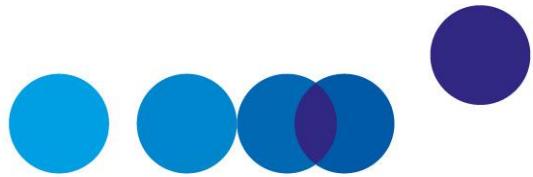


# Relever collectivement le défi des transitions professionnelles





# RELEVER COLLECTIVEMENT LE DÉFI DES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES

---

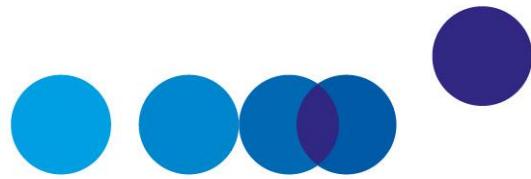
## Rapport du Réseau Emplois Compétences

**Rapporteurs**

Coline Bouvert et Vincent Donne

avec le concours d'Eva Tranier





## SOMMAIRE

---

<b>Résumé</b>	7
<b>Introduction</b>	13
<b>Chapitre 1 – Les mobilités professionnelles face à des besoins nouveaux</b>	19
1. Des besoins conséquents en mobilités professionnelles au sein d'un marché du travail en pleine transformation	19
1.1. Appréhender et mesurer les mobilités professionnelles	19
1.2. Des besoins en réallocations sectorielles et en mobilités professionnelles à court comme à long terme	23
2. De nouvelles aspirations individuelles à la mobilité face auxquelles les actifs sont inégalement armés	31
2.1. La mobilité professionnelle comme réponse à de nouvelles aspirations individuelles	31
2.2. Des individus inégaux face à leur capacité à s'engager dans une transition professionnelle	33
3. Risques d'inadéquation entre aspirations individuelles et besoins collectifs	39
3.1. Qualité et attractivité des emplois disponibles, notamment au sein des métiers jugés prioritaires et répondant à des besoins collectifs	39
3.2. Des employeurs qui peinent à adapter leurs comportements face aux nouvelles configurations du marché du travail	41
<b>Chapitre 2 – L'ingénierie de l'accompagnement des transitions professionnelles bousculée</b>	45
1. La structuration de l'ingénierie des transitions en cours de carrière : un objet institutionnel hybride	47
1.1. Accompagner les transitions « subies » : gérer les reconversions, prévenir les licenciements	47
1.2. Le développement d'un droit individuel aux mobilités professionnelles assis sur l'accès à la formation	51

1.3. Le rôle des entreprises et la logique de parcours : le difficile développement de la voie de la co-construction.....	60
<b>2. La structuration de l'offre d'accompagnement questionnée par les logiques individuelles.....</b>	<b>69</b>
2.1. Des dispositifs segmentés au regard des volumes concernés .....	69
2.2. Des motivations complexes qui brouillent les frontières entre transitions « subies » et « volontaires » .....	72
2.3. Des parcours pluriels et construits en dehors des cadres définis par les dispositifs .....	75
2.4. Des dispositifs qui peinent à répondre aux besoins individuels.....	78
<b>3. Les pratiques d'accompagnement au défi de la pluralité des parcours individuels.....</b>	<b>82</b>
3.1. Que veut dire « accompagner les transitions professionnelles » ? .....	82
3.2. Le conseil en évolution professionnelle : vers un accompagnement situationnel pour tous les actifs.....	87
3.3. Encadrer l'accompagnement : professionnalisation, évaluation.....	92
<b>Chapitre 3 – Gouvernance et pilotage de l'écosystème d'accompagnement des transitions professionnelles .....</b>	<b>95</b>
<b>1. Un besoin de pilotage institutionnel et de coordination entre acteurs.....</b>	<b>95</b>
1.1. Une multiplicité d'acteurs aux champs de compétences fragmentés.....	95
1.2. Une production diffuse de connaissances pour orienter l'action.....	98
1.3. La nécessité d'actions coordonnées sur la base d'orientations stratégiques partagées .....	104
<b>2. L'enjeu de l'animation territoriale des transitions .....</b>	<b>107</b>
2.1. Les transitions professionnelles, un sujet territorial .....	107
2.2. Des initiatives récentes pour une meilleure coordination .....	111
2.3. Des échanges avec le monde économique à favoriser .....	113
<b>Chapitre 4 – Orientations et recommandations .....</b>	<b>119</b>
<b>Synthèse des orientations stratégiques .....</b>	<b>119</b>
<b>Levier 1 – Renforcer notre capacité collective à dialoguer, fixer les orientations stratégiques et faire vivre un écosystème favorisant les transitions professionnelles à différents niveaux géographiques .....</b>	<b>122</b>
Recommandation n° 1 – Instaurer un pilotage des politiques d'emploi-formation en consolidant des espaces d'échanges, de concertation et de décision articulés aux niveaux national et régional .....	122
Recommandation n° 2 – Favoriser à un niveau infrarégional des initiatives multi-acteurs dans l'optique de la création et de la consolidation d'écosystèmes territoriaux favorables aux transitions professionnelles.....	124

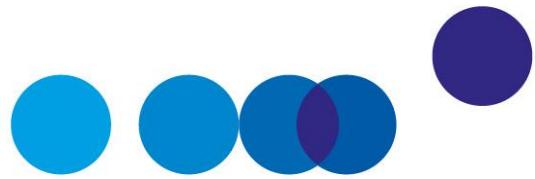
<b>Levier 2 – Créer les conditions d'un égal accès aux ressources permettant à chacun de construire son évolution professionnelle .....</b>	<b>127</b>
Recommandation n° 3 – Renforcer la centralité institutionnelle du CEP, sa notoriété et son accessibilité.....	127
Recommandation n° 4 – Unifier l'accompagnement aux évolutions professionnelles autour d'une doctrine partagée.....	132
<b>Levier 3 – Simplifier la structuration des dispositifs concourant aux transitions pour en renforcer la lisibilité et l'accessibilité .....</b>	<b>135</b>
Recommandation n° 5 – Rationaliser les dispositifs de transition professionnelle pour en augmenter le nombre de bénéficiaires et en faciliter l'accès .....	135
Recommandation n° 6 – Mieux orienter les financements collectifs des transitions afin de faire des mobilités professionnelles un facteur stratégique des réallocations sectorielles.....	142
<b>Levier 4 – Faire de l'employabilité, du développement des compétences et de la sécurisation des parcours un objet stratégique au sein des entreprises et des branches professionnelles .....</b>	<b>145</b>
Recommandation n° 7 – Accroître et faciliter les possibilités de passerelles entre métiers, notamment intersectorielles.....	145
Recommandation n° 8 – Réaffirmer la responsabilité des employeurs dans le développement de l'employabilité de leurs salariés et dans leur accès à un accompagnement aux évolutions professionnelles .....	146
Recommandation n° 9 – Développer l'accompagnement des entreprises sur les sujets RH, en particulier pour les TPE-PME, à travers un service d'information-conseil implanté dans les territoires.....	149

## ANNEXES

<b>Annexe 1 – Composition du groupe de travail, auditions et séances .....</b>	<b>155</b>
<b>Annexe 2 – Dispositifs et services mobilisables dans le cadre de parcours de transition des actifs occupés.....</b>	<b>159</b>
<b>Annexe 3 – Circuits de financement des dispositifs de formation et de transition professionnelles.....</b>	<b>165</b>
<b>Annexe 4 – Sigles et acronymes.....</b>	<b>167</b>

*Ce rapport est le fruit des réflexions conduites dans le cadre d'un groupe de travail du REC qui s'est réuni courant 2022 (liste des membres et personnes auditionnées en [Annexe 1](#)). Il n'engage néanmoins pas les membres de ce groupe de travail et reste sous la responsabilité des rapporteurs et de France Stratégie.*





## RÉSUMÉ

---

Le Réseau Emplois Compétences de France Stratégie a animé tout au long de l'année 2022 un groupe de travail intitulé « Favoriser et accompagner les transitions professionnelles », réunissant administrations, opérateurs, partenaires sociaux et personnalités qualifiées. Fruits des travaux de ce groupe, le présent rapport et la note de synthèse associée<sup>1</sup> ont vocation à alimenter les réflexions en cours sur une refonte des politiques publiques encadrant les reconversions et les transitions professionnelles.

**Favoriser les transitions professionnelles est un moyen de répondre à deux enjeux majeurs** – enjeux qui peuvent conduire les pouvoirs publics à réformer l'écosystème actuel en charge de l'accompagnement des mobilités professionnelles :

- **Anticiper les grandes évolutions productives.** Les mobilités professionnelles constituent le moteur des réallocations entre secteurs et entre métiers. Selon l'exercice prospectif<sup>2</sup> « Métiers 2030 », les déséquilibres à l'échelle des métiers pourraient représenter à l'horizon 2030 jusqu'à un tiers des besoins de recrutement, sous l'effet à la fois des mutations économiques (en lien avec les transitions écologique, numérique et démographique) et des reconfigurations du marché du travail (faisant suite aux crises actuelles et aux enjeux de souveraineté ou de réindustrialisation). Ces mouvements vont affecter des pans entiers de l'économie, notamment les métiers du *care* (soin), les transports, l'industrie, l'agriculture ou encore le bâtiment. Le défi pour les acteurs publics comme privés sera d'anticiper et d'accompagner les mobilités des travailleurs des secteurs perdants vers les secteurs porteurs.
- **Répondre aux aspirations des salariés.** Près d'un actif sur deux prépare ou envisage une reconversion professionnelle et 69 % des actifs estiment qu'ils devront adapter leurs compétences aux transitions sur le marché du travail, selon la quatrième édition du baromètre de la formation et de l'emploi (2023) de Centre Inffo. Si les motivations

---

<sup>1</sup> Bougart C. et Donne V. (2023), « [Accompagner les transitions professionnelles : un défi collectif](#) », *Note de synthèse*, France Stratégie, juin.

<sup>2</sup> France Stratégie/Dares (2022), [Les Métiers en 2030](#), rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

sont diverses – exercer un métier plus proche de ses valeurs, améliorer son salaire, son employabilité, quitter un emploi insatisfaisant, etc. –, elles ont aussi été bousculées par les récentes crises, qui reconfigurent le rapport des individus au travail. Face à ces aspirations, les actifs sont inégaux sur le marché du travail et dans l'accès aux instruments donnant la capacité de construire une transition professionnelle.

Ces besoins collectifs et ces aspirations individuelles ne peuvent converger simplement en laissant opérer les mécanismes de marché. Les risques d'inadéquation sont importants, en particulier au sein d'activités qui répondent à l'intérêt collectif et qui souffrent parfois d'un manque d'attractivité, tels que les services publics (éducation, santé), la transition écologique ou les métiers liés au grand âge. Il importe donc que les pouvoirs publics accompagnent ce rapprochement, en faisant des transitions professionnelles un levier pour répondre aux besoins stratégiques et à l'intérêt général – pour tous les actifs, quels que soient leurs niveaux de qualification et de ressources.

**Au regard de ces défis et des enjeux économiques et sociaux qu'ils recouvrent, la situation actuelle de l'accompagnement des transitions ne semble pas à la hauteur :**

- **Les dispositifs à destination des actifs occupés demeurent trop peu connus et mobilisés**, qu'il s'agisse du CEP pourtant pensé comme universel (150 000 CEP des actifs occupés en 2022), de Transco ou de Pro-A, ou bien ils **concernent des volumes d'actifs limités**, à l'instar du PTP (moins de 20 000 en 2022). Malgré une relative augmentation de la notoriété des dispositifs de reconversion, près d'un actif sur deux déclare encore ne pas bénéficier de suffisamment d'information sur la formation professionnelle ou pour envisager une évolution professionnelle. Si toutes les transitions n'ont évidemment pas vocation à être accompagnées, et encore moins à bénéficier d'une prise en charge financière, ces carences et ces besoins d'accompagnement concernent en priorité les moins qualifiés et certaines catégories vulnérables de la population (seniors, chômeurs, salariés en CDD, etc.).
- Au-delà de la multiplicité de dispositifs, il existe **une multiplicité d'intervenants, dont la portée géographique ou sectorielle varie**, sans garanties de qualité ni sur les méthodes ni sur les résultats.
- **Les entreprises se situent dans un entre-deux peu opérant** : elles doivent veiller à ce que leurs salariés développent les compétences nécessaires à l'exercice de leur activité ; mais un certain nombre de dispositions légales (entretien professionnel, CPF « co-construit », Gestion des emplois et des parcours professionnels - GEPP) esquiscent déjà une forme de responsabilité sur l'employabilité qui vise à prendre en compte l'intérêt du salarié, même s'il ne coïncide pas forcément avec l'intérêt immédiat de l'entreprise. Ces dispositions peinent à trouver leur place et à constituer de véritables ressources pour les individus, en particulier dans un contexte de tension accrue sur le marché du travail. Pour certaines activités dans les secteurs les plus

carbonés, il s'agit au contraire d'anticiper des destructions d'emploi et de sécuriser le parcours de leurs salariés, y compris en dehors de l'entreprise. La difficulté à s'imposer du dispositif Transco, dont c'était tout l'enjeu, illustre combien il est compliqué pour les entreprises d'accompagner leurs salariés vers l'externe, par le biais de transitions co-construites et sécurisées pour les deux parties.

**Des pistes de réformes sont formulées dans le présent rapport, qui relèvent de plusieurs philosophies distinctes.** Quatre leviers principaux sont identifiés.

## Levier 1 – Améliorer notre capacité collective à piloter des politiques emploi-formation en renforçant la concertation à différentes échelles

Il s'agit en premier lieu de **créer au niveau national un lieu de concertation quadripartite** (État, organisations syndicales et patronales, régions) pour décliner les arbitrages politiques et stratégiques de l'État (SFEC déclinée en SNBC et PPE, France 2030, France Relance, politiques prioritaires, etc.) en une série d'objectifs et d'orientations nationales en matière d'emploi-formation et pour anticiper les besoins consécutifs en réallocations sectorielles. Si le cadre et la gouvernance de ce lieu de concertation sont à arbitrer pour lui assurer les moyens de ses ambitions, une option serait d'adosser cette instance à France Stratégie, du fait de son positionnement interministériel, de son expertise en matière de prospective – notamment s'agissant d'emplois et de compétences – et de sa tradition de concertation avec les partenaires sociaux.

L'articulation entre les échelons territoriaux passe ensuite par **la construction de déclinaisons régionales de ce lieu d'échanges et de décision**. Afin de moduler les priorités en fonction des contextes territoriaux, il semble nécessaire que l'ensemble des parties prenantes y soient représentées et que tous les sujets emploi-formation puissent y être abordés, et non uniquement ceux correspondant aux compétences des régions.

Cela nécessite également de **favoriser au niveau infrarégional des initiatives multi-acteurs dans l'optique de créer et de consolider des écosystèmes territoriaux** favorables aux transitions professionnelles. Le déploiement de France Travail, avec ses instances de gouvernance multi-échelles, constitue une réelle opportunité.

## Levier 2 – Créer les conditions d'un égal accès à l'accompagnement permettant à chacun de construire son évolution professionnelle

Il importe d'abord de **renforcer la centralité institutionnelle du CEP**, afin d'en faire le « point de contact » en matière d'évolution professionnelle, dans la lignée des orientations posées dans le nouveau marché-cadre lancé par France compétences. Le passage par un CEP pourrait être rendu obligatoire dans le cadre de certains parcours de transition engageants pour l'individu (en termes de temps et de ressources investis) et pour la puissance publique (prise en charge de frais pédagogiques importants ou de revenus de remplacement). En effet, le recours au CEP peut contribuer à rendre moins systématique l'association entre aspiration à l'évolution professionnelle et réponse formative longue et certifiante, et ainsi faciliter le passage vers l'emploi (notamment par le biais de formation préalables à l'embauche et des immersions professionnelles).

Les financements alloués au CEP dans les marchés-cadres existants devront être accrus afin de toucher davantage d'actifs, selon une montée en charge à calibrer en fonction de l'ampleur de la communication et des incitations au recours réalisées. Cela passe aussi par la construction d'une identité autour d'une « marque » commune et unique sur tout le territoire, utilisée et valorisée par tous les opérateurs régionaux délivrant le CEP, afin qu'il soit identifié par tous comme un service public capable d'accompagner toute situation professionnelle (et pas uniquement les désirs de transition professionnelle). Il s'agit donc aussi de **renforcer l'accessibilité de ce service d'accompagnement et d'en améliorer la lisibilité**, par la mise en place d'un portail numérique commun à tous les opérateurs concernés (incluant aussi des liens vers « Mon compte formation » et de l'information sur les métiers), à l'image de celui développé par Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi.

Dans une logique de prévention et d'anticipation, et pour encourager le recours à ce dispositif parmi les publics qui en ont le plus besoin, il est également possible d'**imaginer des formes d'incitation au recours au CEP à certains moments clefs des parcours professionnels des individus** (jalons en termes d'âge, retours de congés longs, longue durée sur un poste, etc.), sur le modèle de l'assurance maladie, ainsi que pour les travailleurs de métiers identifiés comme « en déclin ».

## Levier 3 – Simplifier l'architecture des dispositifs concourant aux transitions pour en renforcer la lisibilité et l'accessibilité

Cela implique de **rationaliser les dispositifs de transition professionnelle** pour en faciliter l'accès et augmenter le nombre de bénéficiaires, tout en œuvrant à baisser le coût moyen de la prise en charge par les financements publics. En effet, pour tenir compte de

la diversité des motivations et des besoins, et adapter en conséquence l'offre existante en matière de dispositifs, il apparaît nécessaire de ne pas limiter la transition au passage par une formation le plus souvent longue et certifiante, mais de proposer des dispositifs souples susceptibles de répondre à des besoins personnalisés.

Cette simplification de l'architecture institutionnelle pourrait s'incarner autour de trois dispositifs rénovés, supposant la suppression de Transco et Pro-A :

- *Un dispositif s'appuyant sur la modalité pédagogique de l'alternance*, qui a fait ses preuves, permet de découvrir la réalité du métier au cours de la transition, et mobilisable à fois pour les reconversions internes et les recrutements externes (ce que ne permet pas l'actuelle Pro-A). Cette orientation rejoint la volonté de l'exécutif d'asseoir ce nouveau dispositif sur le contrat de professionnalisation.
- *Un CPF de transition professionnelle/projet de transition professionnelle refondé* en vue d'une plus forte modularité du dispositif, permettant des niveaux de prise en charge différenciés et prenant en compte les montants disponibles sur le CPF des individus, tout en offrant le choix aux salariés ayant bénéficié d'un PTP d'avoir accès à l'assurance chômage à l'issue de celui-ci, notamment dans le cas où ils ne trouveraient pas d'accord pour se voir réintégrés dans leur emploi initial.
- *Un dispositif « Démission-reconversion » élargi*, par l'assouplissement des critères d'entrée, en particulier lorsque certains métiers jugés prioritaires sont visés.

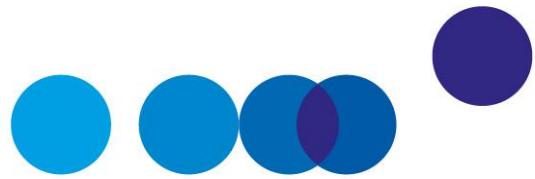
Parallèlement, il s'agit de continuer à consolider le CPF comme outil de formation de reconversion (*reskilling*) en accélérant les pratiques d'abondement de la part de l'État, des collectivités et dans le cadre d'accords de branche ou d'entreprise.

Il importe également d'orienter **les ressources publiques vers les transitions et les publics définis collectivement comme prioritaires**. Cela suppose de prendre en charge, de façon totale ou partielle, les coûts des transitions vers les métiers jugés prioritaires et de financer des droits supplémentaires en matière de perspectives d'évolution de carrière et d'accès à la formation professionnelle pour des publics cibles.

## Levier 4 – Réaffirmer et clarifier le rôle des entreprises et des branches professionnelles dans la sécurisation des parcours professionnels des salariés

Pour à la fois répondre aux difficultés de recrutement de certaines entreprises et accompagner les salariés des entreprises qui seront les plus affectées par les grandes transitions à venir (écologiques, numériques, démographiques), il importe de faciliter les mobilités intersectorielles et de mieux équiper les entreprises en matière de développement des compétences et d'accompagnement aux transitions de leurs salariés.

- **Multiplier les possibilités de passerelles entre métiers, notamment intersecto-rielles** : il est essentiel de continuer à faire évoluer l'architecture de la formation et des certifications professionnelles en vue de parcours interprofessionnels facilités. Cela passe par un renforcement de la logique des blocs de compétences comme parties de certification et nécessite un travail de définition et d'acculturation sur les compétences transférables et transversales. De nombreux outils existent déjà – passeports de compétences, référentiels de branches, Rome 4.0, nouvelle VAE, etc. –, dont il s'agit d'assurer l'interopérabilité. Il s'agirait également d'inciter à un dialogue social renforcé autour des enjeux de compétences, parcours et mobilités professionnelles au niveau des branches et des entreprises.
- **Réaffirmer la responsabilité des employeurs dans le développement de l'employabilité de leurs salariés et garantir leur accès à un accompagnement aux évolutions professionnelles** : outre une plus grande redevabilité sur les obligations existantes en matière d'accompagnement vis-à-vis des salariés (sur l'entretien professionnel, la formation et l'information sur le CEP), il s'agit de développer l'accompagnement des entreprises sur les sujets emploi RH, en particulier des TPE-PME, à travers un service d'information-conseil implanté dans les territoires. À cet égard, la création d'un service unifié d'accompagnement et de conseil auprès des entreprises, notamment pour les TPE-PME, serait une piste à explorer, sous l'égide de France Travail.



## INTRODUCTION

---

En mars 2023, dans le cadre de son baromètre annuel<sup>1</sup>, Centre Inffo révélait que plus de la moitié des actifs pensait changer d'emploi à plus ou moins long terme mais également que quasiment un actif sur deux envisageait actuellement une reconversion. Ce témoignage des aspirations profondes à la mobilité est à mettre en perspective avec les crises traversées depuis trois ans, qui questionnent notre modèle productif et semblent renforcer un phénomène de mutations économiques déjà à l'œuvre dans le cadre des grandes transitions. Il n'en fallait pas plus pour mettre le sujet de l'accompagnement de ces transitions professionnelles au cœur de l'actualité.

Conscient de ces enjeux, le comité de pilotage du Réseau Emplois Compétences (REC) a décidé fin 2021 de mettre sur pied un groupe de travail ayant pour sujet « Favoriser et accompagner les transitions professionnelles ». Entre mars et octobre 2022 se sont tenues six séances de travail réunissant un panel de représentants de près d'une quarantaine d'institutions et de personnalités qualifiées<sup>2</sup> du champ emploi-formation autour de témoignages d'experts et d'acteurs du monde socioéconomique ainsi que d'ateliers participatifs. Une quinzaine d'auditions complémentaires<sup>3</sup> ont été réalisées par les rapporteurs.

Par son positionnement institutionnel et par la nature de ses membres, le REC se situe résolument dans le champ de l'expertise, ayant vocation à adopter une vision d'ordre technique et opérationnel. En s'emparant du sujet des transitions, il n'entendait pas procéder à une évaluation systématique de dispositifs institutionnels ou se substituer au nécessaire exercice de concertation entre État et partenaires sociaux. De fait, le groupe de travail s'est davantage intéressé aux logiques qui sous-tendent les dispositifs et conditionnent leur réussite plutôt qu'à leurs caractéristiques propres. Il s'est donc interrogé sur les conditions d'émergence d'un environnement favorable aux transitions professionnelles, afin que celles-ci soient à la fois un élément de sécurisation des parcours

---

<sup>1</sup> Centre Inffo (2023), *4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi*, février.

<sup>2</sup> Une liste des membres du groupe de travail est disponible en [Annexe 1](#).

<sup>3</sup> Une liste des auditions est disponible en [Annexe 1](#).

individuels, une réponse aux besoins des entreprises et un instrument d'accompagnement des grandes mutations productives.

Considérant ces éléments, le présent rapport s'intéresse aux mobilités en cours de carrière, laissant de côté les entrants et les sortants du marché du travail. Il cible par ailleurs en priorité les mobilités professionnelles des actifs occupés, sujet longtemps désinvesti en comparaison de l'accompagnement des demandeurs d'emplois vers l'insertion professionnelle. Cependant, aborder les transitions du point de vue de l'environnement dans lequel elles prennent place nécessite de ne pas écarter les transitions comportant une étape de chômage. En particulier dans un contexte où, comme le souligne une étude de France Compétences, un passage temporaire par le statut de demandeur d'emploi indemnisé semble être appréhendé comme une étape normale de la sécurisation des transitions.

Répondant à des enjeux collectifs, les transitions relèvent pourtant de décisions individuelles, qui renvoient à des aspirations mais également à des ressources et à des contraintes qui déterminent la capacité des individus à s'engager dans une mobilité (sur la définition des termes utilisés dans le rapport, voir la « Note de lecture » page suivante). Le REC a donc décidé d'aborder les transitions en priorité du point de vue des individus, avec pour point de départ un élément marquant : rapporté à l'ampleur des mobilités professionnelles, le nombre de personnes passant par un dispositif institutionnel concourant aux transitions est extrêmement limité. Sans être un problème en soi, car toutes les transitions n'ont pas vocation à faire l'objet d'une intervention institutionnelle, ce constat interroge notre capacité collective à organiser et à accompagner les transitions professionnelles des individus en cours de carrière. *L'environnement et l'ingénierie de l'accompagnement de ces transitions, construit au fil des années, sont-ils toujours adaptés pour faire face aux nouveaux enjeux – à un rythme potentiellement plus élevé – des mobilités professionnelles ?*

Pour répondre à cette question, ce rapport commence par documenter l'enjeu croissant que représentent les mobilités professionnelles, pour répondre aux aspirations individuelles croissantes et pourvoir les besoins collectifs (Chapitre 1). Il s'attèle ensuite à montrer comment l'ingénierie institutionnelle d'accompagnement des transitions, qui s'est structurée au fil du temps autour d'une diversité d'objets de politiques publiques, se trouve bousculée par la façon dont les individus se représentent et construisent leur parcours de transitions (Chapitre 2). Il aborde enfin l'écosystème d'accompagnement des transitions, et la façon dont il s'incarne à différentes mailles de l'action publique (Chapitre 3). Enfin, il fait émerger de grandes orientations pour relever ces défis, en formulant une série de préconisations opérationnelles (Chapitre 4).

## Note de lecture du rapport

Ce rapport propose un tour d'horizon de l'accompagnement des transitions professionnelles. Il se partage entre l'exercice de synthèse et de rappel sociohistorique et l'exposé de ce qui constitue l'apport original du groupe de travail. Cette note fait office de mode d'emploi pour guider le lecteur dans son exploration du document.

### Synopsis

#### *Chapitre 1*

Après des éléments de cadrage sur les enjeux que représentent les mobilités professionnelles et les besoins en emplois (section 1), le rapport souligne la hausse des aspirations individuelles à la mobilité, tout en pointant les capacités inégales des actifs à s'engager dans une transition professionnelle (section 2). Si ces deux mouvements – aspirations individuelles et besoins collectifs – sont connus, ils ne convergent pas naturellement, notamment en raison de la qualité et de l'attractivité des emplois disponibles (section 3).

#### *Chapitre 2*

Ce chapitre s'ouvre sur un travail de synthèse historico-institutionnel sur la façon dont l'ingénierie institutionnelle d'accompagnement des transitions professionnelles s'est structurée au fil du temps autour d'une diversité d'objets de politiques publiques (section 1). Un apport majeur de ce rapport réside dans la mise en lumière de la façon dont cet écosystème d'accompagnement est bousculé par la manière dont les individus construisent leurs parcours de transition en dehors des cadres définis. Est notamment remise en cause l'opposition binaire entre transitions « subies » et transitions « volontaires », au profit d'une pluralité des parcours de transitions en dehors de cadres définis (section 2). La fin du chapitre explore la notion d'accompagnement et s'interroge sur une spécificité de l'accompagnement des transitions des actifs *en emploi*. Elle s'attarde notamment sur le conseil en évolution professionnelle, qui en est une pierre angulaire (section 3).

#### *Chapitre 3*

Ce chapitre dresse un état des lieux de la gouvernance des transitions professionnelles et de la façon dont elle se décline aux différentes échelles géographiques et institutionnelles. Émerge un écosystème pluriel mais très segmenté, ce qui complique la capacité de produire des visions partagées ainsi que la possibilité d'un réel pilotage des politiques d'emploi-formation (section 1). Le rapport défend ensuite la nécessité d'incarner localement ces écosystèmes à travers une animation à une maille infrarégionale, en impliquant l'ensemble des acteurs économiques (section 2).

## Chapitre 4

Après une brève partie introductory destinée à présenter la philosophie générale soutenant l'ensemble des orientations stratégiques proposées, le rapport formule une série de préconisations organisées en quatre leviers (leviers 1, 2, 3 et 4).

### Périmètre du rapport

Le présent rapport s'intéresse aux mobilités en cours de carrière, laissant de côté les entrants et les sortants du marché du travail (mobilités entre inactivité et activité). Il cible par ailleurs en priorité les transitions professionnelles des actifs occupés, sujet longtemps désinvesti en comparaison de celui des demandeurs d'emploi. Il n'écarte néanmoins pas les transitions comportant un passage par le chômage, que ce passage se situe au départ (à la suite d'un licenciement ou d'une démission) ou au cours de la transition (pendant une période de formation, de recherche d'emploi, ou autre).

Ce travail s'est déroulé dans un contexte macroéconomique en pleine transformation mais également marqué par un cadre institutionnel lui aussi en évolution : une loi « Liberté de choisir son avenir professionnel » relativement récente mais amenée à être amendée d'ici peu (une concertation entre partenaires sociaux étant prévue pour la rentrée 2023) ; un plan de relance entraînant la création de nouveaux dispositifs ; un paysage institutionnel emploi-formation devant être bouleversé par la création de France Travail, etc.

Les co-rapporteurs sont conscients que de ce fait, une partie des recommandations formulées peuvent devenir rapidement caduques ou se trouver prises en charge par cet environnement institutionnel changeant. Ce constat n' invalide pas ce qui doit être vu comme un ensemble d'orientations stratégiques plutôt que comme des solutions directement opérationnelles, destinées en premier lieu à éclairer l'ensemble des acteurs en vue des concertations à venir.

### Définition des termes et concepts utilisés

De manière générale, les *mobilités professionnelles* renvoient aux mouvements de main-d'œuvre sur le marché du travail. Dans ce rapport, on réserve ce terme aux mobilités d'emploi à emploi. Celles-ci peuvent se dérouler au sein d'une entreprise ou d'un groupe et seront alors désignées par le terme de *mobilités internes* ; ou avec un changement d'entreprise pour les *mobilités externes*. Les *reconversions professionnelles* désignent les mobilités se caractérisant par le passage d'un métier à un autre métier n'ayant pas de rapport direct avec le premier ou par un changement de statut qui transforme radicalement les conditions d'exercice du métier (création d'entreprise par exemple). Les passages du chômage vers l'emploi sont désignés *retours à l'emploi* et *pertes d'emploi* pour le cas inverse.

Le terme de *transition professionnelle* fait lui référence au processus dans lequel s'engage un individu lorsqu'il réalise une mobilité. Il s'agit donc pour l'individu de

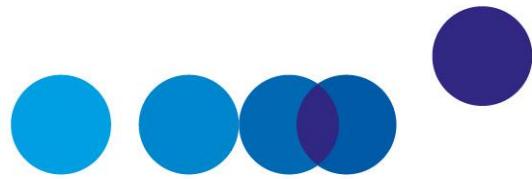
la période de passage d'une situation à une autre (en termes de position d'emploi, statut, métier, etc.), quelles que soient la durée de cette période et la nature de la mobilité.

Les *évolutions professionnelles* renvoient elles aux parcours individuels sur le marché du travail et englobent l'ensemble des étapes qui les composent.

Autre champ largement invoqué dans le rapport, l'écosystème institutionnel de l'accompagnement des transitions professionnelles renvoie précisément à deux axes d'intervention : d'un côté, les *dispositifs de transition professionnelle / dispositifs concourant aux transitions professionnelles / dispositifs d'appui aux transitions professionnelles* qui désignent les dispositifs d'accès à une prise en charge – totale ou partielle – des coûts de la transition (principalement frais pédagogiques et revenus de remplacement) ; de l'autre côté, les *dispositifs d'accompagnement* qui renvoient eux uniquement aux dispositifs intégrant des prestations ou un service intégré d'accompagnement des individus (CEP, CSP, voire de façon partielle, l'entretien professionnel).

L'activité *d'accompagnement* désigne dans ce rapport l'appui dont bénéficie un individu (généralement de la part d'un *professionnel de l'accompagnement*) à la définition et à la réalisation d'un projet d'évolution professionnelle pouvant emprunter une diversité de formes : information, conseil, orientation, aide au montage de dossier.





# CHAPITRE 1

## LES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES FACE À DES BESOINS NOUVEAUX

### 1. Des besoins conséquents en mobilités professionnelles au sein d'un marché du travail en pleine transformation

Les transitions professionnelles relèvent majoritairement d'une décision individuelle. L'angle d'analyse retenu ici s'inscrit dans ce constat. Pour autant, poser le contexte de cette analyse nécessite un tour d'horizon des enjeux macroéconomiques ainsi que des besoins collectifs qui motivent ces transitions et auxquelles elles répondent.

#### 1.1. Appréhender et mesurer les mobilités professionnelles

##### 1.1.1. Des changements d'emplois fréquents et de natures variées

Les mouvements de main-d'œuvre permettent d'appréhender les mobilités ayant l'emploi pour point de départ, qui concernent chaque année des millions de personnes. Ainsi, en 2021, on comptait 3,8 millions de fins de contrats en CDI, 3,2 millions de fins de contrats en CDD de plus d'un mois et 16 millions de fins de contrats de moins d'un mois<sup>1</sup>.

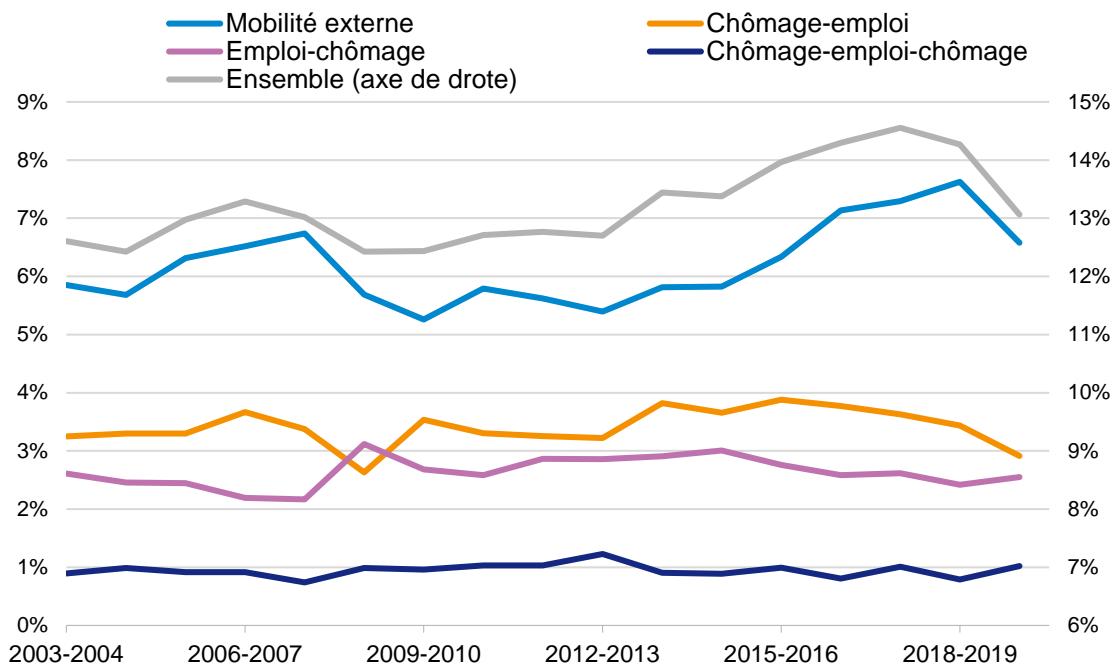
La décennie précédant la pandémie a par ailleurs vu une augmentation progressive des mobilités externes, jusqu'à un net ralentissement entre 2019 et 2020, qu'il est possible d'imputer aux différentes restrictions sanitaires. Cette tendance prolonge d'ailleurs des tendances constatées antérieurement<sup>2</sup>. Le Graphique 1 page suivante présente un aperçu de l'évolution des mobilités professionnelles entre 2003 et 2020 parmi l'ensemble des

<sup>1</sup> Calculs France Stratégie à partir des données de mouvements de main-d'œuvre (MMO) de la [Dares](#).

<sup>2</sup> Amossé T. et Gollac M. (2008), « [Intensité du travail et mobilité professionnelle](#) », *Travail et emploi*, n° 113, p. 59-73.

actifs<sup>1</sup>. Les mobilités externes représentent chaque année près de la moitié des mobilités professionnelles.

**Graphique 1 – Évolution des mobilités professionnelles entre 2003 et 2020**



Lecture : entre 2019 et 2020, 13 % des actifs ont connu une mobilité professionnelle (axe de droite). Pour près de la moitié (6 % des actifs, axe de gauche), il s'agissait d'une mobilité externe, soit emploi-emploi.

Source : France Stratégie à partir des enquêtes Emploi en continu 2003-2019 (Insee)

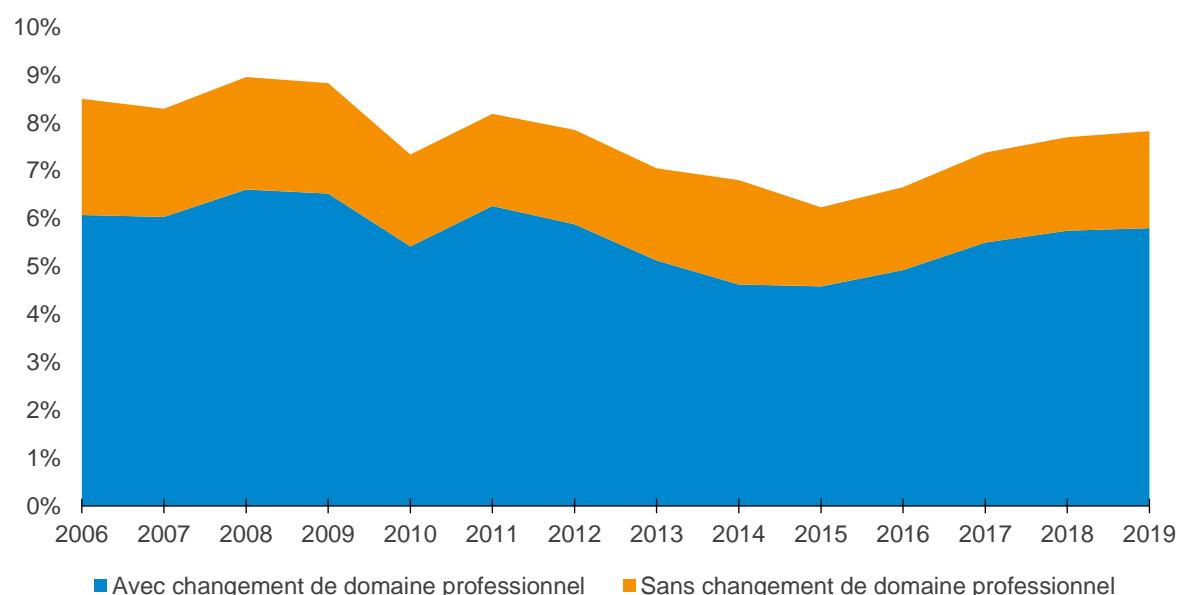
Au sein des mobilités emploi-emploi, certaines correspondent à un changement de métiers<sup>2</sup>. Au niveau macroéconomique, ces flux concernent en moyenne 1,4 million de personnes en emploi chaque année sur la période 2006-2019, soit environ 7,7 % de personnes en emploi chaque année en moyenne (voir Graphique 1). Ces mobilités entre métiers sont particulièrement volatiles, en lien avec le cycle économique : elles ont tendance à diminuer en phase de basse conjoncture – comme ce fut le cas à l'issue de la crise économique de 2008 – et à augmenter lorsque le chemin de la croissance est retrouvé – par exemple entre 2015 et 2019.

<sup>1</sup> Notons que les mobilités professionnelles ne concernent pas de manière homogène tous les actifs – voir par exemple Lainé F. (2010), « [La mobilité professionnelle : facteurs structurels et spécificités de l'Île-de-France](#) », *Économie et statistique*, n° 431-432, Insee, octobre.

<sup>2</sup> Ici appréhendé au sens des 87 familles professionnelles, incluant non seulement les changements de métiers au sein d'un même domaine professionnel mais également les changements de métiers vers un autre domaine professionnel.

Dans près de trois quarts des cas, ces mobilités s'accompagnent d'un changement de domaine professionnel (Graphique 2). Au sein des mobilités avec changement de métiers figurent les mobilités « ascendantes » (caractérisées par le niveau de salaire), avec montée en qualification, qui représentent deux mobilités sur cinq et se font majoritairement au sein d'un même domaine professionnel. Selon Eurofound<sup>1</sup>, en France, la mobilité professionnelle ascendante est relativement faible en comparaison européenne : les flux entre quintiles de revenus sont particulièrement modestes en France et en Italie (même entre quintiles adjacents) tandis qu'ils sont significatifs en Suède et au Royaume-Uni<sup>2</sup>. Les mobilités ascendantes, qu'on pourrait qualifier de « promotions », sont en effet minoritaires en France (environ 40 %) au regard de la masse des mobilités avec changement de métiers (Graphique 3 page suivante).

**Graphique 2 – Taux annuel de mobilités avec changement de métiers (2006-2019)**



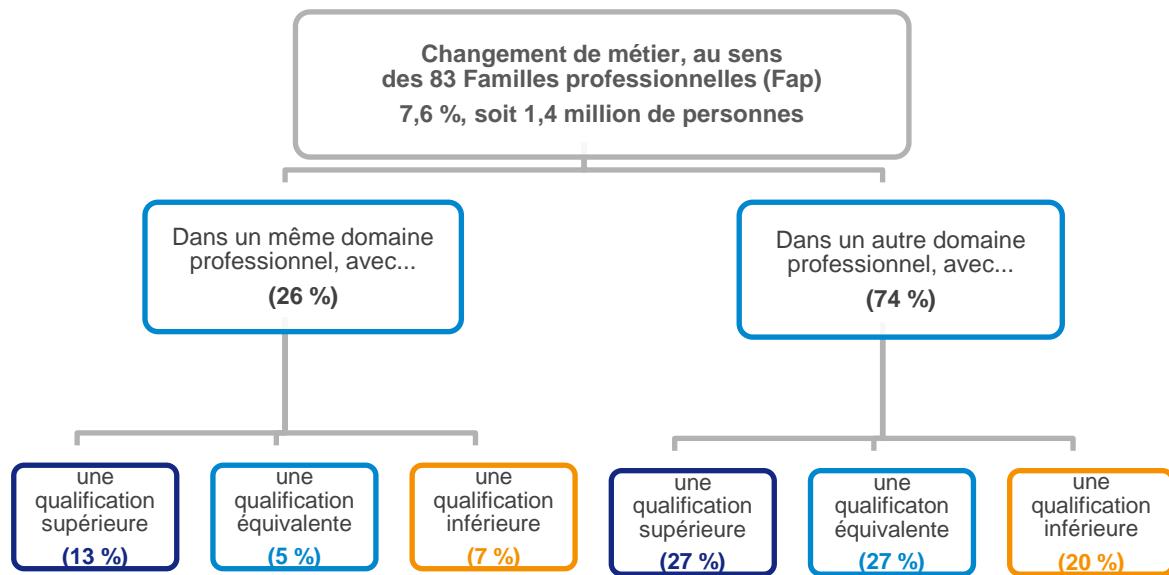
Champ : France métropolitaine, personnes emploi en  $n$  et  $n-1$ , âgées de 21-51 ans en  $n$  qui ne sont plus scolarisées un an avant l'enquête (pour éviter les débuts et fins de carrières qui représentent des périodes spécifiques), soit le champ pris en compte dans l'exercice « Métiers 2030 ». Les métiers sont regroupés en 225 familles professionnelles détaillées, elles-mêmes regroupées en 22 domaines professionnels déterminés en fonction de la proximité des gestes effectués par les personnes qui les exercent.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2019 (Insee)

<sup>1</sup> Eurofound (2017), *Employment transitions and occupational mobility in Europe. The impact of the Great Recession*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

<sup>2</sup> En France entre 2012 et 2013 (derniers chiffres disponibles en comparaison internationale), 1,64 % des actifs sont passés du 1<sup>er</sup> au 2<sup>e</sup> quartile de revenu ; c'est le cas de 0,46 % des actifs en Italie, mais de 6,03 % des actifs en Suède et de 4,35 % des actifs au Royaume-Uni.

**Graphique 3 – Décomposition du taux annuel de mobilités professionnelles (2017-2019)**



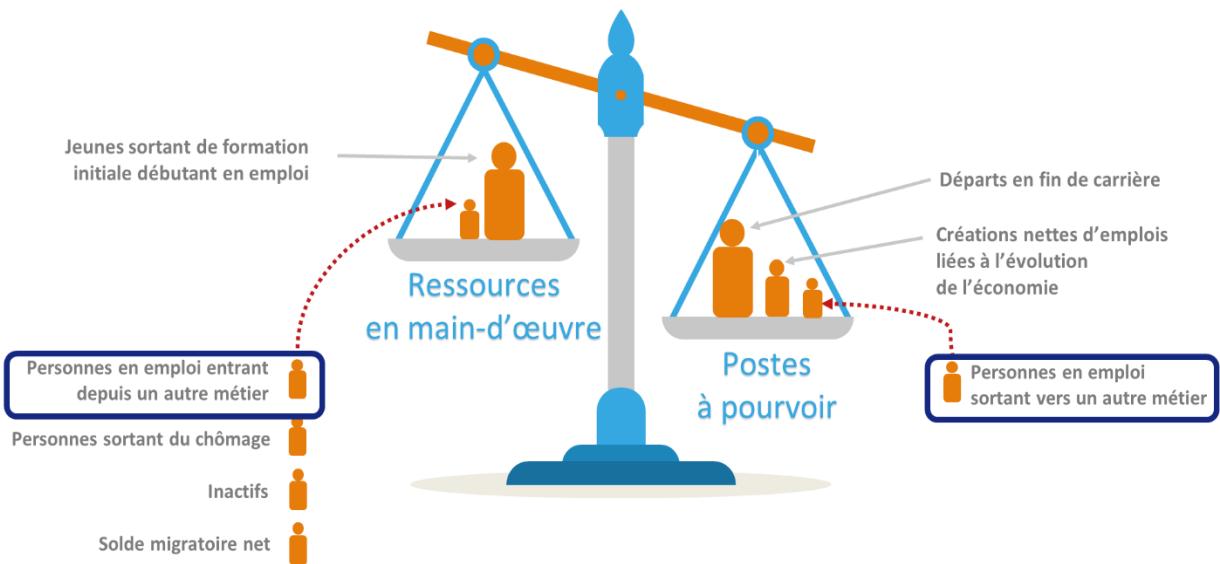
Champ : France métropolitaine, personnes emploi en  $n$  et  $n-1$ , âgées de 21-51 ans en  $n$  qui ne sont plus scolarisées un an avant l'enquête.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi 2017-2019 (Insee)

### 1.1.2. Les mobilités professionnelles comme réponses à des déséquilibres sur le marché du travail

Les postes à pourvoir ou « besoins de recrutement » dans un métier donné résultent à la fois des créations nettes d'emplois et des postes laissés vacants par les départs en fin de carrière. Pour répondre à ces besoins, le premier vivier de personnes pouvant y répondre est composé des jeunes sortant de formation initiale et s'insérant sur le marché du travail. La confrontation entre postes à pourvoir et ressources en main-d'œuvre met en évidence les déséquilibres potentiels dans certains métiers : les postes à pourvoir peuvent être plus nombreux que les ressources en main-d'œuvre identifiées ou, à l'inverse, l'offre de travail constituée des jeunes qui arrivent dans le métier peut excéder les besoins de recrutement.

Ces déséquilibres peuvent être réduits par l'apport de nouveaux actifs, du fait de la sortie de l'inactivité de certaines personnes ou de l'apport d'une main-d'œuvre étrangère. Mais ce sont les retours à l'emploi des chômeurs et les mobilités en cours de carrière qui viendront principalement combler ces déséquilibres (Graphique 4 page suivante, encadrés en bleu foncé).

**Graphique 4 – Représentation des déséquilibres potentiels**

Lecture : pour un métier donné, les postes à pourvoir ou (besoins de recrutement) sont mesurés par le cumul des créations nettes d'emplois et des départs en fin de carrière. Ils sont en partie pourvus par les jeunes sortant de formation initiale débutant en emploi. Le déséquilibre potentiel pour ce métier est ainsi l'écart entre les postes à pourvoir (ou besoins de recrutement) et le flux de ressources en main-d'œuvre constitué des jeunes entamant leur carrière professionnelle. Ce déséquilibre potentiel peut – ou non – être comblé par des personnes en emploi changeant de métier, des personnes sortant du chômage, des personnes précédemment inactives ou par de nouvelles ressources en main-d'œuvre venant de l'étranger.

Source : France Stratégie/Dares (2022), *Les Métiers en 2030, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars*

## 1.2. Des besoins en réallocations sectorielles et en mobilités professionnelles à court comme à long terme

### 1.2.1. Mutations économiques et grands défis contemporains

Les grandes transitions (écologique, numérique et démographique) constituent des changements anthropologiques importants, qui bousculent les modes de production, de consommation, de déplacement, d'organisation du travail. Porteuses d'enjeux en matière d'emplois et de compétences, elles se traduisent par des transformations en profondeur de nos structures productives<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le présent rapport mentionne brièvement les mutations productives à l'œuvre pour les caractériser. Il n'a cependant pas vocation à mettre en débat leurs natures où à quantifier leur implication en matière d'emplois et de compétences. Plusieurs exercices prospectifs (PMQ, The Shift Project, travaux sectoriels) s'attèlent à cette tâche. Un constat consensuel peut en être tiré : les mutations à l'œuvre se traduiront irrémédiablement

Sans forcément les bouleverser, les crises récentes ont renforcé des mutations économiques déjà à l'œuvre dans le cadre de ces transitions. Elles ont également pour effet de faire ressurgir des enjeux nouveaux en termes de souveraineté française et/ou européenne, révélant les liens de dépendance en matière d'approvisionnement (matières premières, énergie, produits manufacturés, médicaments, etc.) et réinterrogeant la pertinence de « relocalisation » de la production, notamment industrielle. Elles furent également le théâtre d'une réaffirmation de nos besoins collectifs, via une mise en lumière des activités dites « essentielles », conduisant le président de la République à identifier lors d'un discours les métiers relevant de la « première ligne », notamment les métiers de l'urgence et du soin liés au Covid-19, ou ceux de la « deuxième ligne », jugés comme « métiers indispensables à la continuité de la vie ».

Outre une évolution des métiers et des compétences, ces transformations sont amenées à générer des destructions et créations d'emplois, et appelleront donc des transferts substantiels d'emplois entre les secteurs d'activités, et au sein des secteurs et des entreprises, dont une partie sont opérées naturellement par le marché du travail.

Cependant, la combinaison de ces tendances structurelles et de ces enjeux renforcés dessine un spectre de besoins essentiels auquel il s'agit de pourvoir dans une optique de résilience sociale, économique et écologique (Encadré 1). Ces besoins constituent autant de métiers qu'il convient de considérer comme prioritaires et devant faire l'objet d'une attention particulière.

#### Encadré 1 – La transition écologique et les transitions professionnelles

Les conséquences en termes d'emplois et de compétences en lien avec la transition écologique illustrent parfaitement les enjeux auxquels font face les pouvoirs publics en matière de transitions professionnelles. Un récent rapport thématique<sup>1</sup> sur l'incidence de l'action pour le climat sur le marché du travail conclut que cette dernière va se traduire par des chocs significatifs.

Les résultats des travaux recensés semblent montrer que les emplois directement impactés par la transition écologique ne représenteront qu'une part relativement limitée de l'emploi total. Cependant, cela se traduira par des phénomènes de

---

par des besoins conséquents en réallocation sectorielles de main-d'œuvre qui nécessiteront des mobilités professionnelles en cours de carrière.

<sup>1</sup> France Stratégie/Dares (2023), *Les incidences économiques de l'action pour le climat. Marché du travail*, rapport thématique de la mission présidée par Jean Pisani-Ferry, coordonné par Carole Hentzgen et Michaël Orand, mai.

destructions-créations, dont les effets indirects peuvent s'avérer cruciaux, notamment du fait de la concentration territoriale de certains secteurs concernés (avec des impacts négatifs sur l'ensemble des activités dans les territoires les accueillant) et de leur insertion dans des chaînes de valeur (avec des effets en cascade sur les sous-traitants, comme pour l'industrie ou les transports).

Si ces phénomènes de destructions-créations concernent l'ensemble des niveaux de qualifications et ne devraient pas se traduire à court terme par une déformation de la structure du marché du travail français (nous permettant d'échapper à une polarisation souvent annoncée), en matière de compétences, le niveau de tension dépendra en grande partie de la capacité à anticiper les besoins liés à la transition écologique.

La dimension géographique des réallocations mérite une attention particulière dans la mesure où une partie des métiers qui bénéficieront de la transition rencontrent déjà actuellement des difficultés de recrutement pour partie liées à une inadéquation géographique entre offre et demande de travail. Certaines filières très concentrées territorialement pourraient voir leur emploi se réduire assez nettement (par exemple dans l'automobile, en l'absence de gains de parts de marché importants) là où d'autres mécanismes (économie circulaire, circuits courts, agroécologie) nécessitent une répartition territoriale des emplois plus équilibrée qu'elle ne l'est aujourd'hui dans certains secteurs.

Enfin, la transition pourrait contribuer à assez court terme à accroître les tensions de recrutement sur des métiers qui en connaissent déjà (ouvriers du travail du bois, personnels d'étude et de recherche, techniciens, agents de maîtrise et cadres du bâtiment et des travaux publics, etc.), notamment du fait de conditions d'emploi de mauvaise qualité.

Au total, la transition écologique devrait donc, sans bouleversement majeur, augmenter les besoins de réallocations entre métiers et renforcer les difficultés existantes sur le marché du travail en raison de l'inadéquation entre demande et offre pour certains métiers, des besoins de mobilité professionnelle et géographique ou encore de l'attractivité insuffisante de certains métiers.

En conséquence, une véritable politique publique d'accompagnement des transitions professionnelles devra être déployée pour faire face à ces nouveaux enjeux. Les volets anticipation des mutations et accompagnement des actifs touchés par ces phénomènes doivent faire l'objet d'une attention particulière si l'on veut s'assurer que les objectifs de transition écologique aillent de pair avec développement de l'emploi (de qualité).

À ces grands mouvements s'ajoutent des évolutions des structures du marché du travail qui peuvent se traduire par une intensification des mobilités professionnelles.

Le mouvement de « précarisation »<sup>1</sup> du marché du travail, qui se manifeste par le poids croissant des CDD dans les embauches et qui va de pair avec la réduction de la durée des contrats et une augmentation des embauches récurrentes par les mêmes employeurs, a pour effet mécanique d'augmenter le nombre de transitions. Les réformes successives du système des retraites ainsi que l'accent mis sur l'augmentation de l'emploi des seniors concourent à un allongement de la durée de vie au travail. Ce phénomène appelle des adaptations du système de formation professionnelle tout au long de la vie<sup>2</sup> mais renforce également les besoins en mobilités professionnelles. Des carrières plus longues posent des enjeux en matière d'usure au travail et de pénibilité, qui nécessitent de penser la question de la soutenabilité de certaines activités. En effet, outre des aménagements nouveaux en matière d'adaptation et d'organisation, de temps de travail ou de prévention, il est nécessaire de poser la question du droit à la reconversion d'une partie des actifs occupés.

Si les mécanismes de marché, qui président aux phénomènes de destructions-créations d'emplois, permettent d'opérer une partie des réallocations nécessaires, ceux-ci connaissent aussi leurs limites lorsqu'il s'agit d'anticiper les réallocations et d'accompagner en amont les travailleurs. Ces grandes transformations interpellent les acteurs économiques, et plus encore les pouvoirs publics, sur leur capacité à orienter les travailleurs vers les métiers prioritaires. Ces nouveaux impératifs ont contribué – des discours du président de la République suite à la crise sanitaire aux nombreuses propositions élaborées par des *think tanks*, en passant par les avis du CESE, l'institution du Haut-commissaire au Plan (HCP) ainsi que l'aboutissement du rapport *Soutenabilités ! de France Stratégie*<sup>3</sup> – à réhabiliter l'idée de planification, qui s'est imposée dans le débat à la faveur du cycle électoral de 2022.

De ce point de vue, l'accompagnement des mobilités professionnelles, notamment intersectorielles, constitue une ressource majeure de l'action publique. La capacité de l'écosystème institutionnel à traduire nos orientations stratégiques nationales en objectifs en matière d'emploi-formation, afin d'anticiper et de répondre aux besoins en réallocations sectorielles, constitue un défi majeur de l'époque (voir Chapitre 3). Le Secrétariat général

---

<sup>1</sup> Conseil d'orientation pour l'emploi (2009), *Rapport sur les trajectoires et les mobilités professionnelles*, septembre.

<sup>2</sup> Pour une analyse exhaustive du taux d'accès et des obstacles à la formation des « seniors » dans le système français de formation professionnelle, comparé à d'autres pays européens, on se reportera à cette remarquable étude publiée par France Stratégie : Prouet E. et Rousselon J. (2018), *Les seniors, l'emploi et la retraite*, octobre.

<sup>3</sup> France Stratégie (2022), *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, mai.

à la planification écologique (SGPE), institué en 2022, a pour mission de veiller à ce que l'action en faveur de la transition « ne soit pas freinée par le manque d'emplois et de compétences, ce qui nécessite un accompagnement des personnes susceptibles de voir leur métier transformer ou disparaître ». Cependant, son champ d'expertise se limite aux enjeux de transition écologique, ne portant pas sur les autres transitions nécessaires, et ses prérogatives en matière d'emploi-formation demeurent limitées, ce qui se traduit par les ressources restreintes investies sur le champ. Dès lors, de nombreuses voix se sont récemment élevées en faveur de l'instauration d'une « GPEC de la nation<sup>1</sup> », reflétant ces besoins de pilotage sur le temps long.

### 1.2.2. Tensions sur le marché et difficultés de recrutement conjoncturelles

Outre les grandes mutations qui impactent structurellement les emplois et les compétences sur le temps long, générant des besoins en mobilités et en réallocation sectorielles, le marché du travail rencontre également des tensions, sources de difficultés de recrutement pour les entreprises. Conjoncturelles pour une partie d'entre elles, elles suivent les cycles économiques en étant largement influencées par le niveau de création d'emplois, qui entraîne dans son sillon le volume des mobilités entre emplois.

Après une diminution en 2020, les tensions sur le marché du travail sont remontées pour atteindre en 2021 leur plus haut niveau depuis 2011. Cette croissance a été largement influencée par une intensification des embauches<sup>2</sup>, comme le montre le Graphique 5. Ainsi, les difficultés de recrutement exprimées par les entreprises par le biais des enquêtes de conjoncture de l'Insee ont atteint des niveaux historiquement élevés au cours du second semestre 2022, avant de fléchir légèrement en janvier 2023, en cohérence avec le dynamisme des mouvements de main-d'œuvre.

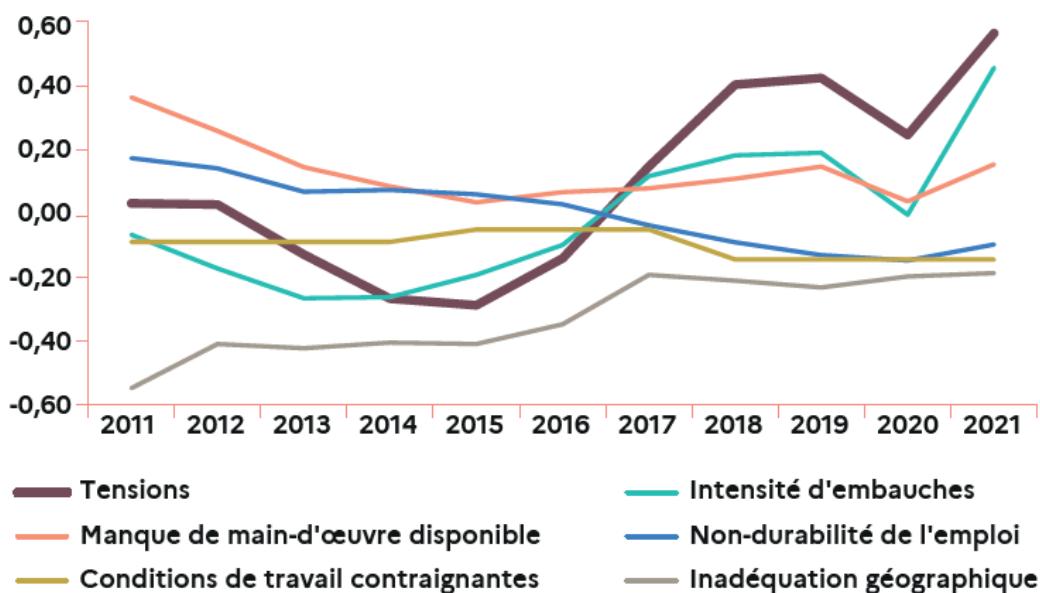
Les tensions ont d'ailleurs augmenté dans presque tous les métiers depuis la crise sanitaire, avec sept métiers sur dix en tension forte ou très forte en 2021, contre seulement un sur quatre en 2015. Ce contexte de tensions prolongé, consécutif à la reprise d'activité post crise sanitaire et cumulé à un taux de chômage bas pour le marché français, a contribué à mettre les difficultés de recrutement au cœur de l'actualité sociale, donnant lieu notamment à un plan de réduction des tensions de recrutement en 2021 et à une réforme de l'assurance chômage en 2022.

---

<sup>1</sup> Morel F. (2022), « [Reconversion professionnelle : pour le meilleur et pour l'avenir](#) », Note, Institut Montaigne, février.

<sup>2</sup> Plus les employeurs recrutent, plus ils ont à rechercher des candidats et à réitérer le processus. Voir Dares/Pôle emploi (2022), « [Note méthodologique sur les indicateurs de tension](#) », liée au *Dares Résultats* n° 45, « [Les tensions sur le marché du travail en 2021. Au plus haut niveau depuis 2011](#) », septembre.

**Graphique 5 – Évolution des tensions sur le marché du travail et de leurs facteurs potentiels depuis 2011**



Champ : France (hors Mayotte), 2011-2021.

Lecture : entre 2020 et 2021, l'intensité d'embauches passe de -0,004 à 0,456.

Source : Dares/Pôle emploi (2022), « [Les tensions sur le marché du travail en 2021. Au plus haut niveau depuis 2011](#) », Dares Résultats, n° 45, septembre, p. 1

### 1.2.3. Un accroissement des déséquilibres anticipés à horizon 2030 qui renforce les besoins en mobilités

L'exercice « Métiers 2030<sup>1</sup> » du groupe Prospective des métiers et qualifications (PMQ) identifie, en confrontant les besoins de recrutement des employeurs en 2030 avec le vivier potentiel de jeunes qui y débuteraient, les métiers présentant les déséquilibres *potentiels*<sup>2</sup> en 2030. Ces déséquilibres sont qualifiés de *partiels* car des flux (de mobilités entre métiers mais aussi d'immigrés, de chômeurs et d'inactifs) vers ces métiers devraient venir en partie contribuer à équilibrer offre et demande de travail par profession (voir Graphique 4 *supra*). De fait, considérer ces déséquilibres permet d'anticiper les besoins en mobilités professionnelles.

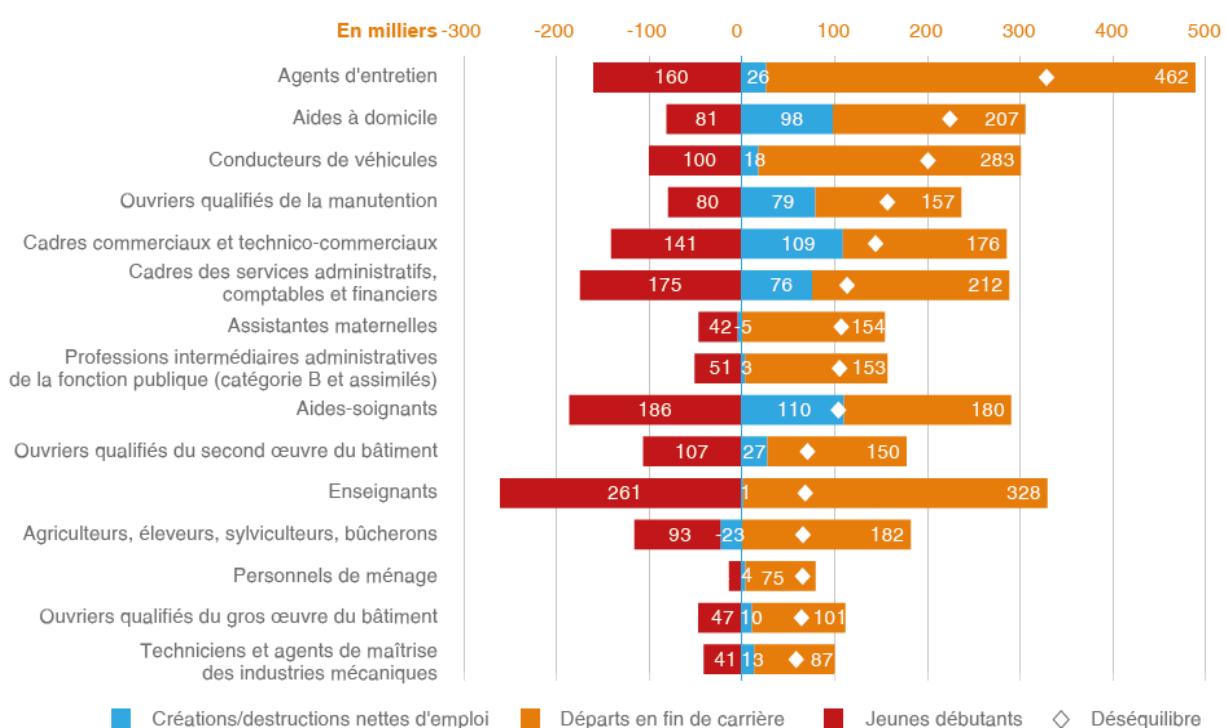
<sup>1</sup> France Stratégie/Dares (2022), [Les Métiers en 2030](#), rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

<sup>2</sup> Car contingents aux hypothèses d'orientation des jeunes débutants, sujettes à des modifications par les décisions individuelles et les politiques publiques. Ces déséquilibres potentiels ne prennent pas en compte les mobilités en cours de carrière.

Parmi les quinze métiers aux plus forts déséquilibres potentiels (Graphique 6), neuf figurent dans les quinze métiers aux plus forts besoins de recrutement. Viennent s'y ajouter des métiers où les nombreux départs en fin de carrière ne seraient pas comblés par l'arrivée de jeunes débutants. Sur la base de ce scénario, dit « scénario de référence », les déséquilibres pourraient représenter jusqu'à un tiers des besoins de recrutement.

A été également travaillé un scénario alternatif, qui permet de respecter jusqu'en 2030 les objectifs de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), notamment via une accélération substantielle de l'investissement. Il se traduit par des besoins accrus dans le domaine professionnel du bâtiment et des travaux publics, au sein duquel de nombreux métiers rencontrent déjà des tensions fortes sur les recrutements. En résultent des déséquilibres partiels anticipés supplémentaires, représentant en 2030 un tiers des postes à pourvoir du domaine professionnel du bâtiment et des travaux publics, contre un quart dans le scénario de référence.

**Graphique 6 – Les métiers où les déséquilibres potentiels sont les plus importants (positifs) en valeur absolue dans le scénario de référence entre 2019 et 2030**

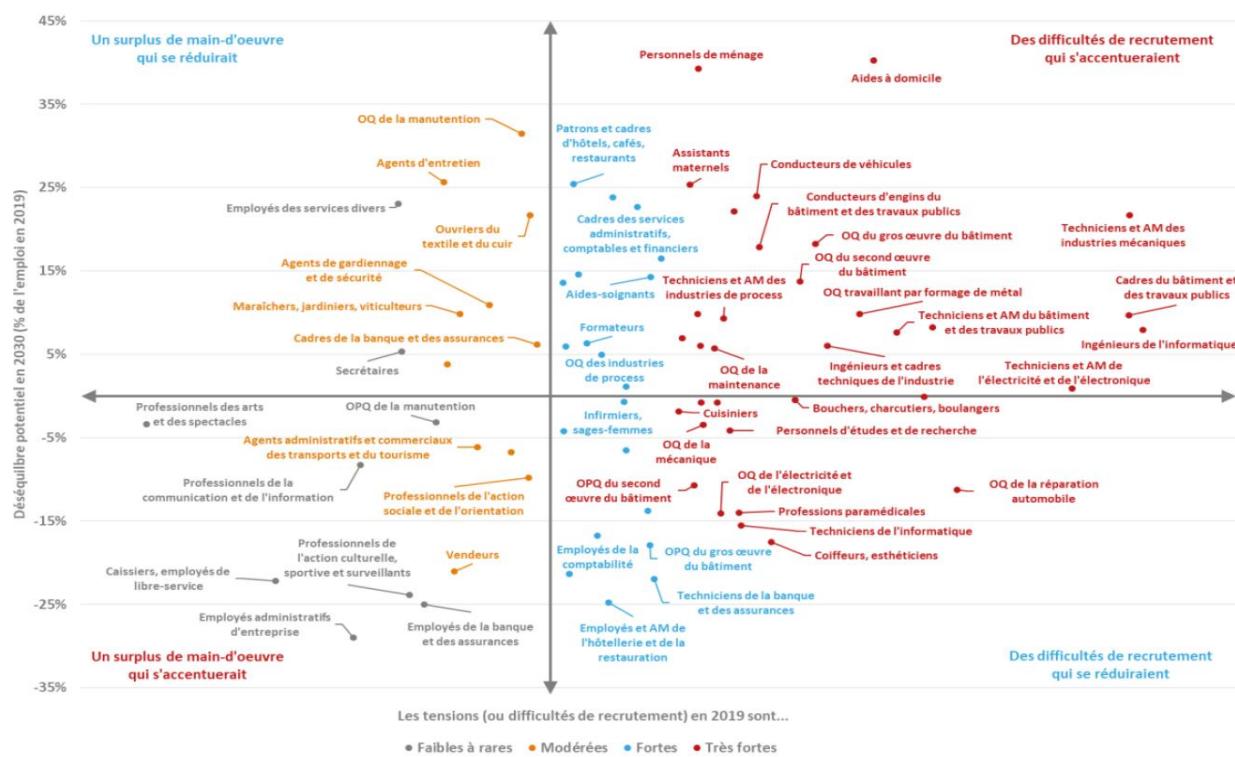


Lecture : entre 2019 et 2030, chez les ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment, le déséquilibre potentiel entre les 177 000 besoins de recrutement (soit 150 000 départs en fin de carrière plus 27 000 créations nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (107 000) serait de 70 000.

Source : France Stratégie/Dares (2022), *Les Métiers en 2030*, op. cit.

Il est intéressant de croiser ces déséquilibres, sources potentielles de tensions futures, avec les tensions rencontrées aujourd’hui (Graphique 7). On peut d’ores et déjà noter que la majorité des métiers en tension aujourd’hui continueraient de l’être ou verraient leurs difficultés de recrutement s’aggraver d’ici 2030 (47 sur un total de 83 métiers). À cela s’ajoutent d’autres métiers (les ouvriers qualifiés de la manutention, les agents d’entretien, les employés des services divers et les ouvriers du textile et du cuir), qui ne présentent pas de tensions aujourd’hui mais pourraient y être confrontés à l’avenir.

Graphique 7 – Tensions en 2019 et déséquilibres potentiels en 2020



Lecture : les aides à domicile sont situées dans le cadran nord-est du graphique. Elles sont très fortement en tension en 2019 (axe horizontal) et pourraient être en déséquilibre positif en 2030 (axe vertical).

Source : France Stratégie/Dares (2022), [Les Métiers en 2030](#), op. cit.

Cette vision prospective, pourtant construite sur des scénarios dépourvus de chocs asymétriques majeurs tels que nous en vivons depuis la guerre en Ukraine et ses conséquences sur les marchés de l'énergie, démontrent l'ampleur des besoins en réallocations sectorielles de main-d'œuvre que ne pourront compenser les entrées et sorties sur le marché du travail et dont une partie concernent des activités prioritaires. Si réussir à anticiper ces besoins constitue en soi un défi majeur, c'en est un second que de réussir à accompagner les individus vers les emplois qui permettront de pourvoir ces besoins collectifs. Appréhender la mobilité du point de vue de l'individu semble à cet effet un préalable nécessaire.

## 2. De nouvelles aspirations individuelles à la mobilité face auxquelles les actifs sont inégalement armés

### 2.1. La mobilité professionnelle comme réponse à de nouvelles aspirations individuelles

Les faits générateurs à l'origine des mobilités sont de nature diverses. Si des mécanismes collectifs d'incitation et d'accompagnement peuvent être mis en place pour encourager certaines mobilités en particulier, la décision d'engager une transition professionnelle est une décision individuelle, c'est-à-dire qui appartient aux personnes. En étudier les ressorts aide à comprendre les logiques qui président à l'agencement des mobilités sur le marché du travail (et à interroger en profondeur la façon dont sont conçus et articulés les dispositifs institutionnels d'accompagnement des transitions professionnelles, voir Chapitre 2, section 2.2).

Les résultats d'une enquête commandée par France compétences<sup>1</sup> en 2021 montrent que les raisons qui poussent les actifs à envisager une reconversion professionnelle sont plurielles – relatives à l'emploi occupé, au contexte économique et territorial, à leurs sphères personnelles – et se conjuguent entre elles. Cependant, l'étude souligne bien que la volonté de rompre avec une insatisfaction – voire une souffrance – professionnelle constitue le motif récurrent de la volonté de s'engager dans une reconversion professionnelle. Trois registres d'insatisfaction principaux peuvent être dégagés<sup>2</sup> :

- le premier a trait à l'insécurité de l'emploi : des salariés se sentant à plus ou moins court terme menacés par un risque de licenciement, ou des demandeurs d'emploi confrontés à des recherches infructueuses dans leur domaine d'origine ;
- le second renvoie aux propriétés contractuelles de l'emploi occupé : un niveau de rémunération jugé trop bas, un statut précaire, ou des horaires de travail atypiques voire imprévisibles ;
- le troisième registre correspond au sens du travail : l'utilité sociale, la cohérence éthique et l'accomplissement de soi. La perte de sens au travail constitue d'ailleurs la raison la plus partagée (27 %) des actifs au travail.

---

<sup>1</sup> BVA (2022), *Parcours de reconversion professionnelle. Rapport final*, étude réalisée par BVA pour France compétences, février.

<sup>2</sup> Delay B. (2022), « La reconversion professionnelle : des expériences plurielles qui interrogent l'offre publique d'accompagnement », in CEET/LISE (à paraître), *Actes du colloque « L'accompagnement des transitions professionnelles : écologie d'un monde pluriel »*, qui a eu lieu les 13 et 14 janvier 2022 au Conservatoire national des arts et métiers à Paris.

Or la crise sanitaire fut l'occasion de nombreux bouleversements (télétravail, chômage partiel, secteurs à l'arrêt pendant plusieurs mois, questionnement autour des activités « essentielles », apparition de nouvelles vulnérabilités, etc.) qui ont eu un effet direct sur la situation professionnelle des actifs et la façon dont ils la perçoivent. Selon l'Observatoire des trajectoires professionnelles<sup>1</sup>, ce sont près de 40 % d'actifs qui ont ressenti un impact négatif (partiel ou total) sur leur situation professionnelle, 14 % évoquant même une « profonde transformation » négative ou en demi-teinte de leur travail. Or, selon la même étude, ces derniers portent beaucoup plus souvent (entre trois et six fois plus que ceux ne se déclarant pas impactés) le désir de quitter leur emploi dans l'année à venir, voire de changer de profession. La crise sanitaire a constitué à ce titre une source importante de désirs de changements de trajectoires professionnelles.

Elle fut également l'occasion pour de nombreux travailleurs de s'interroger sur leur parcours, leur situation actuelle et leurs attentes pour le futur. Selon une autre enquête de 2023<sup>2</sup>, un actif sur deux pense changer d'emploi à plus ou moins long terme (et un tiers d'ici deux ans), score atteignant 73 % chez les 18-24 ans et 63 % chez les 25-34 ans. Selon la même enquête, ce seraient près de 35 % des 25-34 ans qui seraient en train de préparer une reconversion, contre 21 % pour la moyenne des actifs. Il serait dès lors tentant de ne voir dans l'engouement autour du sujet des reconversions un phénomène générationnel d'aspiration à la mobilité de la part de jeunes *zappant* d'un emploi à l'autre en fonction de leurs envies. Un constat qui ferait écho à un imaginaire de travailleurs qualifiés voyant la mobilité professionnelle comme un moyen de réalisation de soi et une réponse à une crise « vocationnelle ».

En réalité, comme le montrait une étude récente de la Dares<sup>3</sup>, 37 % des actifs salariés ne se sentent pas capables de tenir dans leur travail jusqu'à la retraite. Un sentiment d'insoutenabilité du travail qui va de pair avec une exposition à des risques professionnels – physiques ou psychosociaux –, ou encore à un état de santé altéré. Rappelons aussi que dans un marché du travail caractérisé par des carrières horizontales<sup>4</sup>, les mobilités professionnelles sont reconnues, parfois à tort, comme le principal, voire unique moyen pour envisager une progression salariale.

Les deux dernières années ont ainsi vu se multiplier les travaux et tribunes sur le ou les nouveaux « rapports au travail ». Véritable lieu commun donnant lieu à des interprétations

---

<sup>1</sup> Fondation Adecco Group (2022), *5<sup>e</sup> édition de l'Observatoire des trajectoires professionnelles*, novembre.

<sup>2</sup> Centre Inffo (2023), *4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi*, février.

<sup>3</sup> Beatriz M. (2023), « *Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ?* », *Dares Analyses*, n° 17, Dares, mars.

<sup>4</sup> Eurofound (2017), *Employment transitions and occupational mobility in Europe...*, *op. cit.*

parfois contradictoires<sup>1</sup> ce mouvement a l'intérêt de mettre au premier plan le sujet de la quête de sens *au travail*. Une aspiration qu'il est possible, dans la lignée des travaux de Coutrot et Perez<sup>2</sup>, de structurer autour de trois registres principaux : l'utilité sociale, la conformité à des normes éthiques, et la capacité de développement qu'il confère aux travailleurs. Cette aspiration ne saurait être circonscrite aux seuls travailleurs très qualifiés<sup>3</sup> car elle traverse en réalité toute la société, comme le démontrent ces auteurs en s'appuyant sur l'enquête *Conditions de travail* de la Dares. Exposés à des conditions de travail et d'emploi plus difficiles, les salariés non qualifiés se retrouvent même exposés de manière plus frontale à une remise en question de leur travail, consécutive à un sentiment de perte de sens, en lien direct avec la crise sanitaire ou provoquée par certaines mutations structurelles du travail au cours des dernières décennies (mode de gestion du travail, management « par le chiffre », nouvelles pénibilités, capitalisme de plateforme, sous-traitance, etc.).

Si on ne peut être certain de la pérennité de l'augmentation des aspirations individuelles à la mobilité, les reconfigurations des relations au travail à l'œuvre risquent de bousculer durablement les moteurs des mobilités ainsi que la façon que nous avions de les accompagner.

## 2.2. Des individus inégaux face à leur capacité à s'engager dans une transition professionnelle

S'engager dans un processus de mobilité signifie pour les individus traverser une transition professionnelle, c'est-à-dire le passage d'une situation à une autre, sous différents aspects (position d'emploi, statut, etc.). Un processus complexe qui, apprécié du point de vue de l'individu, l'expose à des opportunités (en termes de salaire, de sens, de conditions de travail...) mais aussi à un certain nombre de risques, liés à la fois à sa situation personnelle et au contexte dans lequel il évolue. Ces risques sont sources d'incertitudes face auxquelles les individus sont inégalement armés pour y répondre.

### 2.2.1. Des inégalités objectives en termes de ressources mobilisables sur le marché du travail

Bien que source d'une potentielle amélioration de sa condition sociale (salaire, qualité de vie, équilibre professionnel, etc.), la transition en elle-même comporte un coût financier

---

<sup>1</sup> Lire à ce propos l'article de Foucher A. (2023), « Mais quel est donc ce fameux «nouveau rapport au travail» ? », *Liaisons sociales magazine*, n° 241, avril.

<sup>2</sup> Perez C. et Coutrot T. (2022), *Redonner du sens au travail. Une aspiration révolutionnaire*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

<sup>3</sup> Selon eux, les assistantes maternelles, les professionnels du soin ou encore une partie des travailleurs qualifiés se trouvent en tête des métiers en terme de « sens trouvé au travail », que les auteurs déclinent autour de l'utilité sociale, la cohérence éthique et l'accomplissement de soi.

(salaire de remplacement, potentielle baisse de revenu, coût de formation, de déplacement, de garde d'enfants...). Les individus sont inégaux face à la prise de risque que constitue cet investissement en termes de ressources. D'autres facteurs sociaux attachés au contexte dans lequel évolue l'individu, au premier rang desquels la situation familiale, le genre<sup>1</sup> ou encore les opportunités offertes sur le territoire<sup>2</sup>, influent sur la capacité à s'engager dans une transition.

### *L'accessibilité de l'information*

Le champ de ce qu'un salarié perçoit comme possible en matière de reconversion est conditionné en premier lieu par l'information à laquelle il a accès. Sur cet aspect subsistent là aussi des inégalités, que ce soit en matière de connaissance sur le marché du travail (réseau professionnel limité) et d'accès à l'information sur le système et les dispositifs de transitions eux-mêmes (sans parler de l'accès aux dispositifs eux-mêmes, voir Chapitre 2, section 2.4). Malgré une augmentation de la notoriété des dispositifs de reconversion, près d'un actif sur deux déclare ne pas bénéficier de suffisamment d'information sur la formation professionnelle<sup>3</sup> ou pour envisager une évolution professionnelle<sup>4</sup>. Des carences et un besoin d'accompagnement qui concernent en priorité les moins qualifiés ainsi que certaines autres portions de la population (seniors, chômeurs, salariés en CDD, etc.).

Entamer une transition professionnelle consiste à mobiliser les ressources dont on dispose et à les convertir en éléments de sécurisation des parcours, en dehors de son emploi actuel. Or, les individus sont inégaux tant dans leurs ressources que dans la capacité à les convertir.

### *Les certifications professionnelles*

Les certifications professionnelles jouent un rôle majeur car elles permettent d'attester de la capacité à réaliser des activités professionnelles dans différents contextes ou situations de travail. Garantissant l'employabilité (Encadré 2) des salariés en dehors de leur emploi, elles permettent de sécuriser la transition et de réduire les incertitudes. La France affiche cependant un système éducatif particulièrement hiérarchisé et figurant parmi les plus inégalitaires de l'OCDE<sup>5</sup>, avec un accès aux diplômes marqué par l'origine sociale des

---

<sup>1</sup> Les femmes changent ainsi moins de métier que les hommes ; voir Lhommeau B. et Michel C. (2018), « [Changer de métier : quelles personnes et quels emplois sont concernés ?](#) », *Dares Analyses*, n° 49, Dares, novembre.

<sup>2</sup> Negroni C. et Mazade O. (2019), « [Entre contrainte et choix, regards sur les reconversions professionnelles subies et les reconversions professionnelles volontaires](#) », *Recherche et formation*, n° 90, p. 87-102.

<sup>3</sup> Centre Inffo (2023), [4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi](#), *op. cit.*

<sup>4</sup> Ifop (2021), [Barème territorial 2021](#), août.

<sup>5</sup> OCDE (2019), [Résultats de l'enquête PISA 2018](#), décembre.

jeunes. Malgré de nombreuses réformes, le système de formation professionnelle continue peine à compenser cette inégalité. Si, avec 48 % de salariés participant à au moins une formation chaque année selon l'enquête internationale CVTS<sup>1</sup>, l'Hexagone s'inscrivait en 2015 dans la moyenne haute des pays de l'Union européenne, ces chiffres cachent une réalité bien différente. Premièrement, selon la dernière édition de l'enquête *Formation et qualification professionnelle*, l'accès des actifs à la formation continue était profondément inégalitaire selon les statuts d'emploi, les niveaux de diplômes, la taille d'entreprise ou encore l'âge<sup>2</sup>. Deuxièmement, l'essentiel des formations réalisées l'étaient à l'initiative des entreprises et s'orientaient vers de l'adaptation au poste de travail. Selon l'enquête CVTS, la France se situait en 2015 en queue de peloton au niveau européen en matière de taux de formations initiées par les personnes et débouchant sur une qualification reconnue. Quant à l'augmentation du nombre de diplômés en formation continue enregistrée sur les dix années précédant la réforme de 2018, elle concerne des diplômes du supérieur largement inaccessibles à une grande part de la population<sup>3</sup>.

### Encadré 2 – L'approche par les capacités : un horizon pour le sujet des transitions professionnelles<sup>4</sup> ?

En réponse aux besoins du marché du travail ainsi qu'au constat de l'inégalité face aux transitions, il serait tentant de déterminer ce que doit être « une bonne transition ». Cette volonté de normaliser la transition serait inopérante selon l'approche par les capacités, inspirée des travaux de Sen<sup>5</sup>.

Cette approche pose la capacité de transition comme « la liberté réelle de choisir la transition que l'on a des raisons de valoriser ». Ce processus incorpore la finalité que chacun assigne à son travail, en fonction de ses conditions et de son environnement : cette finalité du travail ne se limite pas à une fonction économique de satisfaction des besoins financiers et de maximisation des gains, elle peut être également orientée vers l'épanouissement et la réalisation de soi ou encore la

<sup>1</sup> Marion-Vernoux I. (2018), « [41 % des salariés européens ont bénéficié d'une formation en entreprise](#) », 28 février, article du Céreq, publié à partir des chiffres de l'enquête *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS) 2015 d' Eurostat.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, un cadre avait deux fois plus de chance de se former qu'un ouvrier, et un diplômé du supérieur 2,5 fois plus qu'un non-diplômé.

<sup>3</sup> Entre 2008 et 2018, le nombre de diplômes délivrés en formation continue de l'enseignement supérieur passe selon l'Insee de 83 000 à 119 000, ceux du secondaire de 31 000 à 28 000. Voir Insee (2023), [Bilan Formation-Emploi 2022](#), coll. « Insee Résultats », janvier.

<sup>4</sup> Audition de Josiane Véro lors de la séance 2 du groupe de travail, le 10 mai 2022.

<sup>5</sup> Sen A. (1993), « [Capability and well-being](#) », in Nussbaum M. et Sen A. (dir.), *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press, p. 270-293.

reconnaissance sociale. La « bonne transition » peut alors exister si les conditions sont réunies pour que les personnes soient acteurs de leur transition dans la détermination de leur aspiration. Les deux dimensions essentielles de la capacité sont donc le pouvoir d'agir et la liberté de choix.

Dès lors, se concentrer sur les ressources et les droits formels des personnes ne peut suffire, comme l'indique la problématique du non-recours. Demeure une inégalité de pouvoir de conversion des ressources. Il en va de même sur l'inégalité à former des aspirations, face à laquelle il s'agit de veiller à ce que les conditions soient réunies pour que celles-ci ne soient pas imposées aux moins autonomes.

Renforcer la capacité de transition s'impose alors comme une responsabilité sociale, qui n'est pas du seul ressort du travailleur mais engage aussi employeurs, partenaires sociaux et institutions publiques.

### *La validation des acquis de l'expérience (VAE)*

La création de la validation des acquis de l'expérience en 2002 avait vocation à répondre à ce défi qu'est l'accessibilité de la formation continue accessible à tous. Cette modalité alternative d'accès à la certification cible les salariés peu qualifiés à l'issue de la formation initiale et leur promet une construction de carrière ascendante, sans recourir à une formation professionnelle à laquelle ils ont traditionnellement moins accès. Pourtant, en 2017, près de quinze ans après son introduction et malgré des données difficiles à compiler, un rapport de mission conduite par l'Igas et l'IGAENR<sup>1</sup> dressait un panorama amer en forme d'échec relatif. Les individus étaient globalement peu nombreux à s'engager dans ce dispositif<sup>2</sup> et dans le même temps, le taux de validation restait trop faible (aux alentours de 60 %) pour être incitatif. Un projet de loi, déposé le 7 septembre 2022, pose les premiers jalons d'une réforme de la VAE se fondant sur les constats dressés et se donnant pour objectif de massifier le recours à cette voie de certification en simplifiant son accès et ses modalités de financement.

### *Le contexte et la dynamique de travail*

Outre la certification, il ressort que le contexte et la dynamique de travail, notamment dans leur capacité à être porteurs d'apprentissage, pèsent sur la capacité des individus à

<sup>1</sup> Igas-IGAENR (2016), *Évaluation de la politique publique de validation des acquis de l'expérience*, rapport, octobre.

<sup>2</sup> Branche-Seigeot A. et Ballini C. (2017), « La validation des acquis de l'expérience en 2015 dans les ministères certificateurs. Le nombre de diplômés par la voie de la VAE continue de baisser », *Dares Résultats*, n° 38, Dares, juillet.

s'engager dans une mobilité professionnelle. Dans une étude pour le Céreq<sup>1</sup>, Sigot et Vero créent une typologie de quatre profils d'entreprises articulant organisation du travail, gestion des ressources humaines et politique de formation. Ils démontrent l'impact des configurations d'entreprises sur le retour à l'emploi en cas de mobilité externe (voir Chapitre 2, section 1.3), tout en soulignant la surreprésentation des ouvriers et des employés au sein des configurations offrant les moins bonnes perspectives.

## 2.2.2. Des horizons de mobilité socialement déterminés

Si l'insatisfaction professionnelle est un moteur important de la volonté de mobilité, elle est plus importante à la base de la hiérarchie sociale<sup>2</sup> et emprunte une variété de registres qui sont socialement marqués. Selon le Céreq<sup>3</sup>, les salariés en emploi peu qualifiés sont à la fois les plus exposés à des conditions de travail les plus dégradées mais aussi paradoxalement les moins enclins à aspirer à changer de métier pour ce motif. C'est le signe de *préférences adaptatives*, c'est-à-dire de situations où les désirs s'adaptent aux possibilités offertes, pour éviter une perpétuelle insatisfaction en réduisant la dissonance cognitive.

La capacité à se projeter dans un autre métier serait alors plus entravée pour les salariés les moins qualifiés, qui expriment des préférences potentiellement éloignées de leurs aspirations réelles. Les préférences dépendent en effet de nombreux facteurs qui ne sont pas réductibles à l'imagination, aux efforts, au talent, mais relèvent de l'environnement et des ressources rendues accessibles par cet environnement, notamment dès la formation initiale (Encadré 3).

Cette combinaison de facteurs aux déterminants professionnels – tels que les parcours marqués par l'immobilisme et l'absence de confrontation à des situations d'apprentissage<sup>4</sup> – ou encore sociaux – tels que la dévalorisation de soi ou les phénomènes d'autocensure – majore l'appréhension du risque lié à la reconversion.

Une expérience négative en formation initiale peut également être à l'origine d'une forme d'aversion pour le passage en formation continue, dont les modes d'apprentissages restent encore souvent similaires. Des mécanismes comparables peuvent entraîner des individus aux parcours scolaires compliqués à générer des formes de méfiance envers les professionnels de l'orientation, engendrant du non recours à l'offre d'accompagnement.

---

<sup>1</sup> Sigot J.-C. et Vero J. (2014), « [Politiques d'entreprise et sécurisation des parcours : un lien à explorer](#) », Céreq Bref, n° 318, Céreq, février.

<sup>2</sup> Stephanus C. et Vero J. (2022), « [Se reconvertis, c'est du boulot ! Enquête sur les travailleurs non qualifiés](#) », Céreq Bref, n° 418, Céreq, février. Chiffres issus du dispositifs d'enquête Défis CNEFP – France compétences – Céreq.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Brochier D. (2021), « [Des reconversions aux transitions : un nouvel âge des mobilités professionnelles ?](#) », Céreq Bref, n° 405, Céreq, avril.

### **Encadré 3 – Le programme Avenir(s) de l’Onisep : développer les compétences à s’orienter dès la formation initiale et tout au long de sa vie<sup>1</sup>**

Afin de lutter contre ces phénomènes, plusieurs programmes sont en phase de construction dans le but d'aider les jeunes à envisager l'orientation et les transitions professionnelles plus sereinement. Le programme Avenir(s) de l’Onisep vise ainsi à « dédramatiser » l'orientation (et par prolongement les mobilités professionnelles en cours de carrière) en accompagnant l'apprenant dans son orientation et dans le développement de ses compétences.

Outre l'insistance sur le « savoir devenir soi » pour construire ses propres projets d'avenir, le programme promeut une mise en valeur des compétences à s'orienter et une conscientisation des jeunes de l'ensemble des savoir-faire acquis tant en formation que dans les activités extra-scolaires (notamment sportives, artistiques et d'engagement).

Constitué autour de trois briques principales (portfolios d'apprentissages et de compétences du scolaire au supérieur ; plateforme numérique pour construire ses projets ; outils de conscientisation des compétences du xxie siècle), le programme sera progressivement disponible en 2023 pour être pleinement opérationnel en 2025.

#### **2.2.3. Inégalité face aux chances d'aboutissement du projet de transition**

Ces inégalités face à l'aspiration aux mobilités se retrouvent confirmées dans les faits, en matière de possibilités concrètes de reconversion. Les salariés en emploi peu qualifiés sont ceux qui échouent le plus dans leur projet (Tableau 1). Les inégalités se creusent au regard des possibilités de trouver un emploi dans le cadre de leur projet de reconversion, et plus encore pour un emploi en CDI. Le marché interne, plus fermé, suit la hiérarchie des qualifications, ce qui contribue à accentuer les inégalités.

De fait, vouloir changer de métier ne garantit pas de réussir une reconversion et encore moins de retrouver un emploi, et les moins qualifiés en ont conscience. Cela explique en partie les préférences adaptatives et les freins aux aspirations à la mobilité des individus. C'est aussi un constat qui souligne d'autant plus les risques d'inadéquations entre aspirations et besoins collectifs (voir ci-après) et *in fine*, l'accompagnement des transitions et son ingénierie (voir Chapitre 2).

<sup>1</sup> Audition de Sandrine Marcillaud-Authier lors de la séance 3 du groupe de travail, le 14 juin 2022.

**Tableau 1 – Taux de reconversion des salariés aspirant à changer de métier ou de profession**

	Sur 100 ONQ-ENQ	Sur 100 OQ-EQ	Sur 100 cadres-PI	Sur 100 salariés
Réalisent leur reconversion entre 2015 et 2019	31	29	39	24
Réalisent leur reconversion et seront en emploi en 2019	20	26	34	29
Réalisent leur reconversion et seront en CDI en 2019	15	21	31	25
Réalisent leur reconversion et seront dans la même entreprise en 2019	5	7	18	12

ONQ-ENQ : ouvriers et employés non qualifiés ; OQ-EQ : ouvriers et employés qualifiés ; cadres-PI : cadres et professions intermédiaires.

Champ : ensemble des salariés du champ Defis restés dans la même entreprise entre décembre 2013 et l'été 2015 et aspirant à changer de métier ou de profession en 2015 (hors salariés partis en retraite).

Lecture : 31 % des ENQ-ONQ souhaitant se reconvertis en 2015 feront leur reconversion entre 2015 et 2019.

Source : Céreq à partir de dispositif Defis 2015 à 2019 (CNEFP-France compétences-Céreq)

### 3. Risques d'inadéquation entre aspirations individuelles et besoins collectifs

Nous traversons ainsi une période de transformations profondes qui risquent de se traduire à la fois par des besoins massifs en matière de réallocations sectorielles et par un niveau d'aspiration individuelle à la mobilité rarement atteints. Cependant, rien n'indique que ces deux phénomènes convergeront naturellement, comme en témoignent les actuelles tensions sur le marché du travail. Une part non négligeable de nos activités essentielles correspond *a priori* à des emplois qui souffrent de déficit d'attractivité et de qualité, interrogeant de façon plus structurelle notre capacité à pourvoir les besoins collectifs à terme.

#### 3.1. Qualité et attractivité des emplois disponibles, notamment au sein des métiers jugés prioritaires et répondant à des besoins collectifs

La notion de difficulté de recrutement est complexe car elle renvoie à des dimensions subjectives et repose sur des données d'enquêtes auprès des employeurs. Ceux-ci attribuent

le plus souvent ces difficultés à une pénurie de personnel qualifié. Selon la Dares<sup>1</sup>, cette situation concerne en effet avant tout des métiers qualifiés, métiers pointus de l'industrie (techniciens de la mécanique ou de l'électricité par exemple), du bâtiment (plombiers, charpentiers) et la quasi-totalité des métiers d'ingénieurs dans l'industrie, le bâtiment ou l'informatique. Une deuxième situation de tension forte correspond à des métiers pour lesquels le vivier de main-d'œuvre est plus important mais les besoins de recrutement encore plus élevés. Il s'agit souvent de métiers moins qualifiés, les tensions renvoyant alors plutôt à des conditions de travail et d'emploi et révélant avant tout un manque d'attractivité.

En effet, comme le soulignent les indicateurs d'éclairage produits par Pôle emploi et Dares (voir Graphique 5 *supra*), les tensions sur le marché du travail peuvent être liées à différents facteurs (intensité d'embauches, manque de main-d'œuvre disponible, lien formation-emploi, non-durabilité de l'emploi, conditions de travail contraignantes, inadéquation géographique).

Si l'intensité des embauches a fortement joué dans l'augmentation récente des tensions, en particulier dans un contexte de reprise de l'activité post crise sanitaire, les autres facteurs contribuent à expliquer le fort niveau de tension que nous connaissons en France. Une étude de la Dares<sup>2</sup> souligne que la forte poussée des tensions entre 2015 et 2019 et l'apparition d'un désalignement inhabituel entre difficultés de recrutement et chômage en France sur cette période résultent moins d'un problème de formation, déjà existant, que d'un problème d'attractivité dans une trentaine de métiers.

Les causes de ce déficit d'attractivité sont nombreuses et recouvrent des enjeux de salaires, de conditions de travail<sup>3</sup>, de conditions et d'insécurité de l'emploi<sup>4</sup> ainsi que des enjeux d'image<sup>5</sup> des métiers ou secteurs concernés, notamment pour certains métiers industriels ou du traitement des déchets. Rappelons également que si le déficit d'attractivité se définit par la difficulté à attirer des candidats, il se traduit également par un fort turnover lié à des départs, posant pour les employeurs de véritables enjeux en termes de fidélisation de la main-d'œuvre. Moins directement captée par des indicateurs ou des

---

<sup>1</sup> Dares-Pôle emploi (2022), « [Les tensions sur le marché du travail en 2021. Au plus haut niveau depuis 2011](#) », *Dares Résultats*, n° 45, septembre, p. 2.

<sup>2</sup> Grobon S., Ramajo I. et Roucher D. (2021), « [Quelle relation entre difficultés de recrutement et taux de chômage ? La courbe de Beveridge en France et dans les autres pays européens](#) », billet, Dares, octobre.

<sup>3</sup> Les horaires atypiques ou imprévisibles ainsi que la difficulté à pouvoir faire un travail de qualité sont parmi les expositions professionnelles les plus associées aux difficultés de recrutement. Voir Coutrot T. (2022), « [Quelles sont les conditions de travail qui contribuent le plus aux difficultés de recrutement dans le secteur privé ?](#) », *Dares Analyses*, n° 26, Dares, juin.

<sup>4</sup> Prévalence de CDD courts, de temps partiels ou encore de l'annualisation des horaires.

<sup>5</sup> Brillet F. et Gavoille F. (2016), « [L'image métier : exploration d'une notion au cœur du choix professionnel](#) », *Management & Avenir*, n° 84, p. 53-72.

publications<sup>1</sup>, ce second volet se retrouve pourtant largement affecté par les nouvelles configurations du rapport au travail exposées précédemment ainsi que par l'allongement de la durée de vie au travail<sup>2</sup>.

Beaucoup des professions présentant des défauts d'attractivité ou de maintien dans l'emploi – aujourd'hui ou en projection à l'horizon 2030 – relèvent d'activités « prioritaires », car répondent aux grands enjeux actuels et à venir : transition écologique (métiers du bâtiment, métiers du traitement des déchets, énergie), vieillissement de la population (métiers du soin, service aux personnes, etc.), réindustrialisation et relocalisation (métiers de l'industrie, de l'énergie), etc. Un grand nombre d'autres professions répondent aussi à des besoins collectifs : les services à la personne, de la propreté, le médico-social, l'éducation et une grande partie de la fonction publique.

Déjà connus, les problèmes de conditions de travail et d'emploi des premiers furent exposés au grand jour au cours de la crise sanitaire, face à laquelle ils payèrent un lourd tribut. Pour les seconds, une étude conjointe de la Dares et du CEET, reposant les données de l'enquête *Conditions de travail*<sup>3</sup>, a mis en lumière qu'ils souffraient dans l'ensemble d'un déficit global de qualité de l'emploi et du travail, malgré leur caractère essentiel à la bonne marche économique et sociale du pays.

S'il est difficile de le mesurer aujourd'hui, on pourrait postuler que la crise sanitaire a plutôt contribué à affaiblir encore l'attractivité d'une grande partie de métiers peu qualifiés. De plus, il semblerait que les aspirations professionnelles des personnes, et notamment des jeunes entrants sur le marché du travail, se forment de façon relativement indépendante des offres de travail existantes. Sans action de la part des pouvoirs publics et des entreprises, il existe un réel risque d'accroissement des inadéquations entre les emplois auxquels aspirent les individus et les besoins du marché du travail et de l'intérêt collectif.

### 3.2. Des employeurs qui peinent à adapter leurs comportements face aux nouvelles configurations du marché du travail

Si une partie des tensions sur le marché du travail renvoie à une responsabilité des pouvoirs publics (notamment en matière de politiques de formation, initiale et continue, ou

<sup>1</sup> L'enquête *Besoins en main-d'œuvre* (BMO) de Pôle emploi permet tout de même d'avoir le ressenti des employeurs sur la fidélité de leurs salariés. Ainsi, en 2022, 19 % des employeurs déclarent avoir eu des difficultés à garder leurs personnels.

<sup>2</sup> Beatriz M. (2023), « [Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ?](#) », *op. cit.*

<sup>3</sup> Amossé T., Beatriz M., Erhel C., Koubi M. et Mauroux A. (2021), « [Les métiers “de deuxième ligne” de la crise du Covid-19 : quelles conditions de travail et d'emploi dans le secteur privé ?](#) », Document d'études, n° 246, Dares, mai.

d'incitation à la reprise d'emploi), la majorité relève de la capacité des offreurs et demandeurs de travail à se rencontrer sur le marché.

On a récemment vu se multiplier, à la suite notamment de prises de position des organisations patronales<sup>1</sup>, des mentions dans les médias d'un éventuel retournement du rapport de force entre salariés et employeurs, évoquant même les risques d'une « grande démission » à la française<sup>2</sup>, sur le modèle des pays anglo-saxons.

Une note publiée en 2022 par la Dares<sup>3</sup> démontre pourtant que le niveau certes élevés des démissions n'est exceptionnel ni en France ni aux États-Unis, en témoigne un taux d'emploi historiquement haut, et traduit avant tout un fort niveau de mouvements de main-d'œuvre. L'économiste Bruno Coquet<sup>4</sup> alerte en revanche sur le fait que ce sont (sur la période T3 2021 - T2 2022) les ruptures de contrat à l'initiative ou avec la coopération de l'employeur (licenciements et ruptures conventionnelles) qui atteignent des niveaux historiques et apparaissent à rebours de la conjoncture économique globale (Graphique 8).

En considérant que le niveau historique des tensions provient potentiellement d'une croissance des inadéquations entre les aspirations individuelles et les besoins des entreprises, il convient de souligner que celles-ci relèvent en grande partie de l'incapacité d'une partie des employeurs à adapter leurs comportements à la conjoncture. Lors d'un séminaire récent<sup>5</sup>, Alexandre Fabre dressait ainsi un état des lieux des différents leviers devant être plus mobilisés par les entreprises et les branches afin de répondre aux difficultés de recrutement : le levier « rémunération » ; le levier « emploi et formation », le levier « qualité de vie et des conditions de travail (QVCT) » et le levier « Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ».

---

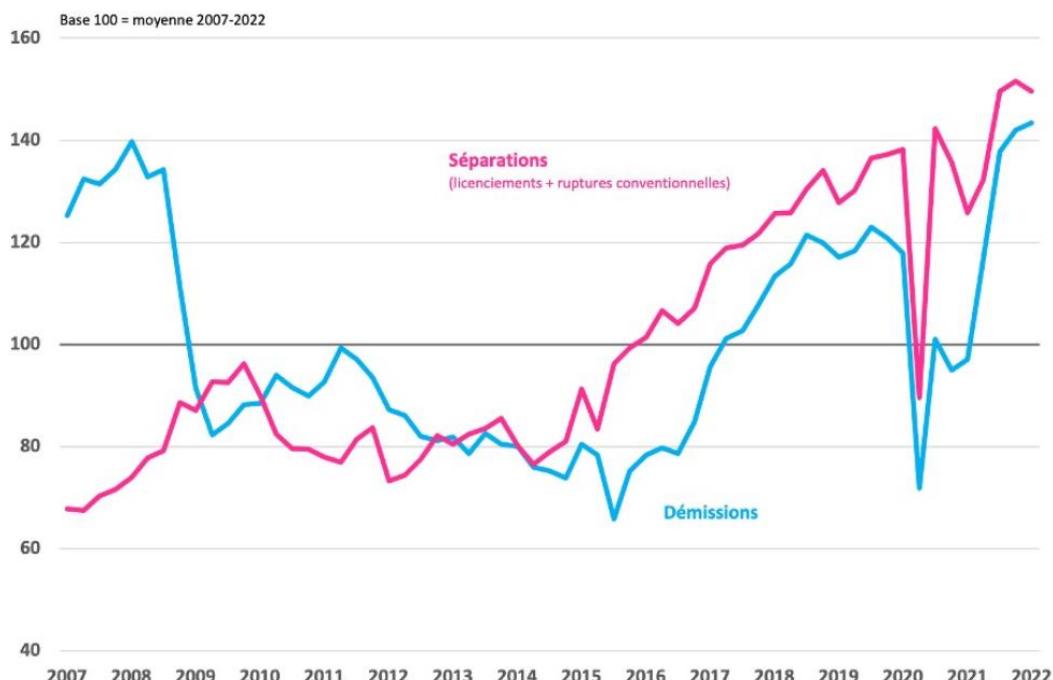
<sup>1</sup> « [Inflation : les entreprises vont devoir augmenter les salaires, d'après le Medef](#) », *La Tribune.fr*, article du 19 février 2023.

<sup>2</sup> Par exemple sur *La Tribune.fr* (« [La grande démission en France : près d'un demi-million de Français quittent leur poste en CDI au 1<sup>er</sup> trimestre 2022](#) », article du 25 août 2022), sur France Info (« [Emploi : "La grande démission" a déjà fait 520 000 départs en France depuis la fin du premier trimestre](#) », article du 19 décembre 2022) ou dans *Les Échos* (« [Quiet quitting, grande démission : L'urgence de rester attractif](#) », article du 24 janvier 2023).

<sup>3</sup> Lagouge A., Ramajo I. et Barry V. (2022), « [La France vit-elle une "Grande démission" ?](#) », billet, Dares, octobre.

<sup>4</sup> Coquet B. (2022), « [La "grande démission" dégonflée, quid du "grand licenciement" ?](#) », *Alternatives-économiques.fr*, article du 29 août.

<sup>5</sup> Séminaire « Politiques de l'emploi » du 14 novembre 2022 sur le thème « [Les tensions de recrutement : Comment les expliquer ? Quels outils pour les surmonter ?](#) ».

**Graphique 8 – Niveau des séparations et des démissions depuis 2007**

Lecture : en 2007, le niveau des démissions était plus de 20 % plus élevée qu'en moyenne sur les années 2007-2022 tandis que le niveau des séparations (licenciements et ruptures conventionnelles) était plus de 30 % moins élevé.

Source : Coquet B. (2022), « *La “grande démission” dégonflée, quid du “grand licenciement” ?* », Alternatives-économiques.fr, article du 29 août

En matière de salaire, on aurait pu imaginer que de telles tensions pourraient contribuer aux hausses de salaires dans les métiers ou les secteurs les plus touchés. Une analyse récente de la Dares<sup>1</sup> souligne pourtant qu'en pratique, en France, il ne semble pourtant pas que les tensions jouent un rôle majeur dans la détermination des salaires sur les derniers mois.

En matière de conditions de travail, les conclusions mitigées du rapport de la mission sur la reconnaissance des travailleurs de la deuxième ligne<sup>2</sup>, qui avait pour objectif d'accompagner et d'outiller les branches pour négocier des évolutions sur la qualité de ces métiers, s'avèrent révélatrices. Elles soulignent que si des négociations ont bien eu lieu dans certaines branches sur les salaires, les conditions de travail ou la formation, elles se sont le plus souvent tenues dans des branches qui étaient déjà engagées dans une démarche de dialogue social, comme la propreté ou l'aide à domicile. Les branches où le dialogue social était limité sont restées en retrait. Un constat qui ne manque pas

<sup>1</sup> Hentzgen C., Labau F. et Lagouge A. (2023), « *Quel effet de l'inflation sur la progression actuelle des salaires ?* », billet, Dares, février.

<sup>2</sup> Amossé T. et al. (2021), « *Les métiers “de deuxième ligne” de la crise du Covid-19...* », op. cit.

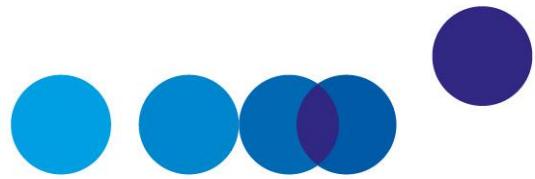
d'interpeller au sein de métiers qui, outre leur caractère essentiel, connaissent également des très forts niveaux de tension et des déficits d'attractivité.

Notons enfin le rôle des pratiques de recrutement dans la réduction des tensions. Ainsi des travaux récents<sup>1</sup> ont démontrés que les efforts de recrutement des employeurs (un plus grand nombre de canaux de recherche de candidats, en augmentant le niveau du salaire d'embauche ou leurs dépenses de recrutement ou en adoptant des critères d'embauche moins restrictifs) étaient en mesure d'accroître l'efficacité du processus d'appariement entre offre et demande d'emplois.

Pour autant, les aspirations individuelles à la mobilité professionnelle et les besoins en main-d'œuvre dans certains métiers ne vont pas mécaniquement se compenser, provoquant un risque d'inadéquation entre besoins collectifs à venir et aspirations individuelles, sur fond de qualité de l'emploi et d'attractivité. L'enjeu pour les pouvoirs publics est de faire en sorte qu'elles rencontrent, dans la mesure du possible, les besoins de l'économie et les intérêts des entreprises. Et ce pour tous les actifs, quels que soient leurs niveaux de qualification et de ressources, dans une optique de sécurisation des parcours des individus. Ces enjeux obligent aussi à repenser l'ingénierie de l'accompagnement afin de pouvoir soutenir les transitions souhaitées tout en « capacitant » les individus qui en ont le plus besoin.

---

<sup>1</sup> Bergeat M. et Rémy V. (2019), « [Les canaux de recrutement ont-ils un effet sur la qualité et le coût des appariements sur le marché du travail français ?](#) », *Revue économique*, vol. 70(5), p. 717-774 ; Rémy V. (2022), « [Compétences inadéquates, efforts de recrutement insuffisants : quelle place dans les difficultés d'embauche ?](#) », *Les notes de la Mar*, n° 3, Dares, mai.



## CHAPITRE 2

# L'INGÉNIERIE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES BOUSCULÉE

---

Avant de se pencher sur l'ingénierie de l'accompagnement des transitions professionnelles, il convient de souligner que la France présente une structuration du marché du travail historiquement peu propice aux mobilités professionnelles, en particulier intersectorielles<sup>1</sup>, renforçant le besoin d'accompagnement des actifs.

Outre un accès relativement restreint aux formations certifiantes (voir Chapitre 1), le marché du travail français est structuré en branches professionnelles, où se déroulent les négociations collectives, se pilotent les dispositifs de formation et se conçoivent les architectures en matière de certification et de qualification professionnelles<sup>2</sup>. Découle de cette structure une prédominance de logiques issues d'un *modèle des qualifications*<sup>3</sup> (attachées au poste de travail et sur lesquelles sont assises les classifications d'emploi et donc les parcours) plutôt que d'un *modèle de la compétence* (attaché aux personnes et censément plus propice aux mobilités horizontales). Cette opposition binaire reste très théorique, mais permet de souligner que le modèle français présente une architecture des certifications et de l'offre de formation professionnelle continue qui répond d'abord à une logique métiers, conçue autour d'activités plutôt que de compétences.

---

<sup>1</sup> Ce que confirme Eurostat qui classe la France dans les « Countries with relatively low occupational mobility » dans Eurofound (2017), *Employment transitions and occupational mobility in Europe. The impact of the Great Recession*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Aux diplômes nationaux viennent ainsi s'ajouter les certificats de qualification professionnelle (CQP) propres à chaque branche.

<sup>3</sup> Oiry E. (2005), « Qualification et compétence : deux sœurs jumelles ? », *Revue française de gestion*, n° 57, p. 13-34.

De nombreuses réformes ont cherché à modifier les structures du marché du travail pour faciliter les mobilités. Des restructurations se poursuivent au sein des branches professionnelles afin d'en limiter le nombre<sup>1</sup> et d'en mutualiser les moyens en leur confiant des compétences élargies de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Le regroupement, en 2018, de ces branches au sein de onze opérateurs de compétences (Opcos) en lieu et place des vingt organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) a parachevé la création d'espaces régulés, pensés comme supports des mobilités interprofessionnelles et luttant contre le cloisonnement du marché.

Le législateur a également cherché depuis près de trente ans à faire de la notion de compétence la référence des politiques institutionnelles de formation et d'emploi. Un pas supplémentaire est franchi en 2014 avec la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale qui introduit les blocs de compétences comme « parties identifiées de certification professionnelle ». Cette démarche vise à faire du bloc de compétences la « brique » d'accès modulaire et progressive à la certification afin de créer des signaux lisibles sur le marché du travail<sup>2</sup>. Pour autant, les recours à des blocs de compétences communs à des certifications visant des métiers voisins mais issus de secteurs différents restent rares. Cela a pour conséquence de limiter les possibilités de recours modulaires à la formation dans l'optique de construire des mobilités interprofessionnelles<sup>3</sup>. Les compétences « transversales » et les opportunités qu'elles offrent en matière de parcours restent encore largement sous-exploitées et doivent faire l'objet d'une attention particulière (voir recommandation n° 7)<sup>4</sup>.

Comprendre l'ingénierie de l'accompagnement des transitions professionnelles nécessite de s'intéresser dans un premier temps à la façon dont les transitions se sont constituées en tant qu'objet institutionnel. Nous étudierons ensuite la façon dont cette structuration des dispositifs se retrouve questionnée par les nouvelles réalités du marché du travail mais surtout par la façon dont les individus mobilisent cette offre d'accompagnement. Nous terminerons avec une analyse détaillée de ce que cela implique pour les pratiques des professionnels de l'accompagnement.

---

<sup>1</sup> Passant de 650 à 329 branches professionnelles, puis aujourd'hui à environ 230.

<sup>2</sup> France compétences (2019), « [Note relative aux blocs de compétences](#) ».

<sup>3</sup> En l'absence de blocs partagés, il faut valider une certification « en entier », même dans le cas d'une détention d'une certification « voisine ».

<sup>4</sup> Sur la notion des compétences, se reporter à France Stratégie (2021), [Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ? Renouveler les approches pour refonder les pratiques](#), rapport du REC, avril.

## 1. La structuration de l'ingénierie des transitions en cours de carrière : un objet institutionnel hybride

Les dispositifs de transition professionnelle relèvent en France de trois grands champs qui, bien qu'articulés, se sont consolidés au gré d'histoires parallèles.

### 1.1. Accompagner les transitions « subies » : gérer les reconversions, prévenir les licenciements

#### 1.1.1. Le modèle historique français : ajustement par les quantités et gestion administrée des licenciements

Sur un marché du travail caractérisé par un chômage faible, l'accompagnement des transitions professionnelles demeure au cours des Trente Glorieuses un impensé de la politique publique. C'est particulièrement vrai en France où prédominent des marchés du travail internes organisés autour de grandes entreprises, où l'on peut rentrer sans qualification et où l'on peut rester (et souvent progresser) toute sa vie professionnelle. Les premières crises économiques des années 1970 accroissent pourtant le nombre de transitions professionnelles, rendant plus fréquents les passages par le chômage. Pour faire face à ces crises, les pays occidentaux ont développé des stratégies différencierées d'ajustement à l'emploi. Il est possible de dégager trois « modèles » distincts<sup>1</sup> :

- suivant une logique de marché, les pays anglo-saxons ont mis en place un régime d'ajustement par les prix (c'est-à-dire une flexibilité des salaires), tourné vers une flexibilité externe (marché du travail fluide, aux nombreuses mobilités) ;
- les pays d'Europe du Nord (ainsi qu'à un degré moindre l'Europe continentale) ont opté pour des modèles tournés en premier lieu vers une flexibilité interne, où s'opèrent des ajustements négociés par la qualité des emplois, reposant sur des formations et des mobilités gérées collectivement ;
- la France a quant à elle développé un modèle de flexibilité externe, à l'instar des pays anglo-saxons. Cependant, plutôt qu'un marché libre, elle opte pour un modèle « administré », où la puissance publique exerce un contrôle par un encadrement des salaires ainsi qu'une obligation faite aux entreprises de justifier les licenciements et de conclure des plans sociaux. Il en résulte une prédominance des ajustements par les quantités, avec une gestion du départ volontaire des individus des entreprises par une incitation financière (les primes de départ), ou du marché du travail par les pré-retraites.

---

<sup>1</sup> Gazier B. (2008), « [Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative](#) », *Travail et Emploi*, n° 113, janvier-avril, p. 117-128.

Ces grandes restructurations signent l'apparition de premiers dispositifs de reconversion, sous la forme de « cellules de reclassement », déployées par des entreprises engagées dans des fermetures de sites, et de dispositifs de « reclassement par la formation » financés par les pouvoirs publics et déployés dans le cadre du **Fonds national pour l'emploi** (FNE) créé en 1963.

### 1.1.2. L'apparition des dispositifs d'accompagnement de reclassement lors des licenciements

Les années 1990 sonnent le début d'un changement des logiques à l'œuvre en matière d'accompagnement des transitions. Apparaît en 1989 l'obligation de mettre en place des plans sociaux pour éviter ou réduire les licenciements. Ceux-ci sont remplacés en 2002 par les **plans de sauvegarde de l'emploi (PSE)**, obligatoires dans les entreprises de plus de 50 salariés<sup>1</sup>. Le droit du licenciement économique se retrouve ainsi assorti de garanties visant à assurer la reconversion des personnes. Celles-ci sont très variables selon la nature et les modalités prévues pour accompagner les personnes licenciées, bien que la loi prévoie qu'un licenciement économique ne peut intervenir *que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré sur les emplois disponibles*.

Émergent alors au milieu des années 2000 les conventions de reclassement personnalisées (CRP) et les contrats de transition professionnelle (CRT), fusionnés lors de l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2011 pour créer le **contrat de sécurisation professionnelle (CSP)**<sup>2</sup>. Dispositif d'accompagnement destiné aux licenciés économiques des entreprises de moins de 1 000 salariés et des entreprises en liquidation ou redressement judiciaire, il est conçu pour favoriser les reconversions professionnelles. Il propose un accompagnement intensif avec un conseiller dédié, un accès facilité à la formation et une indemnisation plus élevée que l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Apparaît également le **congé de reclassement** en 2002. D'une durée variable, ce congé a pour objet de permettre au salarié de bénéficier d'actions de formation et de l'aide d'une cellule d'accompagnement des démarches de recherche d'emploi.

---

<sup>1</sup> Lorsque le projet de licenciement concerne dix salariés au minimum sur une période de trente jours.

<sup>2</sup> Les dispositifs en bleu et gras cités dans la section 1 du Chapitre 2 sont présentés plus en détail dans le tableau en [Annexe 2](#).

### 1.1.3. Anticiper et accompagner les transitions professionnelles pour éviter les licenciements

#### Regard en arrière

Constatant les dégâts des restructurations dites « à chaud », le dialogue entre les partenaires sociaux pose l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels et de l'organisation de reconversions en amont des licenciements. Les négociations collectives des années 1990 voient ainsi naître le modèle de la compétence et, avec lui, des accords comprenant un volet préventif prenant la forme de démarche de **Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**. La GPEC est ainsi rapidement présentée comme une méthode permettant d'éviter les licenciements dans les organisations menacées par la crise<sup>1</sup>. Bien que ces pratiques se révèlent hétérogènes et disposent d'une efficacité relative<sup>2</sup>, elles sont reprises par le législateur qui introduit en 2005 l'obligation pour les entreprises de plus de 300 salariés de négocier un plan triennal de GPEC. Consacrant la dimension prévisionnelle, ces réformes conduisent à inventer de nouvelles modalités de reconversion, détachées du droit du licenciement économique.

C'est notamment le cas du **congé de mobilité**, dont le décret du 20 décembre 2017 prévoit de nouvelles dispositions de mise en œuvre dans le cadre d'accord de GPEC conclu par une entreprise, qui peut dès lors proposer un congé au cours duquel le salarié dispose d'un accompagnement visant à le reclasser sur un nouveau poste. Articulé à une anticipation des évolutions économiques que l'entreprise pourrait rencontrer dans le futur, ce dispositif vise à prévoir les conséquences de ces mutations sur la gestion du personnel.

Des dispositifs de sauvegarde de l'emploi sans rupture de contrat à l'initiative des employeurs apparaissent également au cours des années 2000, sous la forme d'accords collectifs. C'est notamment le cas des accords de maintien dans l'emploi, transformé en 2017 en **accords de performance collective (APC)**, ainsi que des accords de **rupture conventionnelle collective (RCC)**, eux aussi institués en 2017. Conçus comme des alternatives au PSE, ces dispositifs n'embarquent par définition aucune obligation de reclassement interne, laquelle reste liée exclusivement au régime du licenciement économique. Ils sont pourtant pensés comme l'occasion de mettre en place des mécanismes d'accompagnement des reconversions des salariés concernés, par le biais des modalités citées ci-dessus.

---

<sup>1</sup> Thierry D. et Sauret C. (1994), *La gestion prévisionnelle et préventive de l'emploi et des compétences*, Paris, L'Harmattan.

<sup>2</sup> Joyeau A. et Retour D. (1999), « La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences entre contrôle et autonomie », *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 32, juillet-août, p. 127-143 ; Brochier D. (2002), *Gestion des compétences. Acteurs et pratiques*, Paris, Economica.

## *Et aujourd’hui ?*

En 2022, près de 57 000 personnes avaient adhéré au contrat de sécurisation professionnelle, soit 60 % des salariés licenciés pour motif économique inscrits à Pôle emploi. Dans un rapport de 2020<sup>1</sup>, la Cour des comptes relève deux raisons principales de non-recours au dispositif : le défaut d’information des salariés éligibles, et l’éligibilité à d’autres dispositifs, pourtant potentiellement moins avantageux. Elle souligne également que le dispositif ferait « figure d’exception dans le paysage des dispositifs d’accompagnement des licenciés pour motif économique des pays de l’OCDE » au vu des conditions relativement avantageuses et du nombre de salariés éligibles. Cette prestation, tantôt effectuée par Pôle emploi tantôt par des sous-traitants, est en effet bien mieux dotée que l’accompagnement des chômeurs de droit commun. Les moyens alloués à l’accompagnement représentaient 118 millions d’euros en 2018 pour environ 52 000 adhérents CSP en cours d’indemnisation en moyenne sur l’année, soit 2 300 euros par an pour un adhérent au CSP, en plus du financement de l’accompagnement ordinaire que Pôle emploi estime à 162 euros par an et par chômeur, au coût marginal. Selon la Dares<sup>2</sup>, les bénéficiaires du CSP affichent un taux de retour à l’emploi dans les dix-huit mois supérieur aux autres licenciés pour motif économique. Cependant, comme le souligne l’Unédic<sup>3</sup> via une série de préconisations, il existe une marge d’amélioration quant à la place de la formation au sein du dispositif. L’accès à la formation, bien que supérieur à celui des demandeurs d’emploi de « droit commun », reste faible, en particulier pour un dispositif de transition. Un rapport d’Amnyos et de l’Ires, réalisé en 2014 pour le compte de la Dares<sup>4</sup>, souligne aussi la grande hétérogénéité de la qualité des pratiques d’accompagnement proposées par les opérateurs privés de placement et Pôle emploi (voir *infra*, section 3.1) à qui est confiée la partie accompagnement du dispositif.

En revanche, aucun suivi n’est réalisé sur le congé de reclassement (ni sur le congé de mobilité, facultatif et conventionnel), que ce soit en termes de volume, de nature des propositions faites ou acceptées par les salariés (durée, indemnisation, prestations d’accompagnement) ou de taux de retour à l’emploi. Aucune évaluation majeure sur l’efficacité du dispositif n’a été entreprise depuis plus de dix ans.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes (2020), *Les dispositifs de l’État en faveur des salariés des entreprises en difficulté. Bilan de la période 2008-2019*, rapport public thématique, juillet.

<sup>2</sup> Ghrairi J. (2021), « *Contrat de sécurisation professionnelle : amélioration du retour à l’emploi à 18 mois pour les adhérents entrés mi-2018* », *Dares Focus*, n° 39, juillet.

<sup>3</sup> Unédic (2021), « *Le CSP, dix ans après sa création. Un dispositif qui a fait ses preuves et doit faire face à la crise économique* », *Unédic Analyses*, juin.

<sup>4</sup> Capelier T., Leclerc G., Monzenga G., Barreau M., Fretel A. et Grimault S. (2014), « *Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP)* », Document d’études, n° 187, Dares, novembre.

Ce constat pourrait motiver *a minima* une uniformisation des pratiques d'accompagnement au sein de l'ensemble de ces contrats, voire une fusion de l'ensemble des dispositifs de licenciement économique<sup>1</sup>. De manière générale, il s'agit de garder à l'esprit que si le licenciement économique est devenu une modalité marginale de rupture du contrat de travail, le motif économique des fins de contrat reste la cause majoritaire de séparation, y compris dans les procédures ne relevant pas de l'initiative exclusive de l'employeur (les APC et les RCC). Une large partie des fins de contrat pour raison économique, licenciement ou rupture négociée n'est donc assortie d'aucune obligation d'accompagnement au reclassement (voir recommandation n° 3).

## 1.2. Le développement d'un droit individuel aux mobilités professionnelles assis sur l'accès à la formation

Dès son institution, à travers la loi du 16 juillet 1971, dite loi Delors, la formation professionnelle continue repose sur deux piliers : d'un côté, elle oblige les entreprises de plus de dix salariés à participer au financement des actions de formation, de l'autre elle permet au salarié de bénéficier à son initiative d'un **congé individuel de formation (CIF)**, afin de suivre au cours de sa vie professionnelle des formations de son choix dans le but « d'accéder à un niveau supérieur de qualification, de changer d'activité ou de profession, et de s'ouvrir plus largement à la culture et à la vie sociale ». Si dans les faits, ceux-ci ne feront l'objet d'un financement que bien plus tard, cette déclaration ouvre la voie aux champ des transitions « à l'initiative des individus ».

### 1.2.1. Droit aux formations de reconversion

#### Regard en arrière

Les années 1990-2000 sont celles du développement de la *flexi-sécurité* et de la généralisation du modèle de la compétence, actée notamment par les assises du Conseil national du patronat français (CNPF) de 1998, avec pour mot d'ordre l'instauration de la « sécurisation des parcours [en lieu et place d'une] conception passée de la sécurité de l'emploi<sup>2</sup> ». L'individu se doit désormais d'être pleinement acteur des choix et orientations qui le concernent et est rendu co-responsable de sa capacité à occuper un emploi. La mise en place du bilan de compétences en 1992 puis de la VAE en 2002 (voir Chapitre 1, section 2.1) consacre cette logique de parcours individualisé.

---

<sup>1</sup> Coquet B. (2021), « [Reclassement des salariés licenciés économiques : velléités et bonnes pratiques](#) », Sciences Po OFCE Working Paper, n° 16/2021.

<sup>2</sup> Conseil économique et social (2007), [La sécurisation des parcours professionnels](#), rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill, mai.

La période est également celle de la montée en charge réelle du CIF, qui disposera de financements à partir de 1983-1984 et dont la mise en œuvre relèvera d'organismes paritaires. S'ouvrant aux CDD sous conditions à partir de 1991, le CIF atteindra en moyenne 40 000 bénéficiaires annuels sur la période 2010-2015.

Le CIF est le seul dispositif qui peut être engagé à l'initiative du salarié, sans relever d'une prescription émanant de l'employeur ou de Pôle emploi, pour financer des formations qualifiantes longues. Dans un référé de 2017, la Cour des comptes<sup>1</sup> pointe cependant une liste de faiblesses et de contraintes vis-à-vis du dispositif, qui la pousse à une série de recommandations<sup>2</sup> :

- recentrer le CIF sur des formations qualifiantes et répondant à des besoins du marché du travail, tout en concentrant les financements sur certains publics ;
- augmenter le nombre de bénéficiaires<sup>3</sup> en rationalisant le coût du dispositif, grâce notamment à des formations plus modulaires et plus courtes et la promotion de formations se déroulant en dehors du temps de travail (en particulier pour les TPE). La Cour des comptes appelait également de ses vœux une analyse fine des coûts unitaires de formation et la mise en œuvre de véritables politiques d'achat ;
- renforcer et améliorer la qualité de l'accompagnement vers le dispositif, en s'appuyant sur le CEP alors nouvellement mis en place.

#### *Et aujourd'hui ?*

Sur le droit à la reconversion « à l'initiative de l'individu » comme sur de nombreux autres points (voir *infra*), la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 vient bouleverser l'écosystème existant. Sur le plan des transitions professionnelles, la loi élargit la notion de reconversion professionnelle au-delà du cadre où la cantonnait le droit du travail, à savoir les actions de reconversion en vue d'un reclassement en cas de suppression d'emploi pour un motif économique. Conçue dans un contexte macroéconomique différent de celui que nous traversons, elle se concentre avant tout sur l'apprentissage et la formation d'adaptation (via le CPF), ayant pour conséquence de reléguer au second plan la problématique de l'accès à des formations de reconversion.

La première version du projet prévoit une suppression du CIF, sans que celui-ci ne soit remplacé par un dispositif nouveau. Il faudra une prise de position commune des partenaires sociaux pour que le dispositif **Projet de transition professionnelle – PTP**,

---

<sup>1</sup> Cour des comptes (2017), *Le congé individuel de formation (CIF)*, référé S2017-2443, 28 juillet.

<sup>2</sup> Nous reproduisons ces recommandations car elles nous semblent tout à fait pertinentes, y compris dans le nouveau cadre institutionnel d'accompagnement des transitions, voir recommandation n° 4.

<sup>3</sup> Ce qui passait également par un enjeu de notoriété, avec seulement 62 000 candidatures en 2014.

appelé aussi **CPF de transition professionnelle**, soit instauré, moyennant cependant une diminution importante des budgets alloués, de plus d'un milliard d'euros pour le CIF à un peu plus de 400 millions en 2020 pour le PTP.

En septembre 2020, suite à la crise sanitaire et dans le cadre du plan de relance, le gouvernement a décidé d'allouer une enveloppe complémentaire de 100 millions d'euros au financement des PTP sur deux ans via un versement de France compétences. Concrètement, en 2022, ce sont donc 19 315 dossiers PTP qui ont été financés pour un montant total de 563 millions d'euros. Un résultat légèrement inférieur aux 19 921 PTP financés en 2021 pour 554 millions d'euros, selon le Jaune budgétaire « Formation professionnelle » annexé au PLF pour 2023. Des chiffres à mettre en rapport avec 2018, dernière année avant la réforme, où 44 636 CIF ont été financés (en englobant CIF-CDI et CIF-CDD) pour un financement à 1,18 milliard d'euros.

Dans cette nouvelle mouture, le PTP permet à un salarié de s'absenter pour suivre une formation certifiante de longue durée afin de changer de métier ou de profession. C'est un droit individuel dérivé du CPF, qui relève donc de l'initiative individuelle et non pas d'une négociation collective impliquant les partenaires sociaux. Si le suivi de la formation nécessite une interruption de travail, une validation de l'employeur est requise. Durant cette période de formation, le salarié conserve les prestations sociales de son poste et touche un salaire correspondant à la moyenne des sommes perçues sur les douze derniers mois.

Tous les dossiers éligibles au PTP sont examinés en commission paritaire d'instruction régionale (CPIR), gérée par les associations Transitions Pro – AT-Pro, qui se sont substituées aux Fongecif avec la réforme de 2018. La décision d'accorder ou non le financement est prise après examen de chaque dossier, sur la base de la cohérence du projet professionnel, de la pertinence du parcours de formation proposé, et de la perspective de retrouver un emploi à l'issue de la formation. Dans un contexte budgétaire contraint, l'appréciation de la qualité du projet est calculée pour chaque dossier via l'établissement d'un score sur 20 points par rapport à une liste de dix priorités fixées par France compétences<sup>1</sup>.

La loi de 2018 introduit également le **dispositif Démission-reconversion** (ou dispositif démissionnaire), à savoir la possibilité pour les salariés en CDI d'ouvrir leurs droits au chômage lorsqu'ils démissionnent pour réaliser un projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création d'entreprise ou de reprise d'entreprise. L'accès à ce droit est soumis à des conditions ainsi qu'à un parcours d'obtention. Il est ainsi nécessaire d'avoir formalisé son projet avant de démissionner, dans le cadre d'un conseil en évolution professionnelle – CEP (voir *infra*). Le candidat doit ensuite

---

<sup>1</sup> <https://www.transitionspro-idf.fr/priorites-de-financement-du-ptp/>

déposer un dossier<sup>1</sup> auprès de l'association Transition Pro de sa région, où une commission spécifique statue sur le *caractère réel et sérieux du projet professionnel*. Une fois cette attestation obtenue, l'individu a six mois pour s'inscrire à Pôle emploi.

Une étude d'impact préalable au lancement estimait le nombre de bénéficiaires annuels potentiels entre 17 000 et 30 000 pour un coût de 230 à 345 millions d'euros annuels pour l'assurance chômage. Le dispositif a connu un début timide, avec 14 443 ouvertures de droits pour ce nouveau motif entre novembre 2019 et novembre 2021. La délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) imputait ce lent démarrage à la situation de crise et à une appropriation progressive du dispositif. Elle reconnaissait toutefois que « la condition relative à une durée d'activité antérieure de cinq années continues limite aussi l'accès au dispositif<sup>2</sup> ». Le médiateur de Pôle emploi<sup>3</sup> mettait quant à lui en avant la trop grande complexité de la procédure.

Le dispositif commence aujourd'hui à s'enraciner dans le paysage, avec 12 000 ouvertures de droit en 2021, pour environ 7 millions d'euros par mois selon l'Unédic, soit 0,3 % des dépenses mensuelles d'allocations pour projet professionnel. Pour 2022, ce sont même 19 410 attestations de caractère réel et sérieux qui ont été délivrées par les AT-Pro. En termes de profil, les bénéficiaires en sont plus souvent des hommes (contrairement aux bénéficiaires de l'ARE) et aussi plus jeunes et légèrement plus diplômés. Par ailleurs, selon Stéphane Giboudaud, directeur général de Transitions Pro pour Auvergne-Rhône-Alpes, « ce qui n'avait pas été anticipé, c'est que la mesure est avant tout un dispositif d'entrepreneuriat ».

Cette montée en charge du dispositif démissionnaire, cumulée avec la diminution du nombre de bénéficiaires du PTP par rapport au CIF, ne manque pas d'interroger l'écosystème du droit aux formations de reconversion, ouvrant la voie à une banalisation d'un passage par le chômage indemnisé dans le cadre d'un projet de transition (voir *infra*, section 2.3).

---

<sup>1</sup> Celui-ci présente le projet de reconversion, les caractéristiques du métier souhaité, la formation et les modalités de financement envisagées, ainsi que les perspectives d'emploi à l'issue de la formation.

<sup>2</sup> Cité dans un *rapport d'évaluation de la loi du 5 septembre 2018* publié par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en janvier 2022.

<sup>3</sup> Pôle emploi (2021), *Rapport 2020 du médiateur national*, mai.

### 1.2.2. Droit à la formation d'adaptation

#### *Regard en arrière*

Dans le préambule de l'ANI du 5 décembre 2003<sup>1</sup>, les partenaires sociaux constataient que, depuis la loi Delors de 1971, l'accès des salariés à la formation s'est largement accru, mais que celui-ci reste très inégalitaire selon les statuts et les types d'entreprises. Ils constatent également une diminution de la durée des stages de formation, soulevant là encore une inégalité entre la majorité des accès et la minorité accédant au **droit individuel de formation**<sup>2</sup> (DIF), instauré par la loi du 4 mai 2004 pour tenter de combler cette double inégalité. D'une durée de vingt heures par an, cumulables sur six ans (cent vingt heures au total), il était destiné aux salariés sous contrat à durée indéterminée (CDI) et s'exerçait « à l'initiative du salarié en liaison avec son entreprise ».

Dix ans plus tard, le bilan du DIF étant jugé décevant<sup>3</sup>, la loi du 5 mars 2014 a introduit à sa place le **compte personnel de formation**. Présentée comme une « réforme profonde » du droit à la formation<sup>4</sup>, elle ouvre le droit à tout actif de bénéficier de vingt-quatre heures de formation gratuite par an, car financée par au moins 0,2 % de la masse salariale des entreprises, via notamment leur organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), devenu collecteur unique. Cette loi instaure alors un droit à la qualification pour toute personne engagée dans la vie active<sup>5</sup>.

#### *Et aujourd'hui ?*

Suite à un constat d'un départ mitigé du dispositif, la loi « Avenir professionnel » de 2018 propose une refonte en profondeur du CPF afin d'en faire un outil accessible et lisible, un droit personnel à la main de ses titulaires dans une logique d'appropriation directe. Pour ce faire, la loi introduit la monétisation en euros (et non plus en heures de formation<sup>6</sup>), et permet à chaque actif de plus de 16 ans d'acheter une prestation de formation à son initiative, sans intermédiation, par le biais d'une application numérique, « Mon compte formation ». Elle supprime également le système de listes de formations éligibles au CPF, définies par les partenaires sociaux, tout en proposant une définition élargie de l'action de

---

<sup>1</sup> [Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003](#) relatif à l'accès des salariés à la formation professionnelle tout au long de la vie professionnelle.

<sup>2</sup> Dubar C. (2015), « [Introduction](#) », *La formation professionnelle continue*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

<sup>3</sup> Le taux de bénéficiaires n'ayant jamais dépassé 6 % de salariés par an, contre près de 50 % pour les stagiaires en plan de formation en 2012.

<sup>4</sup> Dubar C. (2015), « [Introduction](#) », *La formation professionnelle continue*, *op. cit.*

<sup>5</sup> [Articles L6314-1 et L6314-2](#) du chapitre IV de la 6<sup>e</sup> partie du Code du travail consacré à la formation professionnelle tout au long de la vie.

<sup>6</sup> Excepté pour les agents publics.

formation (pour englober toutes sortes de modalités d'apprentissage, en présentiel, à distance, en situation de travail).

Il convient de souligner que le dispositif, comme l'ensemble de la loi de 2018, est orienté vers la couverture de ce que Jean-Marie Luttringer<sup>1</sup> appelle le « petit risque », à savoir l'inadéquation ou l'insuffisance de qualifications et de compétences en raison de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail, plutôt que du « grand risque », qui résulte d'un changement de métier en raison notamment de la pénibilité de celui-ci, de la nécessité d'acquérir une nouvelle qualification, ou encore en raison de l'absence de perspectives d'évolution ou de promotion professionnelle.

Pour ce qui est des transitions nécessitant des formations que le CPF, plafonné à 5 000 euros, ne couvre pas, la réforme misait principalement sur les logiques d'abondements complémentaires, de nature très diverse<sup>2</sup>, relevant d'une co-construction (voir *infra*, section 1.3), mais laissant ouverte la question du revenu de remplacement pendant la formation. La loi place en effet au premier rang la contribution du salarié lui-même pour ce qui est du financement d'un reste à charge, sur ses fonds propres et par la libération d'un temps destiné à se former.

Près de cinq ans après son introduction, le « big bang » annoncé a bien eu lieu et les chiffres du recours au CPF désintermédié, au-delà même des attentes, s'apparentent à un véritable succès, notamment en ce qui concerne la relation qu'entretiennent les actifs vis-à-vis de la formation. Cependant, au-delà de limites inhérentes sur lesquelles le législateur est en train de travailler, force est de constater qu'il ne s'agit pas (ou pas encore) d'un dispositif œuvrant à la transition des actifs occupés (Encadré 4).

#### Encadré 4 – Le CPF désintermédié, un succès quantitatif mais des limites

Dans le cadre d'un bilan d'étape datant de 2017<sup>3</sup> sur le récemment créé CPF, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) fait le constat « qu'au regard de ces ambitions, et malgré un volontarisme incontestable dans son déploiement depuis le vote de la loi, la place du CPF reste fragile et qu'il existe un risque réel

<sup>1</sup> Sur la distinction entre « petit risque » et « grand risque », lire Luttringer J.-M. (2020), « [Comment garantir "La liberté de choisir son avenir professionnel" par temps de crise économique](#) », chronique n° 158, JML Conseil/Sauléa.

<sup>2</sup> La loi permet pas moins de quatorze formes d'abondements spécifiques : l'entreprise ou la branche par convention, mais aussi l'État, la région, Pôle emploi, etc.

<sup>3</sup> Fourcade S., Robert E. et Wallon V. (2017), [Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation \(CPF\)](#), rapport, Inspection générale des affaires sociales, juillet.

de s'éloigner des objectifs initiaux ». Une conclusion qui mènera à la refonte du dispositif afin d'en donner sa pleine mesure.

L'objectif poursuivi est donc clairement identifié : **le CPF doit devenir un outil accessible et lisible, un droit personnel à la main de ses titulaires dans une logique d'appropriation directe**. Ce qu'entérine l'article 1 de la loi « liberté de choisir son avenir professionnel » de 2018 avec la monétisation du compte, l'élargissement des mécanismes d'abondements et la réaffirmation d'une possibilité de co-investissement, la suppression du système des listes éligibles et la désintermédiation par l'application « Mon compte formation ».

### Succès quantitatif indéniable

Près de cinq ans après son introduction, le succès quantitatif du nouveau CPF est indéniable. Entre novembre 2019 et mars 2023, on compte près de 5,87 millions de dossiers acceptés. La courbe des dossiers acceptés a suivi une courbe ascendante, passant de 1,18 million en 2010 à 2,35 millions en 2021, avant de décroître légèrement autour de 2 millions en 2022. À titre de comparaison, il faut rappeler qu'en 2017, seules 580 000 formations avaient été validées dont environ 300 000 dossiers de demandeurs d'emploi. À noter également que la baisse du nombre de dossiers validés l'année dernière est consécutive au travail d'épuration dans le fichier des organismes habilités à vendre leur prestation via le CPF ainsi qu'à une lutte accrue contre la fraude.

Ce succès d'ordre quantitatif s'accompagne d'une évolution relative du profil des bénéficiaires, avec une augmentation significative de la part des ouvriers et des employés qui représentent aujourd'hui près de 70 % des dossiers déposés. Le nouveau CPF a également largement bénéficié aux demandeurs d'emploi.

### Des effets sur l'employabilité plus discutés

Les données disponibles sur les domaines de formation les plus sollicités font état d'un engouement toujours prononcé pour des formations peu professionnalisantes (bien qu'utiles), parmi lesquelles celles visant à l'obtention du permis de conduire (330 000 formations en 2022) et à l'apprentissage des langues vivantes. Le CPF est également largement orienté vers des prestations de certification ne donnant pas lieu à du développement de compétences (TOEIC, CACES, etc.).

À cela il s'agit d'ajouter que le nombre accru de recours au CPF s'est également accompagné d'une chute de la durée des formations, passée en moyenne de 296 heures en 2016 à 67 heures en 2020 (la moitié des formations durant même moins de 20 heures).

Ces constats soulèvent des interrogations quant à l'efficacité du dispositif et à sa capacité à devenir une réelle ressource pour l'évolution professionnelle et le développement des compétences, même si le nombre élevé de bilans de

compétences et de formations d'aide à l'entrepreneuriat peut être vu comme un témoin d'aide à la construction des parcours professionnels.

La Dares et France compétences ont publié en mars 2023<sup>1</sup> une étude fondée sur deux enquêtes auprès de bénéficiaires du CPF pour mieux comprendre leurs usages de ce dispositif. Il en ressort que près de neuf personnes sur dix ayant suivi une formation la recommandent et que les formations suivies sont à l'initiative du bénéficiaire et principalement à visée professionnaliste. Ainsi, huit formations sur dix ont au moins un objectif professionnel et 35 % des bénéficiaires disent avoir pour objectif d'améliorer leurs perspectives de carrière. Près des deux tiers des personnes formées (64 %) déclarent avoir utilisé ce qu'elles ont appris, 19 % pensant l'utiliser plus tard. « Améliorer ses perspectives de carrière » (35 %) et « se reconvertis » (26 %) sont par ailleurs les deux premiers objectifs poursuivis cités par les individus entrants en formation via leur CPF.

### **Une évolution du rapport à la formation, consécutive à un investissement sans précédent**

L'introduction du CPF désintermédié a sans conteste contribué à « démocratiser » l'accès à la formation professionnelle, consacrant celui-ci comme un droit de tous les actifs. Grâce notamment à un investissement sans précédent dans la formation des actifs en emploi, la réforme a œuvré à changer la représentation de la formation professionnelle des individus. De ce point de vue, elle constitue une vraie réussite.

L'étude d'impact du projet de loi<sup>2</sup> tablait sur des dépenses annuelles aux alentours de 2,2 milliards d'euros (contre 700 à 800 millions d'euros avant la réforme). Cependant, avec le succès quantitatif du dispositif, ces plafonds ont été largement dépassés, avec 2,7 milliards d'euros engagés pour 2021 et 2,6 milliards pour 2022. Des montants conséquents qui se traduisent par une fragilisation budgétaire de France compétences, soulignée par la Cour des comptes<sup>3</sup> et l'Igas<sup>4</sup>, qui conduit l'exécutif à envisager une réforme du CPF pour des motifs budgétaires.

<sup>1</sup> Ballini C., Bismuth J., Carloni P., Estrade M.-A., Gauthier A., Louvet A., Tavan C. et Valéro M. (2023), « [Quels sont les usages du compte personnel de formation ?](#) », dossier, Dares/France compétences, février.

<sup>2</sup> Assemblée nationale (2018), [Étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel](#), avril.

<sup>3</sup> Cour des comptes (2022), « [France compétences, une situation financière préoccupante](#) », référé S2022-0729, avril.

<sup>4</sup> IgF/Igas (2020), [Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle](#), avril.

### 1.2.3. Droit à l'accompagnement sur la gestion des carrières et des compétences

#### *Dans l'entreprise*

Dès le début des années 2000 apparaît la nécessité d'un accompagnement en matière d'évolution professionnelle. En 2003, l'ANI introduit, sur une demande des organisations syndicales, l'**entretien professionnel** qui permet au salarié « d'être acteur de son évolution professionnelle » et « a pour finalité de permettre à chaque salarié d'élaborer son projet professionnel, à partir de ses souhaits d'évolution, de ses aptitudes et compte tenu des besoins de l'entreprise ». Celui-ci est cependant optionnel.

Il faudra attendre 2014 pour mettre fin à ce flottement et voir l'entretien professionnel rendu obligatoire tous les deux ans dans l'ensemble des entreprises, sans condition de taille. Si ce dispositif relève de la co-construction, permettant d'aider les employeurs à construire leur Gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP – voir *infra*), il est présenté comme étant au bénéfice des salariés et « consacré à leurs perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de qualifications et d'emploi ». Tous les six ans, l'entretien doit ainsi proposer un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié afin de vérifier si au cours de la période il a suivi au moins une formation ; acquis un élément de certification professionnelle (diplôme, titre professionnel, etc.) par la formation ou par la VAE ; et bénéficié d'une progression salariale ou professionnelle.

#### *En dehors de l'entreprise*

Pensé comme complémentaire du nouveau CPF, la loi de 2014 introduit le **conseil en évolution professionnelle (CEP)**. Il a pour ambition de favoriser l'évolution et la sécurisation des parcours professionnels de l'ensemble des actifs indépendamment de leurs statuts (voir *infra*, section 3.1). Il trouve son fondement dans l'article 6111-3 du Code du travail, qui affirme que « 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'article L. 111-1 du Code de l'éducation ».

La délivrance du CEP est confiée à différents opérateurs, auxquels doivent s'adresser les actifs en fonction de leur statut : les demandeurs d'emploi (Pôle emploi), les cadres (Apec), les jeunes de 16 à 25 ans (missions locales), les personnes handicapées (Cap emploi) et les salariés du secteur privé (Fongecif/Opacif). S'il connaît jusqu'à 2017 une hausse significative pour atteindre 1,5 million de bénéficiaires, il reste alors essentiellement réservé aux demandeurs d'emploi (90 % des accompagnements CEP), en l'absence de financement propre pour les salariés du privé.

La loi de 2018 fait évoluer les contours du dispositif en modifiant certains éléments du cahier des charges tout en précisant que l'opérateur 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 ». Mais l'évolution majeure consiste dans le fait qu'en plus des opérateurs nationaux, le CEP est désormais délivré pour les actifs occupés (hors agents publics) par des opérateurs régionaux financés et sélectionnés par France compétences, sur la base d'un appel d'offres national.

### **1.3. Le rôle des entreprises et la logique de parcours : le difficile développement de la voie de la co-construction**

Avec l'introduction du CPF désintermédié, la loi de 2018 consacre le rôle du salarié en matière de construction des parcours. Dans le même temps, elle réaffirme la responsabilité de l'employeur, dans l'obligation d'organiser la formation de ses salariés afin « d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail » et de « veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi ». Un rôle transformé avec la loi de 2014, qui consacre le passage d'une obligation de moyens (le niveau de dépenses en formation obligatoire) à une obligation de résultats (l'employabilité de leurs salariés). Celle-ci se retrouve alors assortie d'une forme d'opposabilité pour les entreprises de plus de 50 salariés, avec l'intégration d'une logique de sanction : dans le cas où un salarié n'aurait pas bénéficié de l'ensemble des entretiens obligatoires et d'au moins une formation non obligatoire en six ans, l'employeur doit verser un abondement correctif du CPF du salarié de 100 heures (transformées en 3 000 euros suite à la monétisation du CPF).

Pour répondre à cette double exigence et concrétiser des objectifs poursuivis par l'ensemble des réformes depuis 2004, le législateur pose l'hypothèse d'une convergence naturelle d'intérêts. Il écrit ainsi en préambule de la loi que la formation professionnelle est au cœur des défis économiques et sociaux :

- pour les entreprises, elle est un outil majeur de compétitivité et de transformation en vue de faire face efficacement aux mutations économiques ;
- pour les personnes, elle représente l'opportunité de développer et d'adapter leurs compétences, dans la perspective de garantir leur employabilité et de faciliter leur mobilité.

Est alors posé l'objectif d'une co-construction des parcours professionnels des individus, en matière de développement des compétences, d'employabilité, d'évolution voire de mobilité professionnelle. Celle-ci s'incarne au travers de dispositifs individuels, accessibles aux salariés, ainsi que via des pratiques collectives, relevant plutôt des ressources humaines.

### 1.3.1. Le lien entre pratiques d'entreprise, gestion des compétences et sécurisation des parcours

La question de la sécurisation des parcours<sup>1</sup> ainsi que le dialogue social autour des compétences offrent sur le papier l'occasion de la consolidation d'une communauté d'intérêts, pouvant déboucher sur des solutions qui profitent à tous, y compris dans une optique de mobilité.

La sécurisation des parcours des salariés est souvent analysée au simple prisme de la politique de formation. Celle-ci joue évidemment un rôle car elle permet aux salariés de développer des compétences et d'acquérir des certifications qu'ils pourront mobiliser dans le cadre de leur parcours, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise.

Comme le démontrait un rapport récent du REC<sup>2</sup>, les pratiques permettant l'émergence ainsi que le développement des compétences, pour l'entreprise comme pour les salariés, sont de deux ordres :

- celles relevant de processus RH (recrutement, accompagnement des parcours professionnels, mobilités, formations, etc.) et généralement désignées par le terme de « gestion des compétences » (renvoyant notamment à des méthodes de GPEC, d'inspiration légale ou très formalisées) ;
- celles relevant de l'activité de travail (organisation, nature des activités, stratégie d'entreprise, environnement) qui recouvrent des processus moins formalisés et/ou ne relevant pas d'enjeux de compétences.

Or c'est bien l'articulation de ces deux dimensions qui fonde ce que l'on pourrait appeler une stratégie de compétences, génératrice des ressources qui augmenteront la capacité des salariés à envisager une évolution, voire une transition professionnelle. Des chercheurs du Céreq<sup>3</sup> ont objectivé l'effet des politiques d'entreprise sur la sécurité des parcours professionnels, appréhendée d'une part par le maintien au sein de la structure et d'autre part par la capacité à être en emploi suite à un départ de l'entreprise. Après avoir dressé une typologie d'entreprises reposant sur l'articulation entre organisation du travail, gestion des ressources humaines et politique de formation<sup>4</sup>, ils démontrent l'impact de ces configurations sur le retour à l'emploi en cas de mobilité externe : les

---

<sup>1</sup> Sur cette thématique, nous invitons les lecteurs à se reporter à France Stratégie (2021), *Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ?, op. cit.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Sigot J.-C. et Vero J. (2014), « Politiques d'entreprise et sécurisation des parcours : un lien à explorer », Céreq Bref, n° 318, Céreq, février.

<sup>4</sup> Quatre profils, à savoir « structure simple », « ajustement au poste », « développement des compétences » et « entreprise capacitante ».

salariés sortant d'une entreprise « capacitante » ont 1,5 fois plus de chances d'être en emploi en cas de mobilité externe que ceux de la configuration « ajustement au poste de travail ».

Malheureusement, comme cela a été pointé par une note de France Stratégie de 2019<sup>1</sup> avant d'être exploré dans le rapport du REC précité, très peu d'entreprises mettent en place ce qui pourrait relever d'une gestion systématique des compétences. À l'exception de certaines grandes entreprises, les pratiques RH souffrent d'un manque d'articulation entre elles et d'une déconnexion avec la « stratégie d'entreprise ». Ainsi, dans les entreprises mettant en place ce qui s'apparente à une gestion des compétences, la démarche reste souvent très peu articulée aux ressources habituelles de la GRH que sont la formation, le recrutement, les politiques de rémunération et surtout l'organisation du travail. À l'exception de certaines entreprises, en particulier des grands groupes, mettant en place des pratiques de GPEC/GEPP et d'accompagnement des mobilités internes (voir Encadré 5), cela débouche sur une incapacité des organisations à identifier, hiérarchiser et plus encore anticiper leurs besoins en lien avec les enjeux de compétences.

#### **Encadré 5 – Des pratiques vertueuses d'entreprises en matière de mobilités**

Réussir à articuler pratiques RH et stratégie constitue une difficulté partagée par une majorité d'entreprises. Cependant, certaines d'entre elles, en particulier des grands groupes, mettent en place des pratiques innovantes pour accompagner les mobilités de leurs salariés. Plusieurs entreprises ont été auditionnées dans le cadre du groupe de travail à propos de la mise en œuvre de parcours de reconversion, des outils créés pour les appuyer et des difficultés parfois rencontrées.

Le point commun de ces entreprises est la réalisation d'exercices de GPEC/GEPP à intervalles réguliers (tous les un à trois ans) pour évaluer les besoins en compétences et les ressources à disposition. Elles soulignent l'importance de s'appuyer sur les représentants du personnel dans le cadre d'un dialogue social riche et donnant lieu à des accords négociés. Les exercices prospectifs font parfois l'objet de déclinaisons territoriales dans l'optique de « faciliter les appariements sur le plan géographique<sup>2</sup> ».

Ces exercices constituent le socle d'une variété d'outils à destination des salariés, des managers ou des ressources humaines. Certains ont pour but d'ouvrir le

<sup>1</sup> Zizzo C. (2019), « [Quelles entreprises pratiquent la gestion des compétences ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 77, France Stratégie, avril.

<sup>2</sup> Audition de Valérie Louradour dans le cadre de la séance 3 du groupe de travail, le 14 juin 2022.

champ des possibles des salariés. C'est par exemple le cas de ceux d'Orange : son outil intranet *Mon itinéraire* permet d'identifier les passerelles possibles, les modules de formation disponibles et les offres de poste associées ; la *Cartographie des opportunités* permet de visualiser dans une zone géographique donnée quels sont les métiers qui seront particulièrement en croissance dans l'entreprise dans les six à douze mois.

D'autres apportent une vision globale des compétences présentes dans l'entreprise : *Jimmy* est une banque des CV créée par le pôle Global Financial Service du groupe BPCE (Banque Populaire - Caisse d'Épargne) qui permet, lors des recrutements notamment, d'identifier les collaborateurs de l'entreprise ayant les compétences requises ou pouvant changer de métier via une reconversion.

Toutes les entreprises auditionnées mettent en œuvre des parcours balisés pour faciliter les transitions professionnelles de leurs salariés, selon des modalités qui peuvent différer à la marge mais qui se rassemblent autour d'une volonté de parcours « sans couture », en alternance, avec des possibilités de VAE. Air France a instauré une « convention mobilité intégration », convention tripartite entre le « secteur cédant », le « secteur prenant » et le salarié pour définir un certain nombre de points d'étape de la montée en compétences du salarié, l'affectation du budget (sur le secteur d'accueil), et les droits du salarié – notamment ce qui s'apparente à un droit au retour dans l'emploi d'origine tant que l'ensemble des étapes définies n'ont pas été validées, afin de lui laisser l'opportunité de se rendre compte que les conditions d'exercice de son nouveau métier ne lui conviennent pas. Le groupe La Poste organise des « parcours pionniers », pour les salariés souhaitant changer totalement de métier, dans lesquels le lien avec l'emploi cible est fait dès le départ pour sécuriser la transition.

Plusieurs de ces groupes gardent un héritage de leur passé d'entreprise publique, expliquant en partie leur culture de l'accompagnement de la mobilité interne. Les dispositifs visant à accompagner les mobilités externes sont quant à eux plus compliqués à mettre en place, du fait notamment d'une moindre acceptabilité par les salariés (impression d'être « poussés dehors »). Le dispositif « Respiration » chez Orange, s'il ne promeut pas la mobilité externe, permet après dix ans d'ancienneté de faire une pause de trois à six mois tout en maintenant 70 % de sa rémunération pour rejoindre une association, se former ou encore faire du mécénat de compétences.

De fait, la majorité des entreprises, en particulier les TPE-PME, peinent à mettre en place des pratiques de sécurisation des parcours, par manque de ressources, contraintes de temps ou d'activité. Un constat à mettre en perspective avec le fait qu'une grande partie

d'entre elles se sentent peu ou mal informées sur les droits et dispositifs auxquels leurs salariés et elles-mêmes peuvent avoir accès (voir recommandation n° 9). Le rapport précité établit un lien clair entre l'absence d'intérêt d'une partie des TPE-PME pour les enjeux de compétences et de sécurisation des parcours de leurs salariés et la difficulté des acteurs institutionnels du champ emploi-formation-orientation professionnelles (EFOP) à les mobiliser et les accompagner sur ces enjeux. Il formulait une liste de préconisations en vue de renouveler les pratiques d'accompagnement pour mieux répondre aux besoins des entreprises et *in fine* améliorer la condition des travailleurs et leur capacité à sécuriser leurs parcours.

### 1.3.2. Des dispositifs concourant aux transitions sur la base de la co-construction qui peinent à s'ancrer dans le paysage

Si l'on se concentre sur le sujet des transitions, on recense plusieurs dispositifs relatifs à l'évolution, voire aux mobilités professionnelles pensées comme des outils de la co-construction des parcours des individus.

#### *L'entretien professionnel*

Le premier d'entre eux est l'**entretien professionnel**, qui se situe à la croisée des objectifs individuels et du projet d'entreprise. En effet, s'il vise à accompagner les salariés dans leurs perspectives d'évolution professionnelle (voir *supra*), notamment en termes de qualifications et d'emploi, il est également vu comme l'un des outils principaux de la mise en œuvre d'une démarche de gestion des compétences dans les entreprises. Il permet aux entreprises d'identifier les compétences dont elles disposent, de construire sur cette base leurs plans de développement des compétences mais également d'envisager les perspectives professionnelles de leurs salariés dans une logique de gestion des mobilités.

Près de neuf ans après son instauration, l'entretien professionnel semble pourtant avoir du mal à trouver sa place dans le paysage puisque, selon les derniers chiffres disponibles<sup>1</sup>, seuls 52 % des salariés y ont eu accès en 2017-2018. Un chiffre en baisse par rapport à 2015-2016 et largement corrélé à la taille de l'entreprise et au niveau de qualification des salariés. De plus, l'entretien ne donnait lieu à une action de formation que dans 20 % des cas et l'information sur les droits des salariés y était extrêmement rare (14 % pour le CPF et 8 % pour le CEP). En ce qui concerne les abondements

---

<sup>1</sup> Audition de Christine Durieux dans le cadre du groupe de travail, le 30 juin 2022, à partir de Baraldi L. et Durieux C. (2020), « L'entretien professionnel peut-il contribuer au développement des compétences ? », *in* Dupray A., Gasquet C. et Lefresne F. (coord.), *L'entreprise rend-elle compétent.e ?*, coll. « Céreq Essentiels », Céreq, décembre, p. 91-97.

correctifs en cas de défaut de réalisation des entretiens professionnels ou d'action de formation, aucune information n'est disponible à ce jour.

#### *Le CPF « co-construit »*

En 2018, accompagnant l'introduction du CPF désintermédié, apparaît le **CPF « co-construit »** qui permet un financement conjoint pour articuler droit à la formation individuelle et politiques de développement des compétences des entreprises. Les formations qui y sont mobilisées ont vocation à répondre aux besoins définis dans le cadre de la GEPP, le dispositif étant calibré plutôt pour des formations longues, venant soutenir des mobilités ou des reconversions.

Chaque organisation (ou branche professionnelle) est désormais libre :

- d'accorder collectivement des droits supplémentaires au CPF via un accord d'entreprise, qui peut définir les salariés destinataires ou encore les métiers et compétences cibles ;
- d'effectuer un versement, à son initiative, sur les CPF de ses salariés grâce à la dotation volontaire ou de compléter les droits d'un salarié ayant un projet de formation mais dont les fonds ne suffisent pas à la financer. L'entretien professionnel est pensé comme le lieu permettant un dialogue en vue de cette construction commune.

Si le CPF a su s'imposer auprès des actifs, il faut constater que le dispositif n'a pas encore pris sa place dans la co-construction de parcours professionnels. Ainsi, entre novembre 2019 et novembre 2022, seuls 10 460 employeurs avaient abondé pour 238 millions d'euros les CPF de leurs salariés, pour un nombre de 88 130 bénéficiaires potentiels<sup>1</sup>. Si les 152 millions d'euros versés pour l'année 2022 représentent le triple des sommes versées en 2021, ce chiffre est à mettre en regard des 6,3 milliards d'euros dépensés dans le cadre du CPF. Pourtant, selon la Caisse des dépôts et consignations, les parcours de formation financés dans ce cadre multiplient par trois la part des formations diplômantes et par dix la durée moyenne de formation.

#### *La reconversion ou promotion par alternance (Pro-A)*

Autre outil d'accompagnement des mobilités internes introduit par la loi de 2018, la **reconversion ou promotion par alternance – Pro-A** vise à permettre aux salariés n'ayant pas atteint un niveau de qualification sanctionné par une certification professionnelle équivalent à la licence de réaliser un changement de métier ou de profession au sein de leur entreprise – via l'obtention d'une certification professionnelle acquise après une formation en alternance dans le cadre d'un avenant au contrat de

---

<sup>1</sup> Caisse des dépôts (2022), « [Mon compte formation. Les chiffres clés](#) », novembre.

travail. La liste des certifications éligibles est définie au sein d'accords collectifs de branche étendus, sous condition du respect des critères de forte mutation de l'activité et de risque d'obsolescence des compétences. Une condition qui explique probablement un départ très timide, puisqu'au 30 juin 2021 seulement 857 actions de Pro-A avaient été engagées pour un total de 3,8 millions d'euros. Face à ce relatif échec, le gouvernement a saisi l'opportunité du plan de relance de 2021 pour débloquer une enveloppe de 270 millions d'euros supplémentaires, destinée à augmenter le plafonnement du niveau de prise en charge (de 3 000 à 9 000 euros) des Pro-A qui répondent aux priorités du plan de relance<sup>1</sup>, débouchant ainsi sur près de 12 000 parcours Pro-A financés en 2022. Cette montée en charge est surtout le fait des Pro-A « Plan de relance » qui représentent plus de deux tiers d'entre eux. Si on laisse de côté cette manne financière exceptionnelle et provisoire, les deux dispositifs institutionnels d'accompagnement des mobilités professionnelles internes institués avec la loi de 2018 semblent donc avoir du mal à décoller. Outre des effets de blocage liés à la complexité administrative des dispositifs, ces résultats mitigés s'expliquent par le fait que ces dispositifs ne visent que des entreprises pouvant organiser des mobilités professionnelles internes, c'est-à-dire par définition plutôt des grandes entreprises qui ont pour une partie d'entre elles déjà développé des outils propres d'accompagnement des parcours.

### *Transitions collectives*

C'est sur le constat d'un manque en matière d'accompagnement des mobilités professionnelles inter-entreprises qu'a été lancé début 2021 le dispositif **Transitions collectives** (Transco). Celui-ci permet aux employeurs d'anticiper les mutations économiques de leur secteur et d'accompagner leurs salariés dans une reconversion préparée et assumée vers un métier porteur dans leur bassin de vie. Conçu par les partenaires sociaux et doté d'une enveloppe de 500 millions d'euros, ce dispositif vise ainsi à favoriser la mobilité professionnelle, en particulier intersectorielle, et les reconversions à l'échelle d'un territoire. La rémunération des salariés (y compris les charges sociales légales et conventionnelles) et les frais pédagogiques sont pris en charge par l'État, totalement ou partiellement, en fonction de la taille de l'entreprise, pour des formations de reconversion pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois. Plusieurs conditions devaient au départ être remplies avant d'actionner le dispositif. L'entreprise devait inscrire la liste des métiers identifiés comme fragilisés dans un accord-type GEPP, avant d'informer les salariés éligibles. Les salariés volontaires devaient eux passer par un CEP dans l'optique de formuler un projet de mobilité vers un métier devant appartenir à une liste de métiers porteurs, établie par les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets). Afin de faciliter les mises en relation entre

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire « la transition écologique », la « souveraineté économique et l'indépendance technologique » et la « relance sociale et territoriale ».

des entreprises porteuses d'emplois et des entreprises ayant des emplois fragilisés à l'échelle d'un territoire, des plateformes territoriales de transitions professionnelles devaient être mises en place (voir Chapitre 3, section 2.2).

Une procédure dont la complexité fut pointée du doigt par beaucoup comme cause de la difficulté du dispositif à s'imposer, puisque après un an d'existence, en février 2022, seuls 114 entreprises et 134 salariés avaient vu leurs dossiers acceptés<sup>1</sup>. Une instruction intervint pour simplifier la procédure, en permettant aux entreprises de moins de 300 salariés de remplacer l'accord de GEPP par une information et une consultation du comité social et économique (CSE) sur la liste des métiers menacés. Elle créait également un deuxième dispositif, s'appuyant sur le congé de mobilité, permettant de financer des parcours de transitions professionnelles consécutifs à la signature d'accords de RCC ou de GEPP.

Avec un total de 332 dossiers individuels déposés en 2022 pour un total de moins de 10 millions d'euros, le dispositif Transitions collectives, particulièrement séduisant sur le papier et issu d'un consensus tripartite, n'a pas réussi à trouver sa place. Plusieurs raisons peuvent être avancées à cela, parmi lesquelles le fait d'axer un dispositif de transition sur l'entreprise de départ plutôt que sur l'entreprise d'arrivée. Les chefs d'entreprise peuvent en effet être réticents à s'engager dans un dispositif qui les identifierait comme rencontrant des difficultés économiques, les amenant à ouvrir la porte au départ de certains de leurs salariés. La réintégration du salarié dans son emploi (ou un emploi équivalent) à l'issue de la formation est séduisante sur le papier mais semble désincitative pour les employeurs, et pas si sécurisante pour les salariés (voir *infra*, section 2.3), de l'avis de plusieurs acteurs auditionnés dans le cadre du groupe de travail.

Les dispositifs d'évolution et transition professionnelles reposant sur le principe d'une co-construction des parcours de mobilités peinent dans leur ensemble à s'imposer au sein de l'entreprise.

### 1.3.3. L'entreprise de départ peut-elle être une ressource ?

Au-delà de réorientations probablement nécessaires des dispositifs de transition au sein de l'entreprise, ce constat pose la question plus large du rôle de l'entreprise vis-à-vis de l'évolution professionnelle de ses salariés, quand celle-ci prend la forme d'une mobilité sortante.

L'entreprise est un agrégat d'acteurs aux intérêts propres, qui peuvent parfois entrer en contradiction. Postuler une communauté d'intérêts autour de la question de la sécurisation

---

<sup>1</sup> Source : DGEFP. Voir Marty C. (2022), « [Transitions collectives : les AT Pro ont mis en place le dépôt de dossier dématérialisé pour les nouvelles Transco](#) », AEF Info, dépêche du 16 mars.

des parcours n'a rien d'évident, en particulier dans un contexte de potentiel accroissement des inadéquations entre aspirations des individus et besoins des entreprises. Le cas de l'entretien professionnel est tout à fait parlant. Selon Christine Durieux<sup>1</sup>, celui-ci, lorsqu'il existe, est source de beaucoup de déceptions. En effet, l'entretien est le lieu de formulation des demandes de formation (59 %) et d'évolution professionnelle (51 %). Pourtant, selon les chiffres de l'enquête Defis (*Dispositif d'enquêtes sur les formations et itinéraires des salariés*), moins d'un tiers des entretiens déboucheraient sur une formation, 10 % sur une promotion et 11 % sur un changement de poste ou de fonction. De tels écarts entre les attentes des salariés et les possibilités offertes par l'entreprise, tant en termes de formation que d'évolution, pourraient contribuer à expliquer le faible intérêt des salariés pour le dispositif, pointé par les professionnels RH. Ils contribuent également à générer chez eux une forme de méfiance vis-à-vis de leur employeur et une incertitude quant à leur capacité à enclencher leur mobilité externe. Deux éléments décisifs dans la prise de décision de mobilité si l'on en croit l'enquête de France compétences<sup>2</sup> (voir *infra*, section 2.2).

Dans l'ensemble, les entreprises nourrissent souvent une relation complexe vis-à-vis des mobilités, sortantes mais également internes, en particulier dans un contexte d'accroissement des tensions sur le marché du travail (voir Chapitre 1). C'est d'autant plus vrai pour des TPE-PME où, face aux difficultés de recrutement éprouvées, l'enjeu principal réside dans la capacité à fidéliser ses salariés<sup>3</sup> pour ne pas avoir à en trouver de nouveaux. Cela peut déboucher sur des pratiques vertueuses<sup>4</sup>, mais aussi s'opérer aux dépends de l'intérêt de salariés candidats à une évolution professionnelle. L'encadrement de proximité, en particulier, se retrouve soumis à des injonctions contradictoires. Devant incarner un discours managérial qui souligne l'importance d'une mobilité récurrente (tous les trois à cinq ans) et ses effets positifs sur la motivation et la productivité, il est également contraint par son agenda et l'atteinte de ses objectifs, qui l'incitent à conserver ses meilleurs éléments. De ce fait, rendre le manager responsable de la gestion des souhaits de mobilité, en lui faisant réaliser l'entretien professionnel, complique sa position. Faire de l'entretien professionnel un outil de la GPEC/GEPP, confié si besoin aux directions des ressources humaines, permettrait de renforcer son effectivité et de lever la confusion avec les entretiens annuels et leur rôle d'évaluation (voir recommandation n° 8).

---

<sup>1</sup> Auditionnée le 30 juin dans le cadre du GT. Voir Durieux C. et Baraldi L. (2020), « [Les entretiens professionnels dans les entreprises : un dispositif favorable au développement de la capacité d'agir des salariés ?](#) », in Guillemot D. et Melnik-Olive E. (dir.), *Formation continue et parcours professionnels. Entre aspirations des salariés et contexte de l'entreprise*, Marseille, Céreq, coll. « Céreq Échanges », p. 73-81.

<sup>2</sup> BVA (2022), [Parcours de reconversion professionnelle. Rapport final](#), étude réalisée par BVA pour France compétences, février.

<sup>3</sup> Audition de plusieurs TPE dans le cadre du groupe de travail, le 7 juillet 2022.

<sup>4</sup> Par exemple, la semaine de quatre jours, des horaires non fractionnés, etc.

La co-construction des parcours doit assurément rester un objectif vers lequel tendre. Cependant, même avec des réorientations, les dispositifs de transitions professionnelles se heurteront systématiquement au cas de la divergence d'intérêt, en particulier vis-à-vis des mobilités sortantes. Dès lors, il s'agit de ménager un accès systématique des salariés à leurs droits à l'évolution professionnelle en dehors de l'entreprise (voir recommandations n° 3 et 8).

## 2. La structuration de l'offre d'accompagnement questionnée par les logiques individuelles

### 2.1. Des dispositifs segmentés au regard des volumes concernés

#### 2.1.1. Le faible volume de transitions intermédiaires par les dispositifs étiquetés comme tels

En dépit du constat de données hétérogènes et incomplètes dans ce domaine, le premier enseignement de ce travail de recensement est le faible nombre de personnes accompagnées dans le cadre de dispositifs étiquetés comme relevant des transitions professionnelles. Carole Grandjean, actuelle ministre déléguée chargée de l'Enseignement et de la Formation professionnels estimait début 2023<sup>1</sup> que « les parcours de transitions professionnelles [sous-entendu PTP, Démission-reconversion, Pro-A, Transco] ne concernent aujourd'hui que 0,3 % des actifs soit 60 000 par an ». Même en y ajoutant le nombre de personnes passant par des dispositifs de reclassement liés aux ruptures de contrat, qui se chiffre en dizaines de milliers, ces volumes sont à mettre en regard avec les 1,4 million de personnes qui changent de métier chaque année, voire avec les 7 millions de fin de contrat en CDI ou en CDD de plus de un mois (d'après l'enquête *Les mouvements de main-d'œuvre*, voir Chapitre 1, section 1.1).

Un décalage qui n'est pas un problème en soi, car si certaines réorientations permettraient d'augmenter le volume de ces dispositifs (voir recommandation n° 5), il est essentiel de rappeler que toutes les transitions n'ont pas vocation à être accompagnées, et encore moins à bénéficier d'un financement dans le cadre d'une formation de reconversion. Un grand nombre de transitions se déroulent sans aucune intervention publique ou institutionnelle. Dès lors, un premier objectif doit être de garantir que les financements publics sont bien ciblés vers le financement de formations que la collectivité définit comme prioritaires (voir recommandations n° 1 et n° 6).

---

<sup>1</sup> Discours à l'université d'hiver de la formation professionnelle (disponible [ici](#)), le 25 janvier 2023.

Ce chiffre de 60 000 donne par ailleurs une vision très partielle des transitions, les résumant à des reconversions – vues comme des changements « radicaux » de métiers – avec recours systématique à une formation longue durée. Dans le cadre d'une contribution au groupe de travail<sup>1</sup> destinée à réaliser un inventaire des dispositifs de transition, Centre Inffo souligne que d'un point de vue législatif la notion de transition professionnelle peut être synonyme « d'acquisition d'une nouvelle certification professionnelle permettant de changer de métier ou de profession ». Or, les transitions sont de nature extrêmement variée, prenant la forme de parcours pluriels en fonction des profils et des besoins des individus (voir *infra*, section 2.3). Un second objectif consiste alors à s'assurer que l'écosystème permet à chacun d'avoir la possibilité de construire son parcours de transition, y compris sans financement de la part des pouvoirs publics. Une mission dont les ressorts résident principalement dans les pratiques de sécurisation des parcours – notamment déployées par les entreprises –, le recours à des formations d'adaptation (c'est-à-dire le CPF), ainsi que dans l'accès à un accompagnement à l'évolution professionnelle, par le biais du CEP et des entretiens professionnels (voir recommandations n° 3, 5 et 8).

### 2.1.2. Des dispositifs qui forment un écosystème complexe, segmenté et un peu redondant

Le second constat, rappelé à plusieurs reprises<sup>2</sup> par la ministre déléguée à l'Enseignement et à la Formation professionnels et confirmé par les partenaires sociaux<sup>3</sup>, est celui de l'extrême complexité de l'écosystème formé par ces dispositifs. Cette profusion de dispositifs mobilisables se justifie par une structuration en trois champs construits autour de la paternité de l'initiative de la transition : les transitions « subies » – à l'initiative de l'employeur –, celles « volontaires » – relevant de l'initiative des individus –, et enfin celles relevant d'une forme de co-construction.

Ces champs sont eux-mêmes structurés autour d'une segmentation entre les reconversions (entendues comme un changement radical de métier) et les évolutions professionnelles, auxquelles correspondent des formations d'adaptation (CPF, plan de développement des compétences) et des formations de reconversion (CPF co-construit, PTP, Pro-A ou encore contrats de professionnalisation).

---

<sup>1</sup> Centre Inffo (2022), « [Formation et transitions professionnelles. Principes et analyse des principaux dispositifs](#) », contribution au groupe de travail du Réseau Emploi Compétences, décembre.

<sup>2</sup> Marty C. (2022), « [“Nous devons simplifier radicalement les dispositifs d'accompagnement des transitions professionnelles” \(C. Grandjean\)](#) », AEF Info, dépêche du 11 octobre.

<sup>3</sup> Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2022), « [Contribution paritaire. Synthèse des travaux post-ACNI](#) », décembre.

Si l'écosystème a été totalement rénové en 2018, il a connu depuis une série d'ajustements en lien avec la situation sanitaire puis économique. Au sein d'un champ des politiques d'emploi-formation déjà lui-même pointé du doigt comme nébuleux (voir Chapitre 3, section 1.1), le sujet des transitions professionnelles se distingue par son illisibilité pour le néophyte.

Cela représente un enjeu en termes d'accessibilité pour les individus et les entreprises, renforçant les risques de non-recours ainsi que les besoins d'accompagnement, en particulier pour les actifs les moins autonomes et les TPE-PME. Les dispositifs concourant aux transitions se caractérisent de plus par des procédures elles-mêmes complexes, nécessitant des passages en commissions diverses à des fins de validation des projets et entraînant une multiplication des guichets.

La complexité des procédures est symbolisée par le phénomène de prolifération des listes de métiers éligibles à des financements<sup>1</sup> ou ouvrant des droits spécifiques (métiers d'avenir, émergents, porteurs, en tension, en forte évolution, en mutation, etc.). Pour une même finalité, les méthodes d'objectivation, les échelles et les acteurs mobilisés dans l'élaboration de chacune de ces listes peuvent diverger. À titre d'exemple, le projet de transition professionnelle (PTP) et la reconversion ou la promotion par alternance (Pro-A) s'appuient tous deux sur des listes de métiers porteurs ou en forte évolution. Mais la construction de ces listes mobilise des acteurs et des sources de données différents : les listes PTP sont régionales et réalisées par les AT-Pro en s'appuyant notamment sur les travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ), des opérateurs de compétences (Opco) et des Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Carif-Oref). Les listes Pro-A sont nationales et résultent d'accords de branches validés par la DGEFP. Cet enjeu, trivial d'apparence, se traduit par des projets de transitions inaboutis et du non-recours.

Les dispositifs concourant aux transitions fondent par ailleurs leur éligibilité et leur accessibilité sur une logique institutionnelle de segmentation :

- des individus selon leur statut (jeunes, demandeurs d'emploi, actifs occupés, peu qualifiés, licenciés économiques, etc.) ;
- des entreprises (taille, secteur, localisation géographique, etc.) ;
- des emplois concernés (emplois fragilisés, menacés, porteurs, etc.) ;
- selon les modalités de réalisation de la transition/formation (alternance, formation « traditionnelle », FEST, etc.).

---

<sup>1</sup> Le Réseau Emplois Compétences a organisé en juin 2022 [une séance de travail](#) sur cette thématique.

Cette segmentation aboutit d'une part à certaines rigidités d'entrée dans les dispositifs, entraînant des contournements lors de leur mobilisation (voir *infra*, section 2.3). D'autre part, elle conduit à une multiplication de dispositifs ayant les mêmes visées, car à l'exception du CEP pour les actifs, de l'entretien professionnel pour les salariés, du CSP pour les licenciés pour motif économique et de quelques autres prestations d'accompagnement (comme le bilan de compétences), ils concourent tous à des transitions professionnelles se résumant à une seule fonction : financer un accès à de la formation, longue et certifiante de préférence. S'il est compréhensible de voir coexister des dispositifs visant les mêmes objectifs pour répondre à certaines spécificités, le cas de ceux concourant aux transitions professionnelles ne manque pas d'interroger (voir recommandation n° 5). D'autant que lorsqu'on y regarde de plus près, les logiques individuelles s'écartent de celles qui ont présidé à l'élaboration des dispositifs.

## 2.2. Des motivations complexes qui brouillent les frontières entre transitions « subies » et « volontaires »

### 2.2.1. Une multitude de raisons pour se reconvertis...

Les résultats de l'enquête commandée par France compétences<sup>1</sup> montrent que les moteurs de la mobilité sont pluriels et se positionnent entre le rejet d'une situation jugée insatisfaisante au plan professionnel et/ou de ses impacts sur la vie personnelle et la promesse d'une vie meilleure, en phase avec ses besoins et ses aspirations (voir Chapitre 1, section 2.1).

Le baromètre 2023 de la formation professionnelle<sup>2</sup> de Centre Inffo (voir Graphique 7) éclaire ces constats : parmi les actifs préparant ou envisageant une reconversion professionnelle, il s'agit pour la plupart de faire un métier plus proche de ses valeurs (à 83 %) ou d'améliorer son employabilité (à 64 %) – raison nettement plus citée en 2023 qu'en 2022 (+ 5 points). Dans une moindre mesure, les raisons invoquées renvoient exclusivement à des sentiments négatifs vis-à-vis de leur situation professionnelle (à 42 %) ou à des contraintes personnelles (à 27 %). Ces quatre registres s'inscrivent dans une volonté de changement et un sentiment d'insatisfaction vis-à-vis de leur situation actuelle.

Des motivations plurielles coexistent toutefois au sein de chacun de ces registres (voir Graphique 9), ce qui conduit à nuancer certaines représentations de la transition professionnelle. D'abord, notons que les raisons invoquées « en premier » par les actifs interrogés pour expliquer leur souhait de reconversion sont éclatées, chacune rassemblant entre 2 % et 9 % des suffrages. Cette diversité des motivations premières révèle une

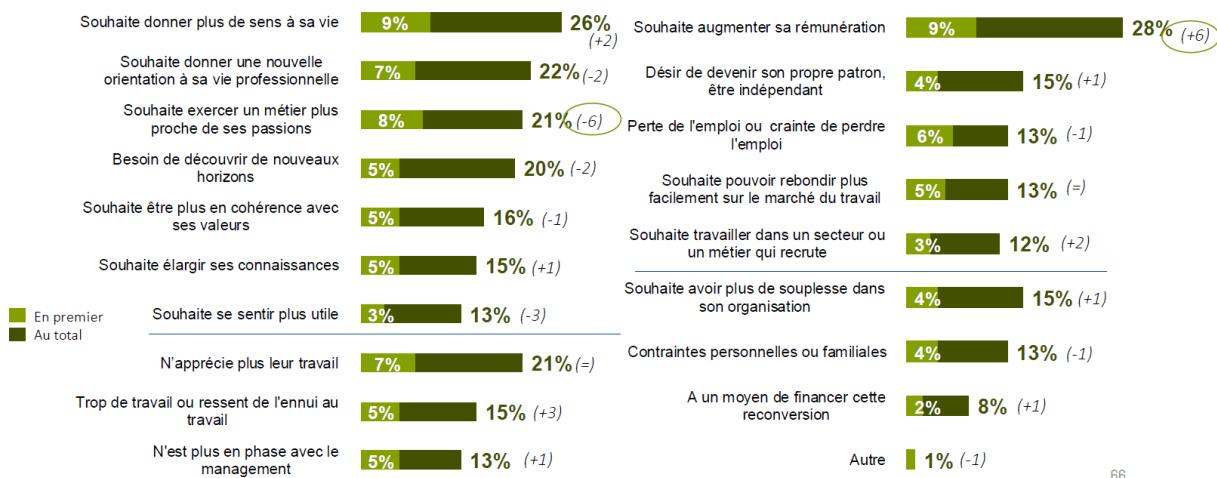
<sup>1</sup> BVA (2022), *Parcours de reconversion professionnelle. Rapport final*, op. cit.

<sup>2</sup> Centre Inffo (2023), *4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi*, février.

hétérogénéité des situations individuelles, dont il s'agit de tenir compte dans l'accompagnement des transitions.

### Graphique 9 – Raisons pour lesquelles les actifs déclarent souhaiter se reconvertir

Q27. Quelles sont toutes les raisons pour lesquelles vous préparez / allez préparer une reconversion professionnelle ?  
Base : A ceux qui préparent actuellement une reconversion ou qui envisagent une reconversion professionnelle (N=745) – En premier, en deuxième, en troisième  
Evolutions par rapport à 2022



66

Champ : individus préparant ou envisageant une reconversion professionnelle (N = 775).

Lecture : 28 % des individus interrogés déclarent souhaiter se reconvertir pour augmenter leurs rémunérations, en hausse de 6 points par rapport à 2022.

Source : Centre Inffo (2023), 4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi, février

Ensuite, en examinant les raisons exposées, on remarque que les reconversions trouvent souvent leur origine dans des éléments très concrets, avec en premier lieu un désir de rémunération plus haute (pour 28 % des actifs) mais aussi des motifs renvoyant à des enjeux en termes de conditions de travail ou de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle. Ces éléments viennent bâtrer en brèche l'idée d'un désir de mobilité qui tiendrait à des lubies ou des instabilités chroniques (notamment générationnelles, avec l'idée que les jeunes « zapperait » les emplois ou les métiers par instabilité). Cela vient nuancer également la représentation de la reconversion comme une réponse à un impératif purement vocationnel – de fait, le souhait d'exercer un métier plus proche de ses passions est en recul en 2023 à 21 %, soit - 6 points par rapport à 2022.

#### 2.2.2. ... qui remet en cause la structuration cloisonnée de l'offre d'accompagnement

Ces constats remettent en cause la structuration de l'offre d'accompagnement en champs étanches, interrogeant par exemple la source de la reconversion. En effet, capter la pluralité des registres d'insatisfaction relativise l'opposition binaire entre transitions purement à

*l'initiative* de l'individu et celles relevant exclusivement de l'entreprise (confrontée ou non à une situation économique fragile). 13 % des actifs qui souhaitent se reconvertis évoquent d'ailleurs la crainte de perdre leur emploi, témoignant de la difficulté à catégoriser les motivations. Les grandes tendances qui traversent le marché du travail – tels la quête de sens ou l'allongement de la durée de vie au travail – viennent également réinterroger la segmentation entre transitions subies et volontaires, en révélant des facettes de la pénibilité ou de la soutenabilité des conditions de travail plus complexes.

Les frontières de cette structuration en champs étanches sont rendues d'autant plus poreuses dans ce contexte de fortes mutations économiques, aux importantes conséquences sur l'emploi et les compétences. Les limites entre adaptation au changement et restructuration productive profonde, ainsi qu'entre reconversion et évolution professionnelle, sont rendues plus floues, en attestent certains mobiles de la reconversion (par exemple « élargir ses connaissances » à 15 % ou encore « pouvoir rebondir plus facilement sur le marché du travail » à 13 %).

Tenir compte de la prégnance de l'insatisfaction comme moteur vient également mettre à mal l'hypothèse d'une convergence systématique entre les intérêts des salariés et des employeurs, pourtant pilier des pratiques relevant de la co-construction des parcours. Pour les individus souhaitant en premier lieu s'extraire d'une situation professionnelle qui ne leur convient plus, la perspective d'élaborer leur parcours en partenariat avec leur employeur paraît délicate. Ce qu'illustre bien le fait que l'entreprise de départ de la mobilité n'est que très peu considérée comme une ressource par les individus enquêtés<sup>1</sup>. Les entretiens professionnels sont par exemple quasi absents des récits de reconversion. Un tel constat contribue également à expliquer pourquoi la possibilité de retrouver son emploi de départ en cas d'échec de la mobilité (disposition prévue dans les dispositifs Transco et PTP par exemple) n'est pas forcément vue comme une garantie attractive. Certaines personnes interrogées dans le cadre de l'étude de France compétences ont préféré renoncer à adresser une demande de PTP car il fallait joindre au dossier une autorisation d'absence de l'employeur, et donc lui laisser entendre une intention de le quitter, au risque d'entrer en conflit.

L'entreprise d'arrivée apparaît pour les enquêtés comme un point d'appui plus évident que l'employeur initial (un tiers des reconvertis se sont par exemple formés à leur nouveau métier directement dans l'entreprise d'arrivée). Sa motivation à accompagner un candidat à la mobilité est *a priori* mieux identifiée, en particulier dans un contexte de tension sur le marché du travail. Cela semble soutenir l'hypothèse qu'une offre d'accompagnement davantage tournée vers les employeurs d'arrivée serait plus adaptée (voir recommandation n° 5). Notons tout de même que chez les candidats à la mobilité,

---

<sup>1</sup> Dans les cas où ceux-ci ne se sont pas reconvertis en interne.

la volonté de quitter l'entreprise n'est pas systématique : une reconversion professionnelle sur quatre s'opère chez l'employeur initial<sup>1</sup> et 66 % des interrogés lors de la troisième édition du Baromètre EVA de l'évolution professionnelle déclarent préférer évoluer au sein même de leur entreprise<sup>2</sup>.

## 2.3. Des parcours pluriels et construits en dehors des cadres définis par les dispositifs

### 2.3.1. Des parcours non linéaires, à rebours des représentations institutionnelles des transitions professionnelles

La structuration de l'offre d'accompagnement révèle également une représentation étroite des transitions professionnelles, associées majoritairement au passage par une formation longue, certifiante, et préalable à l'accès à une nouvelle situation professionnelle (voir *supra*, section 2.2). Or ce schéma dominant dans les dispositifs étiquetés « Transitions professionnelles » ne coïncide pas avec la **diversité des parcours individuels**.

Trois configurations principales existent en matière de temporalité<sup>3</sup> :

- une maturation longue de plusieurs années, le déclenchement du projet correspondant généralement au déblocage d'une situation qui empêchait jusque-là sa concrétisation ;
- une construction du projet sur plusieurs mois pour répondre à une insatisfaction professionnelle et accompagnée par un ou plusieurs professionnels, notamment pour le choix d'un nouveau métier ;
- une temporalité très courte du processus, déclenché par un élément extérieur.

Cette dernière configuration va à l'encontre de l'idée des transitions professionnelles comme de processus forcément longs et douloureux<sup>4</sup> et révèle les **logiques**

<sup>1</sup> France compétences (2022), « [Des reconversions professionnelles variées et éloignées des modèles linéaires](#) », La note d'études, n° 4, janvier.

<sup>2</sup> Baromètre EVA de l'évolution professionnelle, décembre 2022, Enquête menée par l'Ifop auprès de 2 408 salariés représentatifs. Voir l'infographie « [Baromètre EVA de l'évolution professionnelle](#) » de Centre Inffo (décembre 2022).

<sup>3</sup> Delay B. (2022), « La reconversion professionnelle : des expériences plurielles qui interrogent l'offre publique d'accompagnement », in CEET/LISE (à paraître), *Actes du colloque « L'accompagnement des transitions professionnelles : écologie d'un monde pluriel »*, qui a eu lieu les 13 et 14 janvier 2022 au Conservatoire national des arts et métiers à Paris.

<sup>4</sup> Voir Zarifian P. (1995), *Le Travail et l'Évènement. Essai sociologique sur le travail industriel à l'époque actuelle*, Paris, L'Harmattan, sur la lente élaboration d'un « plan de sens » ; et Negroni C. (2007), *Reconversion professionnelle volontaire. Changer d'emploi, changer de vie : un regard sociologique sur les*

**d'opportunité** à l'œuvre dans certains cas. Parmi les 55 % de personnes enquêtées qui estiment que leur reconversion fait directement suite à un élément déclencheur, celui-ci est le plus souvent identifié comme une opportunité, dont la nature est toutefois variable, pouvant renvoyer à une offre d'emploi, un financement potentiel, mais aussi dans certains cas à un accord collectif au sein d'une entreprise (s'écartant donc de la logique de mobilité subie).

Dans cette optique, André Chauvet<sup>1</sup> soutient la nécessité de créer des « opportunités accessibles » (voir recommandation n° 4) dans l'accompagnement aux transitions. Une approche qui renvoie à une logique transactionnelle, souvent absente des dispositifs d'accompagnement, aujourd'hui majoritairement construits autour de projets professionnels définis *a priori* (voir point 2.3.2. ci-dessous).

La non-linéarité des parcours se traduit également par une **diversité de ressources mobilisées**. Ainsi, le suivi d'une formation est répandu mais pas automatique<sup>2</sup> et n'est pas considéré comme l'ingrédient le plus prioritaire pour la réalisation du projet<sup>3</sup>, au contraire de la détermination présente dans 74 % des cas. Par ailleurs, si l'obtention d'une certification revêt une valeur symbolique pour l'individu et agit comme un signal sur le marché du travail, elle ne constitue pas une règle pour la reconversion. La formation suivie est souvent décrite par les personnes interrogées comme plutôt courte, intervenant même parfois uniquement après l'entrée dans l'entreprise d'arrivée. Ce qui remet en question la représentation, souvent dominante chez le législateur mais aussi chez les acteurs de la transition professionnelle, comme nécessitant une formation longue et certifiante. Les individus appréhendent leur aspiration à la mobilité sous l'angle d'un « besoin de transition » et non d'un « besoin de formation », considéré comme un moyen qui intervient si nécessaire pour la réussite de leur projet. Une telle représentation questionne largement la façon dont est conçue la majorité des dispositifs concourant aux transitions, qui s'apparentent à des guichets de financement de projets de formation. Elle milite pour une incitation au recours à un accompagnement aux évolutions professionnelles qui ne se résume pas à une simple aide au montage de dossier de financement, mais intervient en amont, pour aider l'individu à concevoir son projet et à évaluer si la réponse formative est la plus adaptée (voir recommandations n° 3 et 4).

De même, si le recours à l'accompagnement est fréquent (deux tiers des personnes interrogées), il n'est pas systématique, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un

---

*bifurcations*, Paris, Armand Colin, sur les recompositions identitaires que peut impliquer une « conversion subjective ».

<sup>1</sup> Audition d'André Chauvet lors de la séance n° 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

<sup>2</sup> Deux tiers des personnes en reconversion professionnelle interrogées dans le cadre de l'étude de France compétences ont bénéficié d'un accompagnement et près de 60 % ont suivi une formation.

<sup>3</sup> Les formations suivies arrivent en troisième position des éléments nécessaires à la réalisation du projet.

accompagnement public<sup>1</sup> (un tiers des personnes interrogées). Le recours décroît par ailleurs avec le niveau de diplôme des personnes, ce qui peut s'interpréter comme témoignant d'un niveau de défiance ou d'un désintérêt potentiellement plus élevés chez les personnes les moins qualifiées. Mais considérant que ce sont eux qui en ont le plus besoin pour construire leur parcours, cela questionne surtout la capacité des dispositifs à atteindre les publics pour lesquels ils sont conçus (voir Chapitre 1, section 1.2, et recommandation n° 4).

### 2.3.2. Des stratégies de « bricolage institutionnel » pour répondre à la rigidité des dispositifs

La diversité des ressources mobilisées s'objective en fait dans les « stratégies de bricolage » mises en place pour contourner la structure relativement rigide des dispositifs. Ce bricolage institutionnel se matérialise par un « usage souvent cumulatif et désynchronisé [des] dispositifs, en fonction des opportunités et besoins, eux-mêmes évolutifs, tout au long du parcours<sup>2</sup> ». Cela s'explique selon Chauvet<sup>3</sup> par l'impossibilité de normer le comportement des individus, qui, indifférents aux noms des dispositifs, vont utiliser une multiplicité de ressources et d'influenceurs. D'ailleurs, si le CPF est utilisé de manière récurrente, aucun dispositif n'est prépondérant dans les parcours de reconversion professionnelle des personnes enquêtées par France compétences<sup>4</sup>, qui considèrent le dispositif auquel ils ont eu recours seulement à 20 % comme tout à fait essentiel dans la réalisation de leur projet.

Le bricolage se concrétise également par l'usage de dispositifs qui n'étaient pas pensés initialement pour les transitions professionnelles des actifs occupés, du fait notamment du besoin de sécuriser la viabilité économique du processus, et en premier lieu le maintien d'un revenu de substitution. L'un des enseignements principaux de l'étude de France compétences réside dans le fait qu'un passage temporaire par le statut de demandeur d'emploi indemnisé est souvent appréhendé comme une étape normalisée pour sécuriser la transition. Les personnes interrogées ne perçoivent ainsi pas de façon négative la négociation d'une rupture conventionnelle pour organiser leur transition. Cela remet, là encore, en question l'existence de frontières claires entre activité et chômage ou entre

---

<sup>1</sup> L'accompagnement public recouvre dans le cadre de l'étude de France compétences les services délivrés par un opérateur du CEP (y compris Pôle emploi), une collectivité locale, une chambre de commerce et d'industrie et/ou un incubateur d'entreprise.

<sup>2</sup> France compétences (2022), « [Des reconversions professionnelles variées et éloignées des modèles linéaires](#) », *op. cit.*, p. 2.

<sup>3</sup> Audition d'André Chauvet lors de la séance n° 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

<sup>4</sup> CEP, bilan de compétences, aide à la création ou l'incubation d'entreprise, appui d'un service RH, formation, etc.

transitions subies et volontaires et semble militer pour un renforcement du dispositif Démission-reconversion (voir recommandation n° 6). D'autres dispositifs, tels que les congés maternité, ou des contrats en alternance initialement pensés comme destinés à l'insertion des jeunes, sont mobilisés à des fins de transition.

La complexité de l'écosystème incite de plus les acteurs de l'accompagnement à eux-mêmes « bricoler » pour répondre aux attentes des usagers. Cette capacité à combiner différents dispositifs ou financements est d'ailleurs considérée comme bénéfique pour les individus, leur permettant de construire leur projet par « briques » successives<sup>1</sup>.

## 2.4. Des dispositifs qui peinent à répondre aux besoins individuels

### 2.4.1. Un accompagnement séquencé peu adapté à la diversité des parcours

La façon dont les dispositifs d'accompagnement sont construits interroge également sur leur capacité à répondre aux besoins individuels. On observe en effet que la plupart d'entre eux sont élaborés selon un cadre similaire : l'entretien entre le conseiller et la personne accompagnée, et des rendez-vous réguliers<sup>2</sup>. Les cahiers des charges stipulent la durée de la prestation, les différentes étapes, le nombre de rencontres prévues<sup>3</sup>, restreignant l'accompagnement à des « étapes définies *a priori*<sup>4</sup> », à un « schéma progressif par phases avec un enchaînement de prestations d'information, puis de conseil, et enfin d'accompagnement à la mise en œuvre<sup>5</sup> ». Selon Fretel et Grimault<sup>6</sup>, la réduction de l'accompagnement à une juxtaposition de séquences découpées a des effets néfastes sur la réussite du projet de la personne accompagnée.

<sup>1</sup> Rey F., Vigier V., Roué V., Lautard M., Boukabza C. et Grimault S. (2014), « [Enquêtes monographiques sur le dispositif nouvel accompagnement à la création ou reprise d'entreprise \(Nacre\)](#) », Document d'études, n° 179, Dares, février.

<sup>2</sup> La façon dont les conseillers qualifient l'accompagnement procède également plutôt d'une conception fragmentée du processus en rendez-vous et étapes définies. Capelier T. et al. (2014), « [Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle \(CSP\)](#) », *op. cit.*

<sup>3</sup> Fretel A. (2013), « [La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination](#) », *Revue française de socio-économie*, n° 11, p. 55-79.

<sup>4</sup> Contribution au groupe de travail de Chauvet A., Delay B., Fretel A. et Grimault S. (2023).

<sup>5</sup> France compétences (2022), « [L'offre publique d'accompagnement à l'épreuve des reconversions professionnelles](#) », La note d'études, n° 5, janvier, p. 3.

<sup>6</sup> Fretel A. et Grimault S. (2020), « [L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi. Stratégies et pratiques probantes](#) », document de travail, n° 02-2020, Ires, décembre.

D'une part, ce séquençage va à l'encontre du besoin exprimé par les individus<sup>1</sup> d'une information précise, personnalisée et délivrée au moment adapté. Ils regrettent notamment des informations souvent trop généralistes pour être directement appliquées à leur cas particulier. De fait, même dans le cas du CEP qui consacre des approches plus itératives et co-construites, ils perçoivent l'accompagnement comme trop linéaire quand leurs parcours sont par essence pluriels.

D'autre part, cette « asynchronisation » des étapes de réflexion et de mise en œuvre du projet apparaît complexe et aléatoire pour les personnes accompagnées et favorise l'incertitude en focalisant l'accompagnement sur le projet professionnel : toutes les étapes et prestations prévues étant tournées vers celui-ci (identification du métier visé, des formations à suivre, des dispositifs disponibles, etc.), la situation et les contraintes personnelles et familiales des individus risquent d'être insuffisamment prises en compte. Cela contribue d'ailleurs à creuser les inégalités face aux transitions professionnelles (voir Chapitre 1, section 2.2).

#### 2.4.2. Un déficit de prise en compte des dimensions personnelles

Les personnes interrogées témoignent ainsi d'un besoin de penser simultanément leur situation personnelle, professionnelle, ainsi que les moyens à mobiliser pour parvenir à leurs fins. Elles auraient souhaité plus de visibilité sur la faisabilité matérielle et la viabilité économique de tout le processus avant de s'y engager, qu'il s'agisse de « la perspective d'être recruté rapidement, [du] besoin ou non d'une formation, [de] la possibilité de bénéficier d'une couverture financière pendant la durée de la transition et d'une prise en charge des coûts pédagogiques, voire des frais annexes<sup>2</sup> ».

Les monographies réalisées dans le cadre de l'évaluation du CSP montrent que les conceptions figées du projet professionnel, appréhendé comme « une finalité à élaborer, à valider puis à mettre en œuvre<sup>3</sup> », réduisent l'accompagnement à la mise en œuvre de procédés classiques, potentiellement éloignés des réalités des métiers visés ou des situations personnelles.

Les dispositifs d'accompagnement apparaissent ainsi trop souvent déconnectés des situations de travail des individus, passées et futures. Pourtant, l'analyse réflexive de l'expérience passée des individus permet de les aider à prendre conscience des compétences acquises, de leur transférabilité, et ainsi de mieux repérer des métiers. De

---

<sup>1</sup> France compétences (2022), « [Des reconversions professionnelles variées et éloignées des modèles linéaires](#) », *op. cit.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Capelier T. et al. (2014), « [Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle \(CSP\)](#) », *op. cit.*

plus, la confrontation à l'activité réelle de travail future leur est bénéfique, notamment en ce qu'elle les sécurise sur leur projet. L'analyse des parcours les plus réussis des adhérents du CSP suggère ainsi que l'accompagnement doit être l'occasion de « faire l'expérience de quelque chose ». L'analyse des conditions d'emploi à venir (rythme de travail, localisation, etc.) permet également pour les individus de vérifier leur compatibilité avec leurs contraintes personnelles et familiales. Enfin, les formules d'immersion professionnelle, plébiscitées par leurs bénéficiaires<sup>1</sup>, aident à déconstruire des représentations et à valoriser les parcours grâce à l'acquisition de nouvelles compétences, même si cela suppose un renforcement de la proximité entre acteurs de l'accompagnement et monde économique (voir Chapitre 3, section 2.3). En ce sens, la récente ouverture de la possibilité pour les actifs occupés de recourir à des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) dans le cadre de leur CEP constitue une avancée certaine qu'il s'agit d'encourager (voir recommandation n° 5).

Cet éloignement avec les situations de travail se traduit également par l'interruption de l'accompagnement lors de l'entrée des individus dans le poste cible, alors qu'un « prolongement post-intégration leur aurait permis via un regard extérieur de se réassurer sur le sens de leur projet et disposer d'un espace pour analyser leur nouveau contexte d'action<sup>2</sup> ». L'exemple de Défense mobilité, service dédié à la reconversion professionnelle des militaires, est en ce sens intéressant (Encadré 6).

#### Encadré 6 – Défense mobilité

Depuis 2009, le ministère des Armées dispose de Défense mobilité, un service à compétence nationale dédié à la reconversion professionnelle de ses ressortissants et au service de la politique de défense. La reconversion est en effet constitutive du statut militaire, le modèle RH des armées étant un modèle de flux.

Environ 20 000 militaires sont accompagnés chaque année. Trois objectifs structurent leur accompagnement : contribuer à l'attractivité du ministère ; favoriser la fidélisation (les dispositifs de reconversion étant par exemple proportionnels à la durée de l'engagement) ; lutter contre le chômage (l'État étant en auto-assurance).

<sup>1</sup> France compétences (2022), « L'offre publique d'accompagnement à l'épreuve des reconversions professionnelles », *op. cit.* ; Rabner M.-J. et Stehlin A. (2021), « La période de mise en situation en milieu professionnel favorise et accélère l'accès à l'emploi », *Éclairages et synthèses*, n° 66, Pôle emploi, mars.

<sup>2</sup> France compétences (2022), « L'offre publique d'accompagnement à l'épreuve des reconversions professionnelles », *op. cit.*, p. 4.

Une offre de service spécifique pour un public particulier mais extrêmement large, en termes de niveau de qualification, de durée d'engagement et de contexte d'exercice du métier.

Service personnalisé autour de cinq types de prestations : information, orientation, préparation à l'emploi, accompagnement vers la VAE, mise en œuvre du projet professionnel (voir Graphique 10), qui se veut adapté aux besoins et profils des candidats. Un guide des freins à l'emploi est mis à jour régulièrement à destination des conseillers pour une meilleure prise en compte de la sphère personnelle dans l'accompagnement.

**Graphique 10 – Étapes de l'accompagnement prévu par Défense mobilité**



Source : *Défense mobilité, audition de Bénédicte le Dely le 8 juin 2022*

Les publics fragiles bénéficient d'un accompagnement renforcé, avec la mise en place d'un centre militaire de formation professionnelle pour prendre en compte leurs spécificités (modalité d'apprentissage, reprise du contexte militaire, bilan d'orientation spécifique à l'entrée, remise à niveau scolaire possible, changement de dispositif possible).

Les relations aux employeurs sont un aspect important du travail de Défense mobilité. L'insertion professionnelle des militaires est facilitée par la présence de réservistes dans certaines entreprises. Au total, plus de 7 000 employeurs recrutent régulièrement d'anciens militaires ou leurs conjoints dans des secteurs d'activité variés. Cela permet aussi de poursuivre l'accompagnement jusqu'au nouvel emploi.

Ces écarts entre les logiques individuelles (c'est-à-dire celles qui président à leurs choix), et les logiques des dispositifs (c'est-à-dire la façon dont ils ont été pensés et structurés), interrogent à deux titres.

En premier lieu car, on l'a vu, la multiplicité et la rigidité des dispositifs tendent surtout à desservir les individus qui ont moins de ressources pour appréhender la complexité de l'écosystème – ce qui les pousse à « bricoler » leur parcours –, ou pour se projeter sans

inquiétude sur la faisabilité matérielle de leur projet. Cela met au défi la puissance publique de consolider des formes d'appui à la fois suffisamment régulées pour garantir l'équité sociale et une qualité de service homogène, mais aussi suffisamment souples pour ne pas enfermer les individus dans des logiques procédurales et pré-déterminées.

En second lieu, car cela confère à l'accompagnement un rôle encore plus grand : dans un écosystème complexe, au sein d'un marché du travail en forte évolution, il doit permettre à chacun d'être capable de composer son parcours, et donc être tourné en particulier vers les individus les moins dotés en ressources.

### 3. Les pratiques d'accompagnement au défi de la pluralité des parcours individuels

#### 3.1. Que veut dire « accompagner les transitions professionnelles » ?

##### 3.1.1. Une notion récente et faiblement définie

L'accompagnement est une notion récente<sup>1</sup> : elle apparaît pour la première fois dans un texte réglementaire en 1989, dans le décret 89-73 du 3 février visant à la mise en place du RMI et qui établit dans l'article 6 que « l'organisme agréé peut mettre en œuvre toute mesure d'accompagnement en vue d'aider l'intéressé à retrouver ou à développer son autonomie de vie dans le cadre de conventions ». Elle est depuis lors de plus en plus souvent mobilisée pour qualifier des dispositifs de la politique d'emploi<sup>2</sup>, et prend peu à peu le pas sur les notions de « suivi », « d'insertion » ou « d'aide au retour à l'emploi ».

Le terme « accompagnement » reste cependant faiblement défini. Fretel et Grimault considèrent l'accompagnement comme une « boîte noire », qui se réduirait « à la prise en compte de flux d'entrée dans un dispositif dont on espère une sortie positive, sans que soit précisément défini ce que l'on peut attendre du dispositif, et ce dont la fonction d'accompagnement doit être porteuse, qui plus est pour des catégories de publics très diversifiées<sup>3</sup> ».

---

<sup>1</sup> Ecrement D. et Laidebeur C. (2010), « [Chapitre 1. Émergence et développement de la notion d'accompagnement social](#) », in Mouvement pour l'accompagnement et l'insertion sociale (dir.), *L'accompagnement social. Histoire d'un mouvement, concepts et pratiques*, Rennes, Presses de l'EHESS, p. 13-24.

<sup>2</sup> Fretel A. et Grimault S. (2020), « [L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi. Stratégies et pratiques probantes](#) », *op. cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 3.

Dans leur lignée, Chauvet<sup>1</sup> explique ce flou conceptuel par le fait qu'il s'agit avant tout de mettre en œuvre un dispositif ou une prestation. C'est notable au niveau législatif : le terme d'accompagnement est plus souvent qualifié que défini. Ainsi dans la loi de 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, la notion d'*accompagnement social* est promue « afin de faciliter l'accès et le maintien à l'emploi [des] personnes qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion ». En matière d'évolution professionnelle, la validation des acquis de l'expérience promeut depuis 2014 un accompagnement dédié « à la préparation [du] dossier et de [l']entretien avec le jury » ([article L6423-1](#)).

Ce flou notionnel enveloppe également les termes qui lui sont associés tels que l' « information », qui ne renvoie pas uniquement à une *transmission* d'information mais aussi à une *médiation* de l'information, ou le « conseil », qui peut être délibératif et conduire à la co-construction d'une décision (*tenir conseil*) mais qui peut également signifier la formulation d'un avis, d'une recommandation ou d'une prescription. Or ces différentes acceptations peuvent impliquer des pratiques de l'accompagnement diamétralement opposées, soulignant l'absence de doctrine partagée de l'accompagnement.

Le conseil en évolution professionnelle est intéressant car son cahier des charges porte cet effort de définition de l'accompagnement. Dans ses deux versions (2014, 2019), il inscrit clairement le « conseil » dans une logique de co-construction, le conseiller devant déterminer « avec les bénéficiaires le contenu [...] et les modalités d'accompagnement personnalisé, répondant à ses besoins et à son projet<sup>2</sup> ». Il spécifie les modalités du conseil délivré aux actifs, en deux niveaux<sup>3</sup> : i) un accueil individualisé et adapté aux besoins de la personne ; ii) un accompagnement « personnalisé », qui doit permettre à la personne d'élaborer un projet d'évolution professionnelle et/ou de développement de compétences, de construire et d'analyser les conditions de son déploiement, voire d'être appuyée pendant la période de sa mise en œuvre.

Cependant, la relation d'accompagnement n'est pas réservée au CEP, et l'absence de doctrine partagée laisse souvent les professionnels de l'accompagnement dans une nébuleuse.

---

<sup>1</sup> Présentation d'André Chauvet lors de la séance 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

<sup>2</sup> Extrait du cahier des charges relatif à l'offre de service du conseil en évolution professionnelle – [arrêté du 29 mars 2019](#).

<sup>3</sup> Dans sa version de 2014, le cahier des charges identifiant trois différents niveaux de service, ajoutant la modalité « conseil » entre ceux identifiés comme « accueil » et « accompagnement ».

### 3.1.2. Une absence de doctrine unifiée de l'accompagnement qui complexifie les pratiques

Si l'on considère l'ensemble des prestations d'accompagnement, se dégage une absence de doctrine unifiée, en termes de modalités comme de finalités de service. Cette relative fragmentation est avant tout le témoin d'un écosystème complexe, résultante d'un empilement de dispositifs aux objectifs spécifiques plutôt que d'une volonté d'harmoniser l'ensemble des pratiques afin de répondre aux besoins individuels. Celles-ci se trouvent alors avant tout régies par les indicateurs de performance, propres à chaque dispositif, donneur d'ordres ou canal de financement plutôt qu'en référence à des « règles de l'art » de l'accompagnement. Selon les objectifs de politiques publiques assignés, les conceptions de l'accompagnement (et les indicateurs) peuvent différer, soumettant ainsi les conseillers à des injonctions contradictoires<sup>1</sup>. De ce point de vue, la récente introduction du contrat d'engagement jeunes (CEJ), qui propose un accompagnement « intensif » et « personnalisé » reposant sur une logique de contractualisation renforcée<sup>2</sup>, a donné lieu à de nombreuses critiques de la part de syndicats des missions locales<sup>3</sup> au motif qu'elle transformait leur métier en profondeur, en renforçant l'activité de contrôle, sans qu'ils aient été consultés. En matière de doctrine d'accompagnement, la réforme du CEJ augure un certain bouleversement qui devra, dans l'hypothèse où elle serait amenée à faire école<sup>4</sup>, *a minima* faire l'objet d'une évaluation.

*Quelle posture du conseiller dans un marché du travail en forte évolution ?*

Une première difficulté pour les professionnels de l'accompagnement est de savoir quelle posture adopter face aux personnes accompagnées, en particulier dans un contexte de marché du travail en forte évolution. Les professionnels se trouvent au croisement des différentes logiques à l'œuvre sur le marché du travail<sup>5</sup> :

- une logique « liberté de choisir son avenir professionnel », qui place le conseiller dans un rôle de facilitateur, sans avis sur ce qui convient pour la personne accompagnée ;
- une logique « prescriptive », qui entend orienter les personnes vers des secteurs/métiers prédéterminés grâce notamment au fléchage de financements ou au recours à la conditionnalité ;

---

<sup>1</sup> Audition d'André Chauvet lors de la séance n° 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

<sup>2</sup> Obligation de réaliser de quinze à vingt heures d'activités hebdomadaires, sous peine de sanction.

<sup>3</sup> Turpin A. (2022), « [Les syndicats des missions locales très critiques à l'égard du CEJ, quelques semaines avant son entrée en vigueur](#) », AEF Info, dépêche du 11 février.

<sup>4</sup> L'expérimentation 2023 sur le renforcement de la logique droits-devoirs dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA étant inspirée du modèle promu par le CEJ.

<sup>5</sup> Audition d'André Chauvet lors de la séance n° 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

- une logique « influence sociale », qui encourage le conseiller à promouvoir les secteurs en tension pour favoriser le choix des personnes vers ce qui apparaît plus rationnel et raisonnable – c'est par exemple conseiller à des individus de s'orienter vers des métiers présents sur la liste régionale des métiers porteurs afin d'avoir plus de chances d'obtenir un financement PTP.

Cela se traduit par une tension pour les conseillers sur leurs postures : doivent-ils être des pôles de ressources pour les personnes accompagnées ou des experts capables de les orienter, par exemple vers des métiers avec de forts besoins de recrutement ? La fabrique d'indicateurs quantitatifs relatifs aux formations effectuées, à l'insertion dans l'emploi, etc., peut renforcer cette confusion : faut-il co-construire avec la personne accompagnée selon ses aspirations, ou construire pour maximiser les chances d'insertion ?

Ces constats appellent à repositionner l'accompagnement comme la construction d'une transaction entre les trois logiques (voir *supra*) en tension – et entre plusieurs partenaires. Il s'agit d'une transaction entre le conseiller et l'individu, mais aussi avec les autres acteurs impliqués dans son parcours – notamment ses employeurs (passés, voire futurs).

#### *Quelle personnalisation de l'accompagnement ?*

L'accompagnement se déroulant dans le cadre bien défini de l'entretien entre deux personnes, le lien entre l'accompagné et l'accompagnateur en est donc une partie constitutive. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de France compétences témoignent d'ailleurs que l'entrée dans l'accompagnement se fait par le conseiller et non pas par le dispositif. Un accompagnement « réussi » est donc pour eux souvent dépendant de la relation qu'ils ont nouée avec leur conseiller<sup>1</sup>. De leur côté, les professionnels de l'accompagnement confirment aussi que l'instauration d'une relation personnalisée est une manière de créer de la confiance, indispensable au travail d'accompagnement. Le champ personnel de la personne accompagnée est en effet forcément exploré pour adapter la prestation et travailler sur le projet professionnel.

Toutefois cela conduit à une tension pour le conseiller dans la compréhension de ce qu'est la personnalisation de l'accompagnement, qui peut renvoyer à :

- une personnalisation du lien avec la personne accompagnée, suivant l'idée de travailler d'abord sur la personne ;

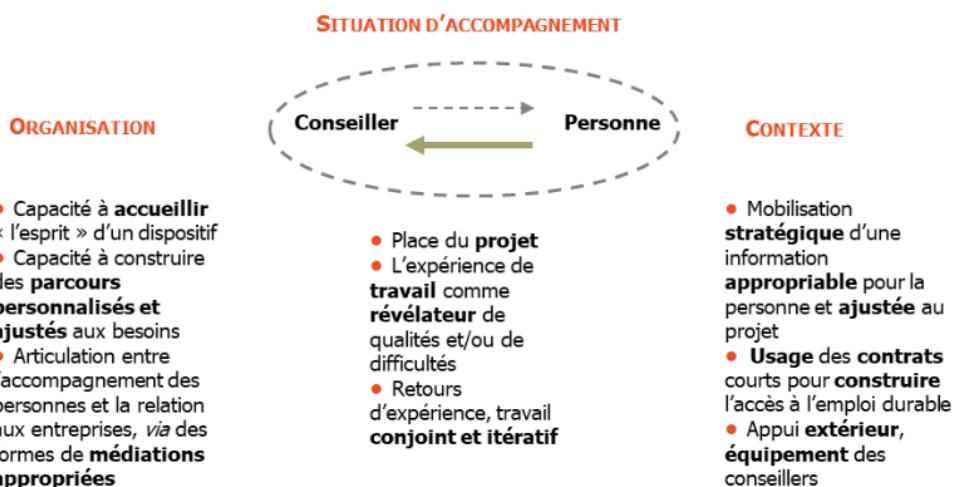
---

<sup>1</sup> BVA (2022), *Parcours de reconversion professionnelle. Rapport final*, op. cit. : les reconvertis expriment « qu'ils ont eu la chance de tomber sur la bonne personne » ou au contraire « qu'ils n'ont jamais trouvé un interlocuteur les comprenant ».

- une personnalisation du parcours, fondée sur les éléments relevant des sphères professionnelle et personnelle de la personne accompagnée, dans l'idée de travailler d'abord sur le projet professionnel.

Fretel et Grimault<sup>1</sup> estiment que la situation d'accompagnement est trop souvent centrée sur le lien personnalisé entre le conseiller et la personne, au détriment de la qualité de l'accompagnement. L'analyse de l'accompagnement fourni dans le cadre du CSP<sup>2</sup> révèle en effet que la dimension personnalisée de la prestation relève davantage de la relation accompagnateur-accompagné que de la personnalisation du parcours. Le temps supplémentaire réservé à l'accompagnement dans le cadre du CSP (par rapport à un suivi « classique » par Pôle emploi) est dévolu à l'écoute « empathique » dans l'idée qu'il s'agit de travailler d'abord sur la personne. Or si les bénéficiaires témoignent du caractère rassurant de cette relation de confiance, ils estiment aussi que cela est « enfermant » et peu « stimulant », alors que l'accompagnement a vocation à ouvrir le champ des possibles de l'individu, et la situation d'accompagnement à inclure des éléments d'organisation et de contexte au-delà de la relation personnelle avec l'individu (Graphique 11).

**Graphique 11 – Élargissement de la situation d'accompagnement**



Lecture : le graphique suggère de sortir de la survalorisation du lien personnalisé entre le conseiller et la personne accompagnée pour aller vers une situation d'accompagnement englobant des éléments d'organisation, de contexte, et personnels.

Source : Fretel A. et Grimault S. (2020), « *L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi. Stratégies et pratiques probantes* », document de travail n° 02-2020, Ires, décembre

<sup>1</sup> Fretel A. et Grimault S. (2020), « *L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi. Stratégies et pratiques probantes* », op. cit.

<sup>2</sup> Capelier T. et al. (2014), « *Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP)* », op. cit.

### 3.2. Le conseil en évolution professionnelle : vers un accompagnement situationnel pour tous les actifs

Face à ces enjeux ainsi qu'à l'inégalité des individus dans leur capacité à construire et réussir leurs parcours de mobilités (voir Chapitre 1, section 2.2) se dresse le conseil en évolution professionnelle (CEP), pensé pour répondre au besoin d'accompagnement des actifs dans un marché du travail en mutation et au sein d'un écosystème emploi-formation particulièrement complexe<sup>1</sup>.

#### 3.2.1. Le CEP : un service universel

La loi de 2014 introduit le CEP en complément du nouveau CPF. Il a pour ambition de favoriser l'évolution et la sécurisation des parcours professionnels de l'ensemble des actifs indépendamment de leurs statuts. Il trouve son fondement dans l'article 6111-3 du Code du travail qui affirme que « 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'article L. 111-1 du Code de l'éducation ».

La loi du 5 septembre 2018 fait évoluer les contours du dispositif en modifiant certains éléments du cahier des charges. Le CEP constitue dès lors « *un processus d'appui à tout actif pour faire le point sur sa situation professionnelle*, et, le cas échéant, élaborer, formaliser et mettre en œuvre une stratégie visant l'évolution professionnelle [...]. Il prend la forme d'une offre de service [...] gratuite, accessible à tout actif, indépendamment de son âge, de son secteur d'activité, de son statut et de sa qualification. Il contribue, tout au long de la vie de la personne, à améliorer sa capacité à faire ses propres choix professionnels et à évoluer, notamment par l'accroissement de ses aptitudes, le développement de ses compétences, et l'accès à de nouvelles qualifications professionnelles<sup>2</sup> ».

Ce conseil est délivré par les opérateurs désignés par la loi d'une part (Pôle emploi, l'Apec, les missions locales, les Cap emploi), auxquels doivent s'adresser les actifs en fonction de leur statut (demandeurs d'emploi, cadres, jeunes, travailleurs en situation de handicap), et d'autre part, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, par les opérateurs régionaux sélectionnés et financés par France compétences dans le cadre d'un marché public d'autre part pour les actifs occupés (hors agents publics).

---

<sup>1</sup> 55 % des actifs se sentent mal informés sur les possibilités d'être accompagnés pour faire le point sur leur orientation professionnelle. Voir Centre Inffo (2023), *4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi, op. cit.*

<sup>2</sup> Extrait du cahier des charges relatif à l'offre de service du conseil en évolution professionnelle – arrêté du 29 mars 2019.

Il a donc été pensé dès 2014 comme un service universel : un droit qui s'adresse à tous et qui permet de travailler sur tous les sujets relatifs à l'évolution professionnelle. Le cahier des charges propose une doctrine sur les fondamentaux de l'accompagnement (personnalisation de l'offre de service, co-construction du projet, coopérations au service de l'ingénierie de parcours), en ciblant justement la perspective du dépassement d'un accompagnement trop séquencé et trop prescrit (voir *supra*, section 2.4) : le CEP est différent car en tant que service, il ne doit pas être compris comme une simple addition de prestations.

Pour assurer une homogénéité de service entre les opérateurs, tous doivent respecter un cadre commun d'engagements défini dans le cahier des charges fixé par arrêté :

- un service d'orientation/aiguillage, dû par les opérateurs en tant que membres du service public régional d'orientation (SPRO) ;
- un premier niveau de conseil, constitué d'un rendez-vous d'une heure ;
- un deuxième niveau de conseil, plus approfondi et constitué de plusieurs rendez-vous ;
- le respect de principes de gratuité, égalité d'accès et accessibilité, confidentialité, impartialité, neutralité ;
- l'application des modalités de délivrance du service (personnalisation de l'offre de service, co-construction du projet, coopérations au service de l'ingénierie de parcours).

Au niveau national, l'État a pour rôle de faciliter les coopérations entre les opérateurs, et notamment à inciter à la réalisation d'actions de professionnalisation ou de communication conjointes ou à l'élaboration d'outils communs. France compétences est chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du CEP au niveau national, en associant les opérateurs. Le suivi des actions des opérateurs du CEP des actifs occupés fonctionne selon une logique de facturation des différentes unités d'œuvres bénéficiaires et support (frais de fonctionnement et de pilotage), dans la limite de l'enveloppe répartie par appel d'offres lors du marché-cadre.

### 3.2.2. Le CEP des actifs occupés

#### *Un bilan positif des premières années du CEP*

Le bilan de ces trois premières années du CEP des actifs occupés<sup>1</sup> est positif concernant son déploiement : le recours au service a nettement augmenté depuis 2020, de 102 000 entrées en premier niveau de conseil en 2020 à près de 156 000 en 2022, soit

---

<sup>1</sup> France compétences (2023), « [Mon conseil en évolution professionnelle pour les salariés et les travailleurs indépendants. Trois ans de mise en œuvre \(2020-2022\)](#) », janvier.

une augmentation de 52 %. Les parcours impliquant les deux niveaux de conseil sont également de plus en plus nombreux (41 % de niveau 2 en 2022, contre 22 % en 2021).

Les profils des bénéficiaires par catégories d'âge, de sexe, de statut ou de niveau de formation sont restés similaires sur la période : plus de femmes que d'hommes ; plus des deux tiers des bénéficiaires ont entre 24 et 44 ans ; les employés sont surreprésentés (73 % en 2021 et 2022 alors qu'ils représentent 27 % de la population active) tandis que les ouvriers et les professions intermédiaires sont moins représentés. Les salariés des TPE-PME (moins de 50 salariés) sont très majoritaires (75 % des entrées en 2022).

Les bénéficiaires se sont déclarés pour la plupart très satisfaits de leur accompagnement, avec, en 2022, 92 % de satisfaction après un niveau 1 de conseil et 89 % après un niveau 2. Parmi les bénéficiaires d'un niveau 1, 67 % estiment leur situation plus satisfaisante six mois plus tard et 67 % estiment que le CEP leur a été utile. Ces chiffres montent à respectivement 86 % et 87 % pour les bénéficiaires d'un niveau 2.

#### *Des freins à son développement subsistent*

Des enjeux de notoriété subsistent toutefois pour la suite. La montée en charge s'est en effet ralentie entre 2021 et 2022 (+ 37 % entre 2020 et 2021 ; + 11 % entre 2021 et 2022) et encore relativement peu de personnes font appel au niveau 2 de l'accompagnement. Par ailleurs, le CEP reste majoritairement identifié comme un service à l'appui des reconversions professionnelles (50 % des demandes ciblées sur l'appui à un changement de métier), au contraire de sa vocation à adresser toutes les demandes concernant l'évolution professionnelle. Enfin, seuls 5 % des bénéficiaires ont connu le CEP par leur employeur, alors que l'information sur le CEP est obligatoire dans le cadre de l'entretien professionnel, montrant bien qu'il y a ici un levier pour en améliorer la notoriété.

Ces enjeux sont notamment adressés dans le nouveau marché public, qui s'est ouvert en février 2023 pour la période 2024-2027. L'accord-cadre CEP actifs occupés 2024-2027<sup>1</sup> affiche ainsi **trois objectifs** et les « attendus socles » pour les atteindre.

Le premier objectif est de développer le recours au CEP par les actifs occupés. Les attendus se focalisent sur l'accessibilité (service délivré en présentiel ou en distanciel, au choix du bénéficiaire ; un site par zone d'emploi ; horaires élargis) et l'information et la promotion (actions en région ; actions nationales coordonnées avec France compétences ; page internet spécifique CEP ; chartes graphiques et éditoriales ; etc.).

Le deuxième objectif est de maintenir la qualité de service aux bénéficiaires, en travaillant sur le recrutement, l'intégration, le développement des compétences et

---

<sup>1</sup> France compétences (2023), « [“Mon conseil en évolution professionnelle” pour les actifs occupés : lancement du marché public pour la période 2024-2027](#) », février.

l'actualisation des connaissances des conseillers ; mais aussi en développant les partenariats de parcours.

Le troisième objectif concerne l'amélioration continue de l'organisation et du management qualité des opérateurs, au travers d'objectifs en termes de moyens humains, de pilotage et contrôle interne, de système d'information, de médiation et d'observation.

#### *Des spécificités de l'accompagnement des actifs occupés ?*

Longtemps parent pauvre des politiques de transition professionnelle, l'accompagnement des actifs occupés est pourtant amené à occuper une place grandissante dans le paysage institutionnel, du fait notamment du rôle clef qu'il doit jouer en matière de délivrance d'information, d'orientation et d'aide à l'élaboration des projets dans une configuration où l'individu est rendu « acteur » de son parcours professionnel. L'augmentation potentielle du nombre de mobilités professionnelles en cours de carrière, en réponse à la fois aux aspirations et aux besoins croissants en mobilités (voir Chapitre 1) en renforce encore la nécessité, en particulier au regard des limites de l'entretien professionnel en entreprise, qui peine à s'imposer et constitue difficilement une ressource en cas d'aspiration à une mobilité sortante.

Initié dans le cadre de dispositifs de reclassement en cas de restructuration, l'accompagnement des actifs occupés a en effet longtemps été pensé uniquement sous l'angle de l'évitement du passage par le chômage. L'arrivée du CEP en 2014, plus encore dans sa version de 2019 et son ouverture à tous les actifs occupés, symbolise un changement de paradigme en affirmant le droit de tous les actifs à l'accompagnement à l'évolution professionnelle, au-delà de toute différenciation de traitement selon le statut du bénéficiaire.

Dans les textes, un même cahier des charges fixé par arrêté s'applique à tous les opérateurs du CEP, qu'ils soient publics ou privés, en charge de délivrer ce service à des demandeurs d'emploi ou à des actifs occupés. La personnalisation de l'accompagnement doit se faire non selon le statut de la personne mais selon ses besoins et contraintes particulières, ce qui permet d'éviter les risques charriés par des approches très standardisées à l'œuvre dans certains dispositifs d'accompagnement et contribue à ne pas enfermer les individus dans des cases prédéfinies.

Dans les faits cependant, la pluralité d'opérateurs présentant des identités et des cultures professionnelles variées questionne la possibilité d'unification des pratiques. Cette ambition se heurte d'abord à la logique institutionnelle qui impose une orientation des publics vers certains opérateurs en fonction de leur statut, afin assurer le fonctionnement du CEP et son financement. Cela pose notamment la question de la possibilité de continuité des parcours, même si elle est assurée juridiquement à la fois pour les opérateurs régionaux (qui doivent offrir cette possibilité si les actifs qui changent de statut

le souhaitent<sup>1</sup> ) et pour les services publics de l'emploi – SPE (les statuts de Pôle emploi, des missions locales, de l'Apec et des Cap emploi n'excluant pas le suivi de personnes qui ont le statut de salarié ou d'indépendant<sup>2</sup>). La pluralité des opérateurs complique aussi potentiellement l'identification du CEP par les individus comme un service universel.

Par ailleurs, cette pluralité d'opérateurs complique les missions de suivi et d'évaluation (en particulier l'usage des fonds du CEP tous opérateurs confondus) confiée par arrêté à France compétences Ainsi, il n'existe aucune source structurée qui fournit les informations financières sur le CEP qui ne figure en tant que telle dans aucun des documents financiers retraçant l'activité des opérateurs du SPE<sup>3</sup>. De la même façon, les bilans chiffrés du CEP ne concernent (pour l'instant du moins) que le CEP des actifs occupés. Si les SPE peuvent faire ce travail de bilan du CEP à leur échelle<sup>4</sup>, il n'en existe pas de vision centralisée.

Enfin, la loi du 5 mars 2014 a établi que le CEP ne constituait pas un « dispositif supplémentaire » pour les opérateurs du SPE mais un changement de « posture » des professionnels recevant du public. Or cette considération fait fi des différences préexistantes d'expertise et de spécialisation des opérateurs délivrant le CEP. On peut par exemple s'interroger sur la place réelle jouée par le CEP et sa spécificité dans l'offre de services des missions locales, dans un contexte où elles étaient déjà en charge de la Garantie jeunes – désormais remplacée par le CEJ. Il en va de même pour ce qui est de Pôle emploi, où le CEP a dû se fondre dans les offres de service existantes, qui répondent à des logiques propres, notamment en vue d'une allocation optimale des demandeurs d'emploi entre les conseillers<sup>5</sup>. Cela questionne alors la possibilité d'homogénéisation – *a minima* d'articulation – des pratiques d'accompagnement. Pour un droit effectif de tout actif à l'accompagnement aux évolutions professionnelles, ces enjeux doivent être soulevés (voir recommandation n° 4).

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Dans les faits, à l'exception de l'Apec, il est très compliqué de bénéficier d'un suivi de la part du SPE en étant un actif en emploi au sens du BIT, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires.

<sup>3</sup> France compétences (2023), *Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle. Édition 2022*, janvier.

<sup>4</sup> Par exemple, en 2019, Pôle emploi tirait le bilan de la mise en œuvre du CEP : Galliot Y., Gréco D., Renard E. (2019), « *Le conseil en évolution professionnelle à Pôle emploi* », *Éclairages et synthèses*, n° 53, Pôle emploi, juillet.

<sup>5</sup> Avant l'introduction du CEP, Pôle emploi disposait d'une offre de service déclinée en « modalités de suivi et d'accompagnement », qui présidait notamment à la constitution des portefeuilles.

### 3.3. Encadrer l'accompagnement : professionnalisation, évaluation

#### 3.3.1. L'enjeu de la professionnalisation

Les éléments présentés dans ce rapport convergent vers un besoin grandissant en accompagnement des actifs : le nombre de mobilités professionnelles est appelé à être important du fait des mutations productives et de la transition écologique ; les aspirations individuelles à la mobilité augmentent sous l'effet des crises qui agissent comme des révélateurs ; les transformations du marché du travail soulignent l'enjeu d'accompagnement de tous les actifs. Ils convergent également vers le besoin d'un accompagnement de qualité, qui soit *situationnel* et capable de s'adapter à la pluralité des parcours, sous l'impulsion du CEP.

Tout cela fait peser sur les professionnels de l'accompagnement des attentes élargies, en termes de connaissances (du marché du travail, des dispositifs, des financements, des acteurs, du territoire, etc.), pour être un pôle de ressources et de compétences, et pour être capable de co-construire avec une personne accompagnée son parcours. Or, l'absence de diplôme ou de certification obligatoire pour exercer ce qu'on peut appeler un nouveau métier d'accompagnateur interroge sur la professionnalisation du réseau d'accompagnement (voir recommandation n° 4). L'enjeu de la professionnalisation est d'autant plus prégnant qu'une diversité de structures délivre le service d'accompagnement, en particulier le conseil en évolution professionnelle, sans forcément *a priori* de repères communs.

Pour y répondre au moins en partie, un référentiel « Qualité de délivrance du service CEP » a été développé et l'accord-cadre 2023 CEP des actifs occupés fixe des critères de recrutement des conseillers :

- une certification de niveau 5 dans le domaine de l'insertion ou de l'accompagnement individuel des transitions professionnelles avec un an d'expérience ;
- sans certification, une expérience de deux ans dans le champ ;
- sans certification ni expérience, un parcours d'intégration renforcé et personnalisé.

Cela laisse aux différents opérateurs une certaine latitude pour le recrutement de conseillers, mais conditionne également la qualité de l'accompagnement à la qualité de leur formation à l'arrivée dans la structure et du développement continu de leurs compétences et connaissances. L'évaluation des accords-cadres CEP actifs occupés 2020-2023<sup>1</sup> souligne d'ailleurs que l'accès de chaque conseiller aux actions de

---

<sup>1</sup> Sauléa (2022), *Évaluation des accords-cadres CEP Actifs occupés*, rapport final pour France compétences, décembre.

professionnalisation reste fonction des organisations du travail et de la libération du temps nécessaire à cette fin par l'employeur. Or les conseillers eux-mêmes reconnaissent que les actions de professionnalisation leur sont bénéfiques : les professionnels qui se considèrent les plus accompagnés sont aussi ceux qui expriment le plus de facilité dans l'exercice de leur mission.

De manière générale, la question de l'homogénéité du service rendu sur tout le territoire soulève des enjeux de transmission des méthodes et de professionnalisation du CEP<sup>1</sup>, et donc de la capacité à faire vivre un dialogue inter-opérateurs. Ce dialogue doit également pouvoir s'ouvrir partout aux autres structures territoriales, pour faire naître des collectifs et savoir orienter les individus vers les bons interlocuteurs (voir Chapitre 3, section 2.3).

### 3.3.2. L'enjeu de l'évaluation

Pour répondre aux enjeux de qualité de l'accompagnement, outre la professionnalisation des conseillers se pose la question de l'évaluation des pratiques ainsi que de la qualité du service rendu. Évaluer l'accompagnement des transitions professionnelles implique d'instaurer des modalités d'évaluation de la *performance* de l'accompagnement et de mobiliser des indicateurs pour traduire cette performance. Or cela présente à la fois des risques et des écueils qu'il s'agit de prendre en compte.

Construire des indicateurs adossés à des *stratégies* de dispositifs suppose en premier lieu de réussir à traduire cette stratégie par un ou des indicateurs quantitatifs. Sans une bonne « traduction », le risque est que l'opérateur oriente son action vers la maximisation de l'indicateur en dehors de toute considération sur le suivi de la stratégie du dispositif<sup>2</sup>. Le résultat est que l'opérateur s'expose à pénaliser la personne accompagnée (en ne poursuivant que l'objectif de maximisation de l'indicateur), à « sélectionner » les personnes à accompagner selon les chances de réussite, mais aussi finalement que la stratégie mise en œuvre ne puisse pas être correctement évaluée.

L'évaluation de la performance de l'accompagnement des transitions professionnelles par le CEP est particulièrement soumise à ces risques, pour plusieurs raisons détaillées dans le premier rapport de France compétences sur l'usage des fonds de la formation professionnelle<sup>3</sup>. D'une part la *stratégie* du dispositif, c'est-à-dire la finalité de l'accompagnement, n'est pas associée intrinsèquement au dispositif (au contraire de dispositifs prescriptifs par exemple) mais doit être précisée au fil de la délivrance du

---

<sup>1</sup> Intervention de Tatiana Jacenko lors de la séance n° 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

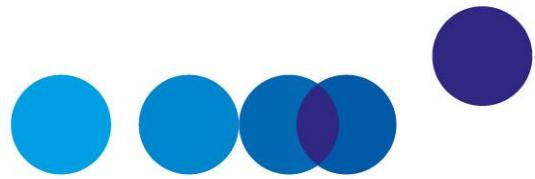
<sup>2</sup> Fretel A. et Grimault S. (2020), « [L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi. Stratégies et pratiques probantes](#) », *op. cit.*

<sup>3</sup> France compétences (2023), [Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle...](#), *op. cit.*

service, en co-construction avec son bénéficiaire. Il apparaît donc difficile de définir *a priori* des indicateurs de performance alors même que les objectifs de l'accompagnement diffèrent selon les individus accompagnés. D'autre part, l'expérience et donc la connaissance accumulée sur l'évaluation de l'accompagnement concerne majoritairement un accompagnement destiné aux demandeurs d'emploi. Or si les objectifs poursuivis par les actifs occupés et les demandeurs d'emploi peuvent converger de bien des manières, tout le champ de l'accompagnement relatif à l'évolution professionnelle au sein de l'entreprise, aux mobilités internes, ou au dialogue avec son employeur, n'est encore que peu exploré. Comme le préconisait le rapport d'évaluation de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>, outre les effets en matière de retour/insertion dans l'emploi, il importe d'évaluer les programmes d'accompagnement au regard de leurs effets hors emploi, notamment en matière d'accès aux droits, d'effets psychosociaux ou encore d'augmentation de la capacité d'autonomie.

---

<sup>1</sup> France Stratégie (2022), *Troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, juillet.



## CHAPITRE 3

# GOUVERNANCE ET PILOTAGE DE L'ÉCOSYSTÈME D'ACCOMPAGNEMENT DES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES

---

Au-delà de la façon dont les dispositifs sont conçus par les pouvoirs publics et mobilisés par les individus, les entreprises et les acteurs de l'accompagnement, la mise en cohérence des parties prenantes des transitions professionnelles et de leurs actions interroge également. La capacité à faire vivre cet écosystème de manière collective, à différentes échelles géographiques, semble déterminante dans l'optique de transitions professionnelles à la fois sécurisantes pour les individus et en mesure de répondre aux besoins des entreprises. L'anticipation, la coordination et la coopération entre les acteurs sont autant de conditions nécessaires pour y parvenir.

### 1. Un besoin de pilotage institutionnel et de coordination entre acteurs

#### 1.1. Une multiplicité d'acteurs aux champs de compétences fragmentés

##### 1.1.1. Trois niveaux de segmentation des acteurs

L'écosystème de l'accompagnement des transitions professionnelles est complexe par nature car si des acteurs et des dispositifs étiquetés « transition professionnelle » ont émergé ces dernières années, en lien avec leur développement en tant qu'objet de politiques publiques, le sujet renvoie en fait à des problématiques transversales à différents champs de l'action publique. La diversité des ressources mobilisées par les individus dans la construction de leurs parcours ainsi que la variété des acteurs impliqués (voir [Annexe 2](#)) le montrent : les champs de l'orientation et de la formation professionnelles, de l'insertion, de l'accompagnement (des individus et des entreprises)

et du développement économique sont tous traversés d'une manière ou d'une autre par la thématique des transitions professionnelles.

Ces dernières mettent donc aux prises une multiplicité d'acteurs, positionnés historiquement par domaines de compétences (voir Graphique 12). L'administration est construite sur cette logique, notamment le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le ministère du Travail et le ministère de l'Économie, qui apportent chacun leur contribution aux transitions professionnelles. On retrouve cette segmentation chez les organismes publics nationaux, avec le service public de l'emploi pour l'insertion (côté individus) et le recrutement (côté entreprises), France Compétences comme opérateur et régulateur de la formation professionnelle et des certifications et la Caisse des dépôts et consignations, historiquement axée sur le développement économique, mais qui a récupéré depuis 2019, avec le CPF, la gestion du plus important dispositif de formation.

**Graphique 12 – Panorama des acteurs français de l'emploi, de l'orientation et de la formation**

<b>Pouvoirs publics</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Etat : DGEFP et DIRECCTE</li><li>Régions et collectivités locales</li><li>Caisse des dépôts et consignations</li></ul>	<b>Développement économique</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Chambres consulaires : CCI, chambres des métiers, chambres d'agriculture</li><li>Services économiques des collectivités locales et régionales</li><li>Agence de développement économique</li><li>Pôles de compétitivité</li></ul>
<b>Entreprises et partenaires sociaux</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Branches professionnelles, fédérations, syndicats</li><li>Opérateurs de compétences (Opco)</li><li>Commission paritaire nationale pour l'emploi (CNPE)</li><li>Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ)</li><li>Associations transitions pro (AT-Pro)</li></ul>	<b>Opérateurs emploi / formation publics</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Opérateur de financement et de régulation de la formation pro : France Compétences</li><li>Opérateurs de l'emploi : Pôle emploi, Maisons de l'emploi, Alliance Villes Emploi</li><li>Organismes de formation publics pour adultes : AFPA, CNFPT, GRETA</li><li>Information sur la formation : Centre Inffo, Carif-Oref, ONISEP, Cité des métiers</li></ul>

Source : France Stratégie à partir de Ademe (2021), [Panorama des acteurs français de l'emploi, de l'orientation et de la formation. Guide à destination des acteurs territoriaux de l'environnement](#), avril, p. 11

Ce premier niveau de segmentation se double d'une segmentation selon le ou les publics auxquels ils s'adressent, avec une séparation assez nette entre individus et entreprises, peu d'acteurs ayant pour mission d'accompagner les deux. Une différenciation existe ensuite selon les « statuts » des individus – selon l'âge par exemple, le statut d'activité, la qualification ou autre spécificité, comme c'est le cas pour le service public de l'emploi : Pôle

emploi, Apec, missions locales, Cap emploi. Côté entreprises, on observe une segmentation par activité (branches professionnelles, opérateurs de compétences) et par taille.

Enfin, il subsiste une stratification des échelles de l'action publique, les compétences des pouvoirs publics étant réparties entre différents niveaux géographiques. Ainsi les départements sont compétents en matière d'action sociale et d'insertion et les régions en matière de formation professionnelle, d'information sur l'orientation et de développement économique. À ces compétences décentralisées s'ajoutent les services déconcentrés de l'État à l'échelle régionale ou départementale, ainsi que les opérateurs, Pôle emploi en tête, qui disposent de leurs propres structurations. Il existe de plus des organismes régionaux (privés ou publics), qui entretiennent des relations variables avec leurs éventuelles têtes de réseau nationales : les associations Transitions Pro (avec Certif Pro), les Carif-Oref (avec le RCO) ou les opérateurs privés chargés de la mise en œuvre du CEP.

### 1.1.2. Des réformes qui ne cessent de bousculer l'écosystème

Les réformes de la formation professionnelle modifient de plus l'écosystème à intervalles réguliers, au rythme d'une réforme par quinquennat depuis le début des années 2000. Les dernières réformes en date ont profondément transformé la gouvernance, dans une logique de simplification appelée du vœu de tous. En 2014 une nouvelle instance régionale de coordination régionale entre les acteurs des politiques d'emploi-formation est instaurée : les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), qui réunissent des représentants de la région, de l'État ainsi que de l'ensemble des partenaires sociaux représentatifs.

La loi de 2018 a bouleversé l'architecture de la formation professionnelle et les canaux de financement avec entre autres la création des Opco et de France compétences et une redistribution des compétences en matière d'apprentissage et d'orientation. Nouvelles instances de gouvernance ou de financement, nouveaux intermédiaires, nouveaux dispositifs : à chaque réforme un temps d'acclimatation et d'appropriation est nécessaire pour l'ensemble des parties prenantes, qui doivent reconstruire des formes de coopération au sein de nouvelles configurations.

Dans un bilan de la réforme de la loi « Liberté de choisir son avenir professionnel » à paraître en 2023, la Cour des comptes pointe que celle-ci a encore ajouté à la confusion en matière de gouvernance des transitions professionnelles, autour du rôle notamment des AT-Pro : « La cohérence de cette transformation des Fongecif, connus du public, en AT-Pro manque à l'évidence. Les Fongecif, qui existaient depuis 1983, disposaient d'une

notoriété supérieure à celle des AT-Pro auprès des actifs comme des entreprises<sup>1</sup> ». La Cour relève également que depuis la réforme les trois principaux dispositifs de formation professionnelle à l'initiative des salariés (CEP, PTP et CPF) relèvent désormais de trois types d'opérateurs différents, contre deux auparavant.

### 1.1.3. Un manque de lisibilité

Cette multiplicité d'acteurs et l'enchaînement des réformes a d'abord pour conséquence un manque de lisibilité pour les parties prenantes, qui ont du mal à se repérer dans l'écosystème. Ainsi les personnes interrogées dans le cadre de l'étude réalisée par France compétences sur les reconversions professionnelles « évoquent leur désarroi pour identifier des interlocuteurs vers lesquels se diriger afin d'obtenir des renseignements, en particulier sur les possibilités de financement et la recherche d'une formation<sup>2</sup> ». Pour ce qui est des entreprises, un rapport récent du Réseau Emplois Compétences<sup>3</sup> s'est penché sur les acteurs de l'accompagnement des entreprises sur les sujets emploi-formation : il a éprouvé des difficultés pour en dresser une cartographie, mettant par là en lumière la méconnaissance des dirigeants de TPE-PME vis-à-vis de cet écosystème.

La fréquence des changements entrave également la possibilité de mettre en place une évaluation des réformes et des dispositifs sur le temps long, lequel est indispensable pour avoir les données et le recul nécessaires pour construire les indicateurs adéquats. Si les partenaires sociaux ont engagé un travail réflexif sur la réforme de 2018, aucune évaluation complète n'a pour le moment été entreprise par les pouvoirs publics. À l'orée d'une nouvelle réforme qui risque de faire évoluer l'écosystème des dispositifs de transition, la majorité d'entre eux (CPF, PTP, Transco, Pro-A, nouveau contrat d'apprentissage) n'ont ainsi pas fait l'objet d'évaluations sur leur efficacité.

## 1.2. Une production diffuse de connaissances pour orienter l'action

Devant la nécessité d'assurer des formes de coordination entre les acteurs intervenant dans l'écosystème des transitions professionnelles, le sujet des espaces de dialogue et de prospective transversaux aux thématiques emploi-formation a pris de l'ampleur ces

---

<sup>1</sup> « Formation des salariés post-réforme 2018 : 12 propositions de la Cour des comptes (pré-rapport) », NewsTank.fr, article du 27 mars 2023 sur le pré-rapport (à paraître) de la Cour des comptes sur la formation professionnelle des salariés.

<sup>2</sup> France compétences (2022), « L'offre publique d'accompagnement à l'épreuve des reconversions professionnelles », *op. cit.*, p. 3.

<sup>3</sup> France Stratégie (2021), *Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ? Renouveler les approches pour refonder les pratiques*, rapport du REC, avril.

dernières années. On a ainsi vu se multiplier des prises de position<sup>1</sup> appelant de leurs vœux une politique de GPEC à l'échelle du pays. Piloter l'écosystème des transitions professionnelles nécessite de dégager des orientations stratégiques claires, ce qui implique en premier lieu une capacité à produire des anticipations partagées, partageables et déclinées à différentes mailles géographiques.

En effet, dans ce contexte d'accélération des mutations, améliorer la connaissance des métiers et des compétences attendues, et surtout anticiper leur évolution, devient un préalable autant pour orienter les individus souhaitant changer de métier que pour organiser collectivement les transitions. Si l'institutionnalisation de la démarche prospective est ancienne au niveau national en tant qu'outil stratégique d'aide à la décision – en témoigne le rôle prépondérant longtemps joué en France par le Commissariat général du Plan<sup>2</sup> –, réaliser des études prospectives des métiers et des compétences constitue pour les acteurs économiques une démarche de plus en plus indispensable et complexe, même si le paysage n'est pas vierge dans ce domaine, à commencer par l'exercice de prospective des métiers et qualifications piloté par France Stratégie et la Dares.

### 1.2.1. Les approches GPEC-GEPP à la maille entreprise

Au niveau des entreprises, le rapport précité du REC<sup>3</sup> établit que l'obligation de négocier des accords de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) depuis la loi du 18 janvier 2005 a permis de générer du dialogue social autour des enjeux de compétences. Une part grandissante d'entreprises – majoritairement des grandes entreprises et des ETI – a ainsi mis en place des outils de gestion des compétences (outils d'analyse, référentiels, entretiens professionnels, etc.). Ce mouvement a débouché, dans certaines grandes entreprises en particulier<sup>4</sup>, sur des approches innovantes, où les stratégies de compétences sont articulées aux anticipations des mutations économiques et de leurs conséquences sur les emplois et les compétences. Le rapport montre toutefois que si l'on peut s'accorder sur le fait que la GPEC constitue sur le papier une démarche attrayante et utile, la dimension prévisionnelle semble hors de portée pour une majorité d'entreprises, en raison de sa difficulté et des ressources qu'elle mobilise.

Une part non négligeable d'entreprises ne respecte pas l'obligation de négociation. Ainsi, la Direction générale du Travail recense un total de 2 483 accords en quatre ans (2018-

---

<sup>1</sup> Morel F. (2022), « *Reconversion professionnelle : pour le meilleur et pour l'avenir* », Note, Institut Montaigne, février ; Compain F. et Vivier B. (2021), *Les reconversions professionnelles*, rapport, CESE, mars.

<sup>2</sup> Agacinski D., Bueb J., Faure A., Fosse J., Garner H., Le Hir B., Maigne G. et Viennot M. (2020), « *La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?* », point de vue, France Stratégie, juin.

<sup>3</sup> France Stratégie (2021), *Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ?*, op. cit.

<sup>4</sup> Le rapport cite notamment les exemples d'Orange et d'Auchan.

2021). Si l'on considère qu'il existe 5 800 entreprises de 300 salariés et plus, même en adoptant le rythme quadriennal, ce sont 58 % des entreprises qui n'ont pas tenu leur obligation de négociation<sup>1</sup>. De plus, même au sein des entreprises qui concluent des accords et mettent en place des outils formalisés, ceux-ci souffrent souvent d'un défaut d'appropriation de la part d'une partie des acteurs internes notamment chez les managers, les salariés et leurs représentants. Dans les faits, la plupart des entreprises ne connaissent pas leurs besoins en compétences (donc en recrutement potentiel) au-delà de six mois à un an. En témoignent les écarts constatés dans l'enquête *Besoins en main-d'œuvre* (BMO) de Pôle emploi entre les projections de recrutement et les emplois effectivement pourvus. Aussi, on observe parfois un impact limité de ces outils et de ces démarches au niveau opérationnel.

Dans les TPE-PME, même de taille conséquente, les démarches d'anticipation sont la plupart du temps absentes. Caractérisées par une fonction RH moins structurée, ces entreprises ne se sentent pas en mesure d'appréhender une approche de GPEC/GEPP qu'elles perçoivent comme floue et éloignée de leurs préoccupations quotidiennes. En somme, malgré des avancées, ces approches restent difficiles à systématiser et peu répandues. S'il est difficile, faute de critères fiables, de quantifier le nombre d'entreprises qui mettent réellement en place une gestion des compétences, une étude de France Stratégie<sup>2</sup> de 2019 estimait que seul un quart des entreprises mettait en place une « gestion systématique des compétences », avec de larges différences selon les secteurs d'activité, les éventuelles difficultés de recrutements en emplois qualifiés ou encore la présence d'une véritable fonction RH. La dimension d'anticipation se trouve de plus compliquée par les mutations économiques et écologiques, dont l'impact sur les métiers et les compétences est encore peu approprié par les employeurs<sup>3</sup> et les actifs de manière générale<sup>4</sup>.

### 1.2.2. Des études prospectives dispersées par secteur, branche ou filière

Les démarches d'anticipation sont donc difficiles à mettre en place. Ce constat justifie un passage à la maille supérieure, branche ou filières notamment. Historiquement espaces privilégiés de concertation et de négociation, les branches professionnelles ont constitué

---

<sup>1</sup> « [Peut-on relancer la négociation d'entreprise sur la formation ? \(Jean-Pierre Willems\)](#) », *NewsTank.fr*, article du 14 mars 2023.

<sup>2</sup> Zizzo C. (2019), « [Quelles entreprises pratiquent la gestion des compétences ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 77, France Stratégie, avril.

<sup>3</sup> 70 % des entreprises de l'industrie ont peu ou pas identifié leurs besoins en formation dans le cadre de la transition écologique (étude réalisée dans le cadre de l'[EDEC Prospective compétences interindustriel](#)).

<sup>4</sup> L'Observatoire des Transitions professionnelles établit ainsi qu'en 2022 seuls 24 % des actifs estiment que leur activité professionnelle allait être impactée par les évolutions technologiques à venir, et 17 % par la transition écologique.

à partir des années 1990 des observatoires dédiés à la production de connaissance. Ces derniers sont institutionnalisés sous le nom d'Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) par l'ANI de 2003 et la loi sur la formation professionnelle de 2004. Construits sur une logique de branches (85 % des OPMQ sont monobranches en 2020), une étude du Céreq en collaboration avec France compétences<sup>1</sup> souligne comment ils se sont imposés comme de véritables appuis techniques et stratégiques, leurs travaux se développant et se diversifiant au fil du temps pour répondre aux besoins croissants d'anticipation. La loi du 5 septembre 2018 a d'ailleurs contribué à accélérer ce mouvement en renforçant leurs prérogatives (ainsi que celles des Opcos) en matière d'anticipation.

Les nombreuses études réalisées par ces observatoires sont de plus en plus tournées vers l'opérationnel, avec par exemple plus de 80 % des OPMQ qui élaborent aujourd'hui des plans d'action. Leurs productions permettent de dresser des panoramas des évolutions des métiers et des compétences dans leur branche, utiles pour objectiver certaines problématiques, construire des politiques de formation, ou encore faire émerger des questions à approfondir<sup>2</sup>.

En parallèle se développent également des études par filière, dans le cadre de l'engagement de développement de l'emploi et des compétences – EDEC (Encadré 7) ou à l'initiative du Réseau Emplois Compétences<sup>3</sup>. Celles-ci offrent l'avantage de prendre en compte la totalité d'une chaîne de valeur, dans un contexte de fragmentation accrue et d'externalisation, et éclairent les acteurs sur les enjeux, les positions de force, les effets d'entraînement potentiels, afin de leur permettre d'élaborer leur stratégie et de nouer des coopérations<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Delanoë A., Quintero N. et Valette-Wursten A. (2020), « [Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, l'âge de la maturité](#) », *Céreq Bref*, n° 398, Céreq, décembre.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Voir la méthode de Vision prospective partagée des emplois et des compétences (VPPEC), réalisée sur les filières du [numérique](#), de [valorisation et traitement des déchets](#) et du [sport](#).

<sup>4</sup> Plauchu V. (2007), « [Filière de production et développement territorial : concept, utilité, méthode d'étude](#) », in Lapeze J., El Kadiri N. et Lamrani N. (dir.), *Éléments d'analyse sur le développement territorial. Aspects théoriques et empiriques*, Paris et Rabat, L'Harmattan, p. 85-97.

### Encadré 7 – Les EDEC

L’engagement de développement de l’emploi et des compétences (EDEC) est un accord annuel ou pluriannuel conclu entre l’État et une ou plusieurs organisations ou branches professionnelles pour la mise en œuvre d’un plan d’action négocié qui a pour objectifs d’anticiper les conséquences des mutations économiques, sociales et démographiques sur les emplois et les compétences et d’adapter les formations et les certifications à ces mutations. Fondés sur une logique partenariale avec les partenaires sociaux, les EDEC permettent à l’État, tant au niveau national que territorial, d’apporter une aide technique et financière à des organisations professionnelles (ou interprofessionnelles) de branche, afin d’accompagner entreprises et salariés dans l’amélioration de leur gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la construction de parcours de formation et de mobilité professionnelle ainsi que dans les transformations liées aux transitions numérique et écologique.

Ils visent en premier lieu des branches, secteurs, filières ou territoires fragilisés ou traversés par des besoins spécifiques. Outre un volet prospectif (contrat d’étude prospectif), les EDEC comportent un volet d’action (ADEC), recouvrant notamment :

- de l’ingénierie (construction de démarches, d’actions ou d’outils visant le développement de l’emploi et des compétences et d’accompagnement des TPE PME) ;
- la réalisation d’actions pour les publics ciblés par le projet (notamment d’actions de formation) ;
- des mesures d’accompagnement (intervention de l’organisme relais, information, communication, appui aux entreprises/bénéficiaires potentiels des actions, financement des instances de pilotage, évaluation des réalisations, etc.).

Un bilan dressé par la DGEFP courant 2022<sup>1</sup> a souligné la grande flexibilité des EDEC, qui permet de financer une large variété d’actions saluées par les porteurs de projet. Il est cependant nécessaire de mieux capitaliser sur ces initiatives, en pérennisant les outils et les structures déployées dans le cadre des EDEC. Il convient également de systématiser la mise en œuvre d’un plan d’action trouvant une réalité concrète dans les territoires, car il arrive encore que certains EDEC se contentent de diagnostics-recommandations.

<sup>1</sup> La DGEFP a réuni le 1<sup>er</sup> juillet 2022 les représentants des branches professionnelles et des Opco pour une matinée d’échanges consacrée à dresser un bilan et des perspectives sur les EDEC.

Si l'utilité de l'ensemble de ces travaux prospectifs ne fait pas de doute, leur nombre et leur dispersion compliquent toutefois leur diffusion et leur recensement ainsi que leur appropriation par les acteurs, au premier rang desquels les entreprises<sup>1</sup>. Il reste donc pour l'instant difficile d'en avoir une vision globale et de capitaliser sur ces études pour renforcer les réflexions stratégiques à un niveau plus macro. La création des onze Opcos et de France Compétences répond à cette volonté de favoriser la transversalité pour mieux traiter les enjeux interbranches (voire interprofessionnels), qui apparaissent cruciaux pour le sujet des transitions professionnelles. L'étude du Céreq fait d'ailleurs le constat d'un souci partagé par les OPMQ de mutualisation des travaux, au sein des Opcos pour la majorité d'entre eux, et les questions des passerelles, des mobilités et des parcours sont au cœur de leurs préoccupations. La mission de France Compétences de consolider, d'animer et de rendre publics les travaux des OPMQ contribue également à améliorer la notoriété et la transversalité des travaux. Le lancement récent d'une « Grande Bibliothèque » regroupant les travaux de l'ensemble des OPMQ est en ce sens prometteur, en particulier en ce qu'elle permet de recenser l'ensemble des productions des observatoires de branches et d'Opcos avec une indexation par thématique et par mot-clé<sup>2</sup>.

### 1.2.3. Des données territoriales à unifier

Si le niveau national est utile pour servir de référence, pour identifier l'ensemble des dimensions constitutives des tendances et pour interpeller les acteurs sur les grands déterminants des différentes situations, l'hétérogénéité des territoires appelle au moins à décliner les exercices nationaux et, dans la mesure du possible, à tenter des exercices de prospective territoriale. La déclinaison régionale des *Métiers en 2030*<sup>3</sup> donne de premières indications au niveau régional des besoins en recrutement par métier à horizon de dix ans et constitue une base utile pour les régions. Les OPMQ ont pour mission de fournir des données régionalisées sur les besoins en compétences des entreprises, mais ils manquent de ressources pour produire et, plus encore, publiciser ces données. Il n'existe donc pas de données publiques, métier par métier (ou même famille de métiers par familles de métiers) anticipant les flux d'embauche, nationaux ou régionaux, sur un horizon de deux à trois ans. En cours de développement par le Réseau des Carif-Oref (RCO), le projet

---

<sup>1</sup> Une étude de terrain réalisée en 2020 par les cabinets Sauléa et Sémap dans le cadre du rapport du REC précité (France Stratégie [2021], *Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ?*, op. cit.) mettait en lumière une grande méconnaissance des TPE-PME enquêtées vis-à-vis des travaux des OPMQ.

<sup>2</sup> France Compétences (2023), « [La Grande Bibliothèque : porte d'entrée des travaux des observatoires](#) », article du 21 février.

<sup>3</sup> France Stratégie/Dares (2023), *Les métiers en 2030. Quelles perspectives de recrutement en région ?*, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, janvier.

Octopilot<sup>1</sup> vise à créer des portails régionaux où sera centralisé l'ensemble des données produites par les OPMQ, les Opco, les Oref et Pôle emploi à une maille régionale. Ciblant en priorité les acheteurs de formation, ces portails seront publics afin de rendre accessible à l'ensemble des acteurs une information sur les besoins en compétences et en emploi à court comme à moyen terme.

La question de la pertinence de cette maille se pose toutefois, notamment si on considère la taille des régions depuis leur fusion en 2015. Il serait intéressant, en particulier pour le sujet des transitions professionnelles, d'avoir la possibilité d'analyser les évolutions des besoins emploi-formation à une maille plus fine, comme celle du bassin d'emploi. La disponibilité et le manque d'unité<sup>2</sup> des données infrarégionales en matière de besoins en compétences, d'offres d'emploi et de formation professionnelle sont toutefois pour l'instant des freins au développement d'exercices infrarégionaux. Octopilot illustre toutefois les avancées en la matière et la volonté d'unifier les mailles d'analyse et les référentiels.

### 1.3. La nécessité d'actions coordonnées sur la base d'orientations stratégiques partagées

#### 1.3.1. « Prendre l'attitude prospective, c'est se préparer à faire »

L'anticipation ne doit cependant pas perdre de vue son objectif premier, qui est, comme le disait très clairement Gaston Berger dès 1960<sup>3</sup>, d'être un outil pour construire l'étape d'après : « La prospective n'est pas simplement l'expression d'un intérêt gratuit que nous porterions à l'avenir [...]. Elle ne vise pas à satisfaire notre curiosité, mais à rendre nos actes plus efficaces [...]. Ce qu'elle préconise, c'est une "attitude pour l'action". Se tourner vers l'avenir, au lieu de regarder le passé, ce n'est pas simplement changer de spectacle, c'est passer du "voir" au "faire" [...]. L'avenir est affaire de volonté. Prendre l'attitude prospective, c'est se préparer à faire. » Cette étape de « conversion », cruciale, n'est pas pour autant évidente à mettre en œuvre.

Pour accompagner les branches professionnelles dans leur démarche, les EDEC (voir Encadré 7 *supra*), issus d'accords avec le ministère du Travail autour de la mise en œuvre d'un plan d'action négocié, constituent l'un des outils possibles pour réussir ce passage de l'anticipation à l'action. Ils permettent en effet d'améliorer ou de créer des outils prospectifs

---

<sup>1</sup> Outil data de mesure de l'offre et de la demande de compétences, toutes voies d'accès à la formation confondues.

<sup>2</sup> Les producteurs de données construisent à des mailles d'analyse différentes, et même parfois concurrentes (bassin d'emploi, zone d'emploi, département, etc.).

<sup>3</sup> Texte extrait de l'ouvrage : Berger G., de Bourbon-Busset J. et Massé P. (2016), *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, éd. P. Durance, Paris, L'Harmattan, 2<sup>e</sup> éd., p. 159.

dans la filière, le secteur ou la branche concernée, mais également de renforcer l'accompagnement des entreprises et des salariés sur les sujets emploi-formation et d'enrichir l'offre de services à leur égard<sup>1</sup> (en termes de diagnostic ou de dispositifs de formation par exemple). Leur spectre demeure cependant hétérogène (mono-branche ou interbranche, territorialisé ou non, etc.) et l'absence de méthode partagée rend difficile leur systématisation.

### 1.3.2. Une absence de pilotage stratégique des transitions professionnelles

Pour répondre à ce besoin de connaissances partagées et d'orientations, des espaces de dialogue et de concertation ont été créés à différentes échelles géographiques.

Ainsi est instauré en 2014 le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), en parallèle des CREFOP (régionaux). Il avait vocation à être « une instance de concertation, de suivi, de coordination, et d'évaluation des politiques de l'emploi de la formation professionnelle initiale et continue et de l'orientation tout au long de la vie<sup>2</sup> ». Dans une optique de simplification et d'efficacité, la loi du 5 septembre 2018 fusionne les trois organismes qui se partageaient la gouvernance de la formation professionnelle (le CNEFOP, instance quadripartite, et deux instances paritaires, le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation – COPANEF – et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels – FPSPP) pour former France compétences, depuis lors unique instance de gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

France compétences n'est pour autant pas un lieu de pilotage stratégique, au sein duquel pourraient par exemple être élaborées des stratégies annuelles nationales articulées avec les stratégies sectorielles et régionales en matière d'emploi-formation, dans l'esprit d'une « GPEC de la nation ». De fait, il n'existe pas de lieu transversal avec une capacité de décision concertée sur les thématiques emploi-formation-orientation professionnelles et permettant de décliner régionalement (en lien avec les CREFOP) et sectoriellement (en lien avec les branches professionnelles) des objectifs fixés au niveau national (voir recommandation n° 1). Et si des échanges et des concertations se déroulent régulièrement sur des thématiques ponctuelles, il n'existe pas de lieu de discussion pérenne entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, à une maille professionnelle comme interprofessionnelle, qui permettrait de faire émerger collectivement les grandes orientations sur les sujets emploi-formation et de faire converger les initiatives sectorielles et territoriales.

---

<sup>1</sup> Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2022), « [Bilan et perspectives des EDEC. Séminaire EDEC du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) », juillet.

<sup>2</sup> <https://cpformation.com/cnefop/>

### 1.3.3. Une gouvernance à construire sur des logiques de coordination et de coopération

En l'absence d'instance centralisée de pilotage et de capitalisation des études prospectives, la gouvernance de l'écosystème des transitions professionnelles repose majoritairement sur la coordination et la coopération des acteurs. Elle s'appuie donc souvent sur des logiques de contractualisation bilatérales, dont le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) constitue un exemple caractéristique.

Or le nombre important d'acteurs impliqués ainsi que la segmentation de leurs champs de compétences compliquent leur coordination, notamment à cause de risques accrus de logiques de concurrence – chacun défendant son dispositif (son financement) et ses publics. Les acteurs du CEP en attestent<sup>1</sup>, les efforts de coordination à fournir sont d'autant plus importants qu'il y a plusieurs opérateurs privés et plusieurs opérateurs publics, qui ne répondent pas tous au même cahier des charges, n'ont pas les mêmes expertises et se répartissent les publics. La complémentarité entre opérateurs se travaille cependant et le temps permet aussi aux dialogues de s'intensifier. La stratégie de signature d'accords-cadres par Pôle emploi (avec les missions locales, l'Apec, Cap emploi, ou plus récemment avec des Opco), prélude de la création de France Travail, s'inscrit dans cette optique, de même que tout le travail de consolidation d'une communauté professionnelle inter-opérateurs – qui pourrait aller encore plus loin, notamment dans la circulation de travaux communs.

De l'avis des opérateurs CEP, la coopération est également nécessaire avec les autres acteurs institutionnels. Les initiatives telles que la rédaction de référentiels d'activités ou de guides repères par l'ancien CNEFOP et la DGEFP, ou encore la consolidation de stratégies concertées avec les Opco sont autant d'avancées vers la coordination des acteurs. Des dynamiques régionales se forment avec les AT-Pro et les régions au titre du SPRO (Service public régional d'orientation). Ces progrès remarqués par les acteurs restent toutefois cloisonnés au champ emploi-formation. On observe en effet au niveau de l'État comme dans les territoires une difficulté à allier planification écologique, économique, et politiques d'emploi-formation et, notamment, à penser de manière systémique les implications des politiques publiques, mises en place de façon encore trop cloisonnée.

À cela s'ajoutent parfois des conflits d'intérêt entre mailles géographiques de l'action publique. Yannick Mathieu, délégué interministériel à l'accompagnement des territoires en transition énergétique, affirme que si la mobilisation coordonnée des acteurs est longue et difficile, elle est primordiale. C'est le cas selon lui surtout quand une politique décidée au niveau national (la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim par exemple) doit se

---

<sup>1</sup> Présentation de Véronique Dessen-Torres lors de la séance 1 du groupe de travail, le 13 avril 2022.

mettre en place au niveau local, dans un contexte où cette décision peut engendrer des difficultés économiques et sociales pour le territoire<sup>1</sup>.

## 2. L'enjeu de l'animation territoriale des transitions

Si la coordination des acteurs au niveau national constitue déjà un défi, le territoire représente *in fine* l'espace au sein duquel les logiques individuelles et les enjeux macroéconomiques se rencontrent et entrent potentiellement en conflit. Des écosystèmes dynamiques nécessitent une coopération renforcée et une mobilisation des acteurs au niveau local, alors même que le champ emploi-formation y est encore peu développé.

### 2.1. Les transitions professionnelles, un sujet territorial

#### 2.1.1. Un écosystème des transitions professionnelles à animer au niveau infrarégional

S'il est difficile de mesurer la mobilité géographique liée à l'emploi des individus (et de la comparer sur le plan international<sup>2</sup>), les mobilités résidentielles en France concernent essentiellement des mobilités de proximité<sup>3</sup> : si 11 % des ménages ont changé de logement en 2014, 35 % de ces changements ont eu lieu dans la même commune et 36 % dans une autre commune du même département. Le travail à distance, même s'il a été favorisé par la crise liée au Covid-19, reste encore relativement peu répandu – et surtout inégalitairement selon les catégories socioprofessionnelles<sup>4</sup>. Les mobilités résidentielles restent un proxy des mobilités géographies liées à l'emploi. On peut donc faire le postulat que les mobilités professionnelles s'effectuent majoritairement dans un espace restreint.

Les études sur ce sujet<sup>5</sup> montrent de plus que la mobilité résidentielle tend à diminuer depuis le début des années 2000, même si, à l'instar des aspirations aux mobilités professionnelles, la crise sanitaire pourrait avoir renforcé les désirs de mobilité

---

<sup>1</sup> Audition de Yannick Mathieu dans le cadre du groupe de travail, le 5 juillet 2022.

<sup>2</sup> Du fait de la nécessité (non résolue) de trouver une référence territoriale commune. L'étude du CGET établit cependant que la mobilité résidentielle est légèrement plus élevée en France qu'en Europe (9 % des ménages ayant changé de logements en 2014). Voir CGET (2018), *Les mobilités résidentielles en France*, rapport de l'Observatoire des territoires.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Brunet C. et Rieucau G. (2019), « *Mobilités géographiques, emplois et inégalités* », *Travail et emploi*, n° 160, 2019/4, Dares, p. 5-22.

<sup>5</sup> *Ibid.*

géographique<sup>1</sup>. Pas encore démontré, ce phénomène concernerait toutefois surtout les actifs aux niveaux de qualification élevés (dont les emplois sont télétravaillables), ce qui risque de renforcer les inégalités observées en termes de mobilité géographique. Les disparités socioprofessionnelles sont en effet importantes en la matière, les cadres et les professions intellectuelles supérieures étant surreprésentés dans les mobilités de longue distance (notamment entre les métropoles et Paris) et les ouvriers et employés concentrés dans les mobilités de courte distance<sup>2</sup>. Cela renforce de fait la nécessité d'offrir des opportunités de mobilités pour tous au niveau territorial.

Or ces opportunités sont indissociables de l'activité économique du territoire, notamment des spécialisations productives des entreprises, elles aussi implantées au niveau local. Par ailleurs, devant le besoin important au niveau macroéconomique (voir Chapitre 1, section 1.2) en mobilités interprofessionnelles, les cadres classiques des branches professionnelles risquent de ne pas être suffisants pour animer l'écosystème des transitions. Au regard de tous ces éléments, l'échelle locale apparaît comme la plus propice pour coordonner l'action des acteurs impliqués dans les transitions professionnelles tout en restant au plus proche des réalités individuelles.

### 2.1.2. Le niveau local : espace géographique et institutionnel traditionnellement peu investi par les politiques d'emploi-formation

Cette observation se heurte toutefois au constat d'un champ EFOP traditionnellement peu décentralisé en France, à l'exception de la formation à la maille régionale et de l'insertion à la maille départementale. L'instauration d'une nouvelle gouvernance territoriale des politiques d'orientation, de formation et d'emploi (les CREFOP) par la loi du 5 mars 2014 est une première tentative pour y répondre. Cependant, dotés de périmètres contraints (ils ne concernent que les champs de compétences dévolus aux régions), d'un pouvoir de décision restreint et de fonctionnements hétérogènes selon les régions, force est de constater que leur action est pour l'instant limitée. Ils constituent cependant un espace en construction qu'il s'agit de consolider (voir recommandation n° 1). Les comités de France Travail permettront peut-être de renforcer le dialogue à la maille régionale mais aussi infrarégionale (voir Encadré 8).

Le dialogue social repose par ailleurs historiquement sur l'articulation des niveaux interprofessionnel et de branche, qui renvoient à des instances nationales. Si les réformes récentes ont acté une forme de décentralisation en consacrant l'entreprise comme l'un des lieux centraux des négociations, la maille infrarégionale du dialogue social reste quasi

<sup>1</sup> Bougart C. et Bouba-Olga O. (2023), « [Exode urbain : une mise au vert timide](#) », *La Note d'analyse*, France Stratégie, n° 122, juin.

<sup>2</sup> Brunet C. et Rieucau G. (2019), « [Mobilités géographiques, emplois et inégalités](#) », *op. cit.*

absente et est surtout très hétérogène selon les branches (et leur taille notamment). Certains exemples (telle la GPEC territoriale présentée *infra*) révèlent que la consolidation d'un dialogue social territorial faciliterait l'accompagnement des transitions professionnelles et l'animation des écosystèmes, en particulier dans les cas de mutations touchant des activités structurantes au niveau du territoire (fermeture/ouverture de sites industriels, grands projets d'infrastructures, etc.).

Les démarches relevant de la GPEC territoriale constituent des pratiques à systématiser. Présentée dans le cadre du groupe de travail, la démarche de GPEC territoriale (GPEC-T) développée dans la filière textile à Mulhouse en est un bel exemple. C'est suite à la sollicitation par une organisation syndicale lors de la fermeture d'une industrie textile pour déployer une plateforme de sécurisation des parcours professionnels<sup>1</sup> que la maison de l'emploi de Mulhouse a lancé une démarche de GPEC-T. Reposant sur une approche partenariale (État, région, service de développement économique des Établissements publics de coopération intercommunale - EPCI, branches professionnelles, syndicats, Opco, acteurs de l'insertion et de la formation), la démarche a essaimé dans près de sept secteurs et débouché sur un diagnostic intégré au niveau du territoire ainsi que sur de nombreuses actions concrètes au bénéfice des individus et du territoire (salons, création de sites internet pour les acteurs locaux, accompagnement des chefs d'entreprise, etc.) qui ont permis d'identifier des métiers porteurs et de travailler sur la création de passerelles intersectorielles. Une telle démarche tend à démontrer que le dialogue social territorial constitue une ressource au service d'une action partagée.

#### Encadré 8 – France Travail, fédérateur sur le territoire ?

Pôle emploi dispose déjà d'un rôle de fédérateur de l'écosystème de l'emploi sur le territoire<sup>2</sup> avec son réseau de plus de 1 000 agences ayant vocation à délivrer une « offre de service de proximité, adaptée aux besoins des partenaires, dans une logique de complémentarité visant à mieux coordonner à l'échelle des territoires les actions en faveur des demandeurs d'emploi ». Sa position privilégiée l'appelle également à favoriser la mise en relation des acteurs publics et privés dans une optique de développement des coopérations territoriales.

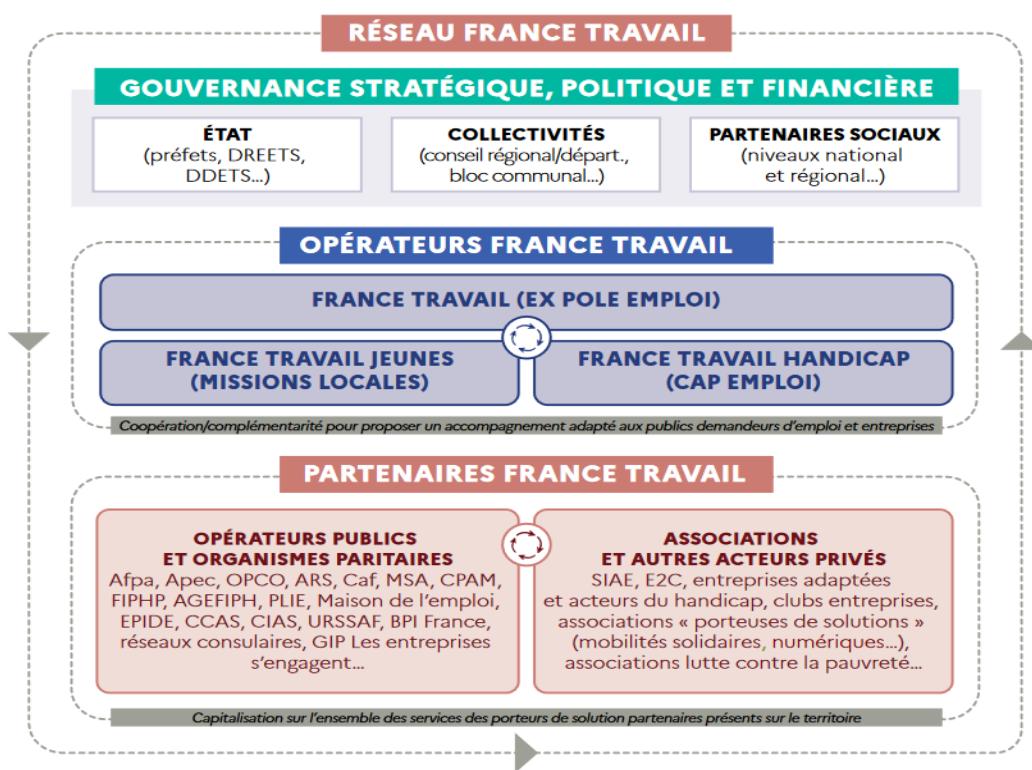
<sup>1</sup> Présentation d'Anne-Gaëlle Mangin lors de la séance 4 du groupe de travail, le 7 juillet 2022.

<sup>2</sup> Pôle emploi (2017), « [Fédérer largement l'écosystème de l'emploi](#) », article du 17 octobre.

Ces responsabilités sont vouées à être renforcées par la création du réseau France Travail, au milieu duquel se trouveront les « opérateurs France Travail », dont la structure France Travail appelée à succéder à Pôle emploi à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

L'ambition est celle d'une meilleure coopération entre les acteurs afin de « partager les responsabilités pour redonner le pouvoir d'agir et de décider au plus proche des réalités du terrain, au niveau de nos bassins d'emploi, de nos bassins de vie<sup>1</sup> ». Le titre II du projet de loi « Plein emploi » (à date du 16 mai 2023) – un renforcement des missions des acteurs au service du plein emploi grâce à une organisation rénovée et une coordination plus efficiente – pose « les jalons de la transformation de la coordination des acteurs de l'écosystème de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion dans le cadre de France Travail et procède aux évolutions nécessaires des missions de l'opérateur France Travail et des autres opérateurs<sup>2</sup> ».

Graphique 13 – Le réseau France Travail



<sup>1</sup> Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises (2023), *Mission de préfiguration France Travail. Rapport de synthèse de la concertation*, mission dirigée par Thibaut Guilluy, avril.

<sup>2</sup> Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2023), « *Projet de loi pour le plein emploi. Fiche de présentation* », p. 4.

Source : *Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises (2023), Mission de préfiguration France Travail. Rapport de synthèse de la concertation, mission dirigée par Thibaut Guilluy, avril, p. 15*

L'article 4 en particulier définit le réseau France Travail et les modalités de coordination des actions des personnes morales qui le composent, qui reposent sur une logique de « patrimoine commun » (partage de données et d'informations) et sur des instances de gouvernance – les « Comités France Travail » – mises en place à chaque échelon territorial (national, régional, départemental, local) et co-présidées par un représentant de l'État et par un représentant de la collectivité territoriale concernée.

## 2.2. Des initiatives récentes pour une meilleure coordination

La prise de conscience de l'importance de l'échelon territorial dans l'accompagnement des transitions professionnelles ne date pas d'hier : en 2013 par exemple le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en collaboration avec le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social mettaient en ligne un kit méthodologique<sup>1</sup> pour l'accompagnement des transitions professionnelles des filières industrielles impactées par la transition écologique et énergétique. Quatre étapes étaient alors identifiées pour construire cet accompagnement : organiser la gouvernance territoriale du projet ; repérer les besoins des entreprises et les évolutions du territoire ; mettre en évidence et construire les passerelles possibles ; et organiser les transitions professionnelles de manière opérationnelle à l'échelle du territoire. Toutes sont tournées vers la coordination et la coopération des acteurs en vue de la réussite du projet, qui se réalise nécessairement à l'échelle du territoire.

Or les tentatives récentes d'animation territoriale sur les champs emploi-formation pointent justement la difficulté à coordonner des acteurs au niveau local dans une optique d'homogénéité de service et d'égalité des territoires et des individus face aux opportunités de transitions.

Crées pour accompagner le déploiement du dispositif Transitions collectives, les plateformes territoriales de transitions professionnelles sont portées par une variété d'acteurs (branches professionnelles, partenaires sociaux, collectivités territoriales, Opco,

<sup>1</sup> Le [Kit méthodologique](#) pour l'accompagnement des transitions professionnelles des filières industrielles impactées par la transition écologique et énergétique (2013).

entreprises, etc.). Elles doivent faciliter la mise en relation entre entreprises et ont vocation à devenir des lieux de coordination permettant d'articuler les différents outils institutionnels visant l'accompagnement des mutations économiques des entreprises et des salariés sur un territoire. Les cent projets reçus témoignent déjà selon le ministère du Travail d'une volonté de « faire ensemble » au sein des territoires. Rassemblés autour d'objectifs communs<sup>1</sup> (maintenir les compétences des actifs, faciliter leur mobilité, sécuriser les transitions professionnelles), les acteurs sur le territoire ont des intérêts convergents à s'impliquer dans le développement de ces plateformes. De plus, leur lier au déploiement d'un dispositif leur assure une opérationnalité nécessaire. Elles restent toutefois exposées aux limites de la logique des appels à manifestation d'intérêt, par laquelle elles ont été sélectionnées. En effet, les appels à projet s'exposent à des biais de sélection des territoires pilotes, du fait du besoin d'ingénierie pour construire le projet (or les territoires sont inégaux face à cette capacité d'ingénierie) et d'une volonté commune autour du projet (or les logiques partenariales sont inégalement développées selon les territoires). Le risque est à la fois de laisser de côté certains territoires et d'avoir une forte hétérogénéité de fonctionnement entre les différentes plateformes.

Les régions peuvent également être motrices d'initiatives intéressantes de coopérations territoriales<sup>2</sup>. Dans la région Pays de la Loire ont ainsi été instaurés les conseils locaux emploi, formation et orientation professionnelles<sup>3</sup> (CLEFOP). Déclinaisons locales du CREFOP dans le cadre de la Stratégie régionale EFOP adoptée en 2017, il s'agit d'une initiative quadripartite. Ils correspondent à dix-huit « territoires de solution », réunissant entre trois et cinq EPCI. Chaque CLEFOP est co-présidé par un représentant de l'État et un élu du conseil régional. Ils prospèrent surtout à travers la constitution de groupes de travail pour penser l'action à l'échelle territoriale. Plus de cent trente actions ont été lancées depuis leur création, répondant à la feuille de route fixée en commun. Les CLEFOP permettent notamment de mettre autour de la table les acteurs du SPE, les acteurs économiques, l'Éducation nationale, les partenaires sociaux, les départements, et reçoivent un appui technique important du Carif-Oref. La mobilisation des parties prenantes est toutefois difficile à tenir sur le temps, étant donné l'investissement nécessaire pour animer les groupes de travail, la superposition des dispositifs (CLEFOP, SPIE, Petites villes de demain, Cités de l'emploi) auxquels les mêmes acteurs sont associés, et la nécessité de penser des stratégies coordonnées entre EPCI qui n'ont pas forcément des intérêts convergents à court terme (en matière de logements, de mobilités, etc.). Si le portage politique est une condition *sine qua*

---

<sup>1</sup> Association Transitions Pro Normandie (2021), fiche repère « [Plateformes territoriales](#) ».

<sup>2</sup> De très nombreuses initiatives locales existent ; il ne s'agit pas ici d'en montrer les exemples les plus réussis mais d'illustrer les difficultés de coordination auxquelles peuvent se heurter les tentatives d'animation territoriale sur les champs de l'emploi et de la formation.

<sup>3</sup> Audition de Thomas Baudry dans le cadre du groupe de travail, le 5 juillet 2022. Voir la [présentation des Clefop](#) sur le site du Cariforef des Pays de la Loire (en date de septembre 2022).

non de la réussite de la démarche, la dynamique partenariale ne se décrète pas mais se fonde sur des habitudes de travail collectif.

En Nouvelle-Aquitaine a été lancé le contrat néo-aquitain de développement de l'emploi sur le territoire (CADET), dispositif expérimental d'ingénierie territoriale mis en place par une convention entre la région et un ou plusieurs EPCI<sup>1</sup>. Il a vocation à contribuer à la redynamisation de l'emploi et de l'économie des territoires grâce à l'installation d'un chef de projet, ingénieur territorial, sur le territoire fragile. Tourné vers les entreprises et leurs réseaux, le CADET fait le lien avec les services de la région et les collectivités territoriales. Comme dans le cas des CLEFOP, il table sur l'opérationnalité de la maille des EPCI pour une action plus efficace. La présence d'un chef de projet permet d'apporter une connaissance fine du tissu économique local dans des territoires vulnérables, pour des réponses adaptées aux problèmes identifiés, selon une approche de *problem solving*<sup>2</sup> promue dans la région. Il subsiste toutefois des enjeux de coordination avec les dispositifs nationaux, les contrats de relance et de transition écologique (contrats État-collectivités) ayant par exemple un découpage différent que celui des conventions région-collectivités, ce qui crée des confusions et suppose de recréer des dynamiques partenariales.

Ces trois exemples montrent la tension du point de vue de l'État entre la volonté de laisser les initiatives locales se développer, celle de les « récupérer » ou encore la volonté d'en instaurer *ex nihilo*. Les travaux sur le sujet de la coopération territoriale<sup>3</sup> montrent qu'il ne faut pas chercher de « modèle » qui puisse être répliqué mais plutôt s'appuyer sur les ressources et les liens historiques du territoire pour construire des formes de coopération propres (voir recommandation n° 2).

### 2.3. Des échanges avec le monde économique à favoriser

L'entreprise est incontournable dans les processus de mobilité professionnelle, constituant le lieu de départ et/ou d'arrivée de l'individu en transition. On observe pourtant trop souvent des lacunes dans le dialogue des acteurs institutionnels et dans l'accompagnement avec le monde économique, ce qui entrave parfois les opportunités de transitions professionnelles pour les individus. Depuis 2019, le réseau Emploi et

<sup>1</sup> « [Cadet : le contrat des territoires en mutation économique](#) », *Territoires.Nouvelle-Aquitaine.fr*, article du 9 avril 2020.

<sup>2</sup> Identification d'un sujet puis collaboration de l'ensemble des acteurs en vue de l'action ; intervention de Olivier Bouba-Olga lors de la séance 4 du groupe de travail, le 6 juin 2022.

<sup>3</sup> Bougart C. et Donne V. (2020), « [Chômage et territoires : quels modèles de performance ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 93, France Stratégie, juillet ; Carré D., Levratto N. et Frocrain P. (2019), *L'étonnante disparité des territoires industriels. Comprendre la performance et le déclin*, Paris, Presses des mines.

Mobilité inter-entreprises en PACA<sup>1</sup> se fonde sur cette idée de « faire du lien pour augmenter l'efficacité de [leurs] actions ». Il réunit plusieurs fois par an des entreprises pour favoriser les passerelles et mobilités inter-entreprises et tente depuis 2022 d'élargir le groupe aux structures publiques et partenaires territoriaux de l'accompagnement afin d'aller plus loin dans les « mises en lien ».

### 2.3.1. Renforcer la connaissance du tissu économique des acteurs de l'accompagnement

Ce dialogue entre acteurs sur le territoire est en effet nécessaire, ne serait-ce que pour que les acteurs de l'accompagnement aient une meilleure connaissance du tissu économique local. Plusieurs initiatives locales se développent dans cette optique, en vue d'un modèle « gagnant-gagnant », c'est-à-dire offrant plus d'opportunités à la fois aux entreprises et aux individus.

Les « groupements d'employeurs », qui sont des regroupements d'entreprises d'un même territoire, constituent des initiatives qui peuvent aider à orienter des transitions vers un métier ou une activité donnée<sup>2</sup>. Pouvant être impulsés ou portés par des collectivités territoriales<sup>3</sup>, des services de l'État ou des acteurs du développement local, ils constituent de bons exemples de rapprochement entre acteurs institutionnels et privés autour de la question des mobilités professionnelles. L'exemple d'Agr'Innov Emploi<sup>4</sup>, groupement d'employeurs développé pour répondre à des enjeux de pénurie de main-d'œuvre d'exploitants agricoles dans la Somme est, en ce sens, intéressant. S'appuyant sur les méthodes de médiation active, ce groupement a non seulement facilité le recrutement de nombreux salariés, mais également travaillé afin de pérenniser des parcours de reconversion vers les métiers de l'agriculture. Soutenu par la région, le Pass Vert l'Emploi<sup>5</sup> consiste à la création de parcours passerelles balisés, intégrant des périodes d'immersion et de formation en situation de travail. Une démarche qui, reposant sur une logique partenariale avec l'ensemble des acteurs emploi-formation d'un territoire (structures

<sup>1</sup> Voir Groupe Transitions PACA-Corse '2022), « [Réflexions sur les synergies entre acteurs d'un même territoire en faveur des transitions professionnelles](#) », contribution au groupe de travail REC, septembre.

<sup>2</sup> Lire sur le sujet : Lenancker P. (2018), « [Les groupements d'employeurs](#) », *Les avis du CESE*, n° 27, novembre.

<sup>3</sup> En 2013, 40 % des groupements d'employeurs comptent des collectivités et 74 % comptent des associations parmi leurs membres (données Insee, traitement DGEFP/cabinet Geste). Voir la fiche pratique « [Groupement d'employeurs](#) » du ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (publiée le 4 novembre 2015, mise à jour le 20 décembre 2021).

<sup>4</sup> <https://www.agrinnovemploi.fr/>

<sup>5</sup> Déclinaison du Pass'Industrie.

professionnelles agricoles, chambres d'agriculture, responsables Pôle emploi, etc.), permet de co-construire des réponses adaptées en fonction des besoins des entreprises.

Si encore peu d'acteurs ont aujourd'hui la capacité de traiter de façon concomitante avec les individus et les entreprises (du fait notamment de la fragmentation entre acteurs, voir *supra*), le mouvement semble s'amplifier sous l'impulsion des méthodes de médiation active. Développées dans le cadre du programme SEVE Emploi, à destination des structures de l'insertion par l'activité économique, ou de l'association Transfer-IOD, ces méthodes ont « pour ambition de provoquer des mises en situation professionnelle dans une entreprise et valoriser la qualité du travail afin de faire émerger des besoins réciproques d'emploi<sup>1</sup> ». Les récentes initiatives déployées dans le cadre de la Garantie jeunes<sup>2</sup>, du PIC<sup>3</sup> ou de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté<sup>4</sup> montrent l'intérêt d'investir la relation avec l'entreprise, en particulier en vue de l'insertion des publics les plus vulnérables. Cependant, de telles pratiques pourraient tout à fait être généralisées, y compris dans le cas d'actifs en emploi.

### 2.3.2. Améliorer la confiance des entreprises dans les dispositifs institutionnels

Intensifier les échanges entre le monde institutionnel et le monde économique permettrait de mieux faire connaître et de sensibiliser les employeurs aux bénéfices qu'ils peuvent tirer des dispositifs institutionnels. Les entreprises auditionnées dans le cadre du groupe de travail témoignent de la complexité de l'environnement institutionnel. Par exemple le représentant du groupe La Poste<sup>5</sup> soulevait la question de la rationalisation des dispositifs : « Le mal français est de vouloir être équipé sur des outils très complexes ; la contrepartie est qu'on ne sait plus vers lequel se tourner. » Cette difficulté à s'orienter dans un écosystème complexe est d'autant plus prégnante pour les TPE-PME, comme le souligne un précédent rapport du REC<sup>6</sup>. Une part importante de ces dernières « confesse avoir du mal à se repérer au sein d'une offre pléthorique qui manque à leurs yeux de lisibilité ». Cette méconnaissance accroît leur réticence à s'emparer de solutions institutionnelles, qui souffrent déjà parfois aux yeux de certaines entreprises d'un déficit d'image et de légitimité

---

<sup>1</sup> <https://www.seve-emploi.com/la-mediation-active-enquelques-mots/>

<sup>2</sup> Comité d'évaluation de la Garantie jeunes (2018), *Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes*, février.

<sup>3</sup> Dares (2022), *Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences*, novembre.

<sup>4</sup> France Stratégie (2022), *Troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, juillet.

<sup>5</sup> Audition de Valérie Louradour lors de la séance 3 du groupe de travail, le 14 juin 2022.

<sup>6</sup> France Stratégie (2021), *Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ?*, op. cit.

en comparaison de prestations délivrées par les acteurs privés<sup>1</sup>. C'est fort de ce constat que le ministère du Travail a lancé en 2022 un réseau de cent vingt délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (DARP) pour faire le lien avec les entreprises et leur permettre de se saisir des dispositifs institutionnels qui visent à faciliter la formation et la reconversion de leurs salariés.

Cette méconnaissance se traduit également concrètement par un manque de notoriété des dispositifs institutionnels auprès des salariés. Ainsi seuls 5 % des bénéficiaires ont connu le CEP par leur employeur en 2022<sup>2</sup> alors même que l'information sur le CEP constitue une obligation au cours des entretiens professionnels. Les acteurs du CEP appellent de leurs vœux à ce que « les DRH s'emparent davantage du dispositif<sup>3</sup> », convaincus que son développement passera nécessairement par l'entreprise. Il reste cependant « beaucoup à faire [...] pour faire connaître la diversité des usages possibles du CEP et tous les bénéfices pour l'entreprise<sup>4</sup> ». Cela passe par le renforcement des relations avec les branches professionnelles, les organisations professionnelles et les entreprises sur le territoire.

### 2.3.3. Sensibiliser aux enjeux macroéconomiques et aux mobilités sortantes

Des échanges plus soutenus avec les entreprises participeraient enfin à une meilleure appropriation de leur part des enjeux macroéconomiques et des évolutions à venir des métiers et des compétences. Selon plusieurs entreprises auditionnées, l'intérêt du dispositif Transitions collectives est notamment d'aider à cette appropriation en poussant les acteurs à identifier les emplois fragilisés et porteurs sur leur territoire. Il reste cependant très difficile pour les entreprises « décruteuses » de se signaler<sup>5</sup>. La liste d'emplois fragilisés, devant être issue d'un accord type GEPP, suppose de surcroît une capacité d'anticipation à long terme, dont on a vu combien cela pouvait être compliqué pour les entreprises, en particulier pour les TPE-PME.

Ce dialogue renforcé avec et au sein des entreprises pourrait également contribuer à les sensibiliser à l'importance des mobilités comme ressources pour les salariés ainsi que les

---

<sup>1</sup> Sur le déficit de légitimité du SPE en comparaison avec les acteurs privés de l'accompagnement (cabinets de recrutement, agences d'intérim, etc.) et de l'intermédiation, lire : Andrieux S. (2016), *Intermédiation entre employeurs et demandeurs d'emploi. Le problème de légitimité du service public de l'emploi*, thèse à l'IRGO.

<sup>2</sup> France compétences (2023), « [Mon conseil en évolution professionnelle pour les salariés et les travailleurs indépendants. Trois ans de mise en œuvre \(2020-2022\)](#) », janvier.

<sup>3</sup> Andrieu S. (2023), « [CEP : "Il faut que les DRH s'emparent davantage du dispositif"](#) (Gérald Maury, réseau EVA en Nouvelle-Aquitaine) », AEF Info, dépêche du 9 février.

<sup>4</sup> Marty C. (2022), « ["Il reste beaucoup à faire pour que les entreprises se saisissent du CEP"](#) (Véronique Dessen-Torres, France compétences) », AEF Info, dépêche du 14 mars.

<sup>5</sup> Peur de provoquer un « séisme », voir Groupe Transitions PACA-Corse (2022), « [Réflexions sur les synergies entre acteurs d'un même territoire en faveur des transitions professionnelles](#) », op. cit.

organisations. Cela aurait pour effet d'aider à lever le frein que constituent leurs réserves à l'égard des mobilités sortantes. Les entreprises auditionnées<sup>1</sup> en témoignent, il existe un véritable tabou autour de la promotion de métiers en dehors de l'entreprise, en particulier dans un contexte de tensions sur le marché du travail (voir Chapitre 2, section 1.2). Les mobilités, même internes, sont parfois vécues comme des « trahisons<sup>2</sup> », ce qui témoigne de la réticence managériale à voir partir un salarié, mais aussi à devoir en trouver et en former un nouveau. De l'avis de plusieurs DRH rencontrés, il y a un vrai sujet à embarquer la ligne managériale pour que chacun comprenne l'intérêt de la mobilité pour l'entreprise et pour les salariés. Sylvie Brisson, DRH de Club Med, disait ainsi que « les entreprises doivent développer une envie de changement, lutter contre la peur des mutations<sup>3</sup> ». Il relève d'une mission des pouvoirs publics de renforcer leur accompagnement sur les sujets emploi-formation et de les sensibiliser en vue de faire évoluer les comportements et ainsi œuvrer à une facilitation des transitions, au niveau individuel et collectif (voir recommandation n° 9).

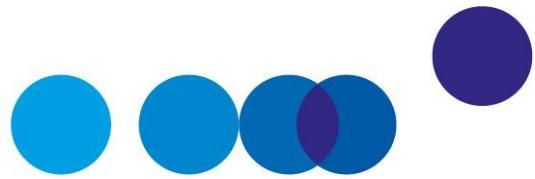
---

<sup>1</sup> Audition de Bérangère Panetta sur le dispositif PCRH dans le cadre du groupe de travail le 7 juillet 2022 et témoignages le même jour de cheffes d'entreprises de moins de dix salariés sur leurs difficultés de recrutement les faisant d'autant plus craindre un départ de salarié.

<sup>2</sup> Présentation d'Anne Janand lors de la séance 3 du groupe de travail, le 14 juin 2022.

<sup>3</sup> Lagrange N. (2018), « [“Les entreprises doivent développer une envie de changement, lutter contre la peur des mutations” \(S. Brisson, Club Med\)](#) », AEF Info, dépêche du 27 juillet.





## CHAPITRE 4

# ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

---

### Synthèse des orientations stratégiques

Longtemps considérée avant tout sous l'angle collectif de la lutte contre le chômage, la gestion des transitions professionnelles répond désormais également à des enjeux individuels. On a ainsi vu se développer un ensemble de dispositifs institutionnels de transitions professionnelles à destination des individus et des entreprises. Cet écosystème s'est structuré au fil du temps autour de trois champs relativement étanches : la gestion des reconversions liées aux plans de restructuration ; un droit individuel à l'évolution professionnelle, en grande partie appuyé sur un accès à la formation ; et la coresponsabilité en matière de sécurisation des parcours des salariés au sein des entreprises.

Ces champs sont construits autour de la paternité de l'initiative de la transition : les transitions « subies » – à l'initiative (exclusive) de l'employeur ; celles « volontaires » – à l'initiative (exclusive) des individus ; et enfin la sécurisation des parcours relevant d'une forme de co-construction. Ces champs sont eux-mêmes traversés par une segmentation forte entre les reconversions (pensées comme un changement radical de métier, nécessitant notamment une formation longue) et les évolutions professionnelles au sein d'un même champ professionnel (auxquelles correspondent des formations d'adaptation).

Cette structuration se trouve aujourd'hui bousculée par plusieurs tendances de fond. Les individus construisent majoritairement leurs parcours en dehors des dispositifs existants – la plupart des transitions professionnelles se réalisent sans être accompagnées –, aspirent à davantage de mobilités et à des emplois porteurs de plus de sens et d'une meilleure qualité. De manière concomitante, du fait des mutations économiques, démographiques et écologiques, les limites entre adaptation au changement et restructuration productive profonde deviennent plus floues et les besoins en réallocations sectorielles se font plus prégnants, sans pour autant spontanément converger avec les souhaits individuels, notamment en raison d'enjeux liés à l'attractivité des emplois disponibles. Enfin, l'accroissement des responsabilités confiées aux employeurs en matière de sécurisation des parcours peine à se concrétiser dans un contexte de tension sur le marché du travail et de perspectives économiques difficiles à anticiper.

Ces configurations nouvelles interrogent le rôle des pouvoirs publics vis-à-vis de l'accompagnement des transitions, pour à la fois répondre aux aspirations individuelles et pourvoir les besoins collectifs. Au vu des éléments déployés dans ce rapport, ce rôle peut être résumé par les deux grands objectifs suivants.

- **Créer les conditions d'un accès de tous les individus aux instruments leur permettant de construire leurs parcours de transition professionnelle :**
  - garantir l'accès de tous à un accompagnement gratuit aux évolutions professionnelles, au sein comme en dehors de l'entreprise ;
  - favoriser l'accès des actifs les moins dotés en ressources à des transitions financées et sécurisées.
- **Faire des mobilités professionnelles un instrument d'accompagnement des mutations économiques, démographiques et écologiques :**
  - faciliter les mobilités dans leur ensemble, en particulier les mobilités horizontales et intersectorielles ;
  - soutenir et accompagner en priorité les mobilités vers des métiers définis collectivement comme prioritaires.

La poursuite de ce double objectif nécessite d'abord de rendre effectifs beaucoup de dispositions et outils déjà présents dans le paysage institutionnel. Les recommandations suivantes s'inscrivent donc avant tout dans la promotion d'un écosystème plus lisible et plus accessible pour mieux atteindre ceux qui ont besoin d'un accompagnement – que ce soit le fruit d'une démarche individuelle ou d'une situation collective en entreprise, étant entendu que nombre de transitions ne nécessitent pas d'intervention institutionnelle.

Renforcer la *capacité* des individus à engager et à réussir une transition professionnelle n'est pas du seul ressort des travailleurs mais engage aussi employeurs, partenaires sociaux et institutions publiques, dessinant un système d'engagements réciproques où les responsabilités sont assumées et partagées. En effet, les ressources ou les droits formels des personnes ne suffisent pas, comme l'indique la problématique du non-recours : il y a une inégalité en termes de mobilisation et de conversion des ressources disponibles.

Synthétisés dans les chapitres précédents, les travaux du groupe de travail ont identifié quatre leviers<sup>1</sup> sur lesquels agir pour atteindre les objectifs sus-cités, qui se déclinent en neuf recommandations.

---

<sup>1</sup> Si la question se pose d'une meilleure articulation entre le champ de l'accompagnement et les dispositifs s'adressant aux demandeurs d'emploi, en particulier au vu de la redéfinition actuelle du périmètre du SPE, les préconisations se concentrent sur le champ des salariés et sur les mobilités emploi-emploi, conformément au spectre retenu dans les parties consacrées au diagnostic.

## **1. Améliorer notre capacité collective à piloter les politiques emploi-formation en renforçant la concertation à différentes échelles**

Il importe d'abord de définir collectivement les orientations stratégiques en termes de transformation de l'appareil productif afin de fixer les priorités en matière d'emploi et de mobilités au regard des besoins collectifs de moyen et long terme. Cela nécessite de consolider des espaces d'échanges et de concertation, articulés à différentes échelles (national, régional) et de leur confier des pouvoirs réels en matière de pilotage des politiques (Recommandation n° 1). Faciliter les transitions professionnelles passe également par la capacité des acteurs emploi-formation à créer et à faire vivre des écosystèmes autour des questions emploi-formation, à une maille infrarégionale et en s'adaptant aux spécificités des territoires (Recommandation n° 2).

## **2. Créer les conditions d'un égal accès à l'accompagnement permettant à chacun de construire son évolution professionnelle**

Les individus sont inégaux face aux transitions professionnelles et en particulier dans l'accès aux ressources leur permettant de construire leur parcours. Cela pose l'enjeu d'un accès de tous à un accompagnement unifié, et pensé en priorité pour les actifs les moins autonomes. Si le CEP constitue déjà ce service ouvert à tous, il s'agit d'en renforcer la notoriété, l'accessibilité et la centralité institutionnelle (Recommandation n° 3). L'établissement d'une doctrine partagée posant les grands principes de l'accompagnement pour guider sa professionnalisation et son évaluation forme un deuxième socle (Recommandation n° 4).

## **3. Simplifier l'architecture des dispositifs concourant aux transitions pour en renforcer la lisibilité et l'accessibilité**

Si toutes les transitions n'ont pas vocation à être financées par de l'argent public, il importe de simplifier l'écosystème des dispositifs de transition pour le rendre plus lisible et pour s'assurer qu'il demeure accessible à ceux qui en ont le plus besoin, dans une logique de justice sociale. Cela implique de rationaliser les dispositifs de transitions professionnelles et d'en renforcer la modularité (Recommandation n° 5). Il s'agit également de mieux orienter les ressources collectives afin de faire des mobilités professionnelles un outil stratégique de réallocations sectorielles (Recommandation n° 6).

#### **4. Réaffirmer et clarifier le rôle des entreprises et des branches professionnelles dans la sécurisation des parcours professionnels des salariés**

Rendre les mobilités professionnelles plus accessibles implique des possibilités accrues et facilitées de passerelles entre métiers, notamment intersectorielles (Recommandation n° 7). Cela passe aussi par la réaffirmation de la responsabilité des employeurs vis-à-vis des droits de leurs salariés en matière d'employabilité et d'évolution professionnelle (Recommandation n° 8). Pour ce faire, il est essentiel de consolider l'accompagnement des entreprises, en particulier des TPE-PME, sur les sujets emploi-formation (Recommandation n° 10).

### **Levier 1 – Améliorer notre capacité collective à piloter les politiques emploi-formation en renforçant la concertation à différentes échelles**

**Recommandation n° 1 – Instaurer un pilotage des politiques d'emploi-formation en consolidant des espaces d'échanges, de concertation et de décision articulés aux niveaux national et régional**

- Devant le constat d'un éclatement des espaces d'échanges existants, entravant la possibilité d'un pilotage stratégique transversal aux champs emploi-formation, il semble indispensable de **créer au niveau national un lieu de concertation quadripartite** (État, organisations syndicales et patronales, régions) **pour décliner les arbitrages politiques et stratégiques de l'État (plan énergie, climat, relocalisation stratégique, etc.) en une série d'objectifs et d'orientations nationales en matière d'emploi-formation** et anticiper les besoins de réallocations sectorielles.

Si le cadre et la gouvernance de ce lieu d'échanges sont à arbitrer pour lui assurer les moyens de ses ambitions, une option serait d'adosser cette instance à France Stratégie<sup>1</sup>, du fait de son positionnement interministériel, de son expertise en matière de prospective – notamment s'agissant d'emplois et de compétences – et de sa tradition de concertation avec les partenaires sociaux<sup>2</sup>. Cette instance, autonome, pourrait être chargée d'animer

---

<sup>1</sup> Dans son rapport (à paraître) sur la formation professionnelle des salariés, la Cour des comptes recommande la création d'une instance de pilotage de la transition professionnelle, citant le rôle que pourrait y jouer le ministère du Travail, les branches professionnelles ainsi que France Stratégie.

<sup>2</sup> France Stratégie héberge plusieurs instances où ces derniers sont représentés, parmi lesquels le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) ou encore le Conseil d'orientation des retraites (COR).

et d'organiser les travaux de cet espace rassemblant représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux, à la maille interprofessionnelle.

- L'articulation entre les échelons géographiques passe également par **la construction de déclinaisons régionales de ce lieu d'échanges et de décision.**

Comme au niveau national, l'ensemble des parties prenantes devraient y être représentées, dans l'optique d'une meilleure coordination entre État, régions, partenaires sociaux et opérateurs. Afin de moduler les priorités en fonction des contextes territoriaux, il semble également nécessaire que l'ensemble des sujets emploi-formation puissent y être abordés et non uniquement ceux correspondant aux compétences des régions.

- Les CREFOP pourraient abriter ces espaces à condition d'un renforcement de leur capacité à être des lieux d'échanges effectifs, ce qui passe par davantage de ressources et des compétences<sup>1</sup> élargies.
- L'articulation avec les instances de gouvernance de France Travail, notamment les comités régionaux, est à réfléchir étant donné qu'elles ont vocation, à chaque niveau géographique, à regrouper les instances existantes.
- Pour en faire des lieux de pilotage efficents, il est nécessaire de doter ces instances (nationale et régionales) de réelles marges de manœuvre et donc de leur confier **des responsabilités concrètes en matière de pilotage**. Nous proposons d'**investir ces instances nationales et régionales d'une mission de définition des priorités stratégiques des politiques d'emploi, de formation, de certification et d'orientation**, afin d'orienter les financements et l'action des acteurs impliqués. Elles seraient à ce titre chargées d'impliquer les différents opérateurs pilotant les dispositifs de transition professionnelle afin de mieux les articuler aux besoins collectifs identifiés.

Ces instances auraient vocation à identifier en premier lieu les publics et les situations cibles dont l'accompagnement devrait être renforcé pour assurer la capacité de tout individu à réaliser une transition professionnelle, dans une logique de justice sociale (non-qualifiés, travailleurs en situation de handicap, seniors, salariés « immobiles », détenteurs d'un emploi « pénible » etc.). Ces publics pourraient se voir ouvrir des droits spécifiques en matière d'évolution professionnelle (en termes de prise en charge financière ou d'accompagnement) selon des modalités à déterminer de façon concertée (voir levier 3).

En second lieu, elles seraient tenues de caractériser les métiers prioritaires au regard des intérêts collectifs et des évolutions sociales, écologiques et économiques mais aussi des

---

<sup>1</sup> La contribution paritaire du 1<sup>er</sup> décembre 2022 post-ACNI insiste sur la nécessité d'harmoniser le fonctionnement des CREFOP et d'en élargir les compétences pour en faire des instances décisionnelles et non seulement consultatives. Voir ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2022), « [Contribution paritaire. Synthèse des travaux post-ACNI](#) », décembre.

objectifs de politiques publiques en vigueur (France 2030, France nation verte, France Relance, etc.). Ces métiers pourraient bénéficier de mécanismes d'incitation (avec une prise en charge totale ou partielle des frais de transition) mais également de droits spécifiques en matière d'évolution professionnelle, pour en renforcer l'attractivité en vue d'assurer notre capacité à répondre aux besoins collectifs à moyen et long terme (voir levier 3).

Visant à décliner les grands plans stratégiques de l'État – en matière d'investissement comme France 2030 ou de feuille de route climatique comme la SNBC – en objectifs opérationnels sur les thématiques emploi-formation, ces instances pourraient s'appuyer sur l'ensemble des travaux existants en matière d'anticipation des besoins en emplois et compétences : travaux des observatoires<sup>1</sup> (OPMQ, Oref), EDEC produits par la DGEFP ou encore travaux prospectifs de France Stratégie et de la Dares<sup>2</sup>.

Outre le fait que de telles instances sont l'occasion de renforcer « les collaborations entre les partenaires sociaux et les services de l'État dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, mais aussi de l'orientation et de l'éducation<sup>3</sup> », elles mettraient à disposition des individus et des acteurs économiques des outils et des indicateurs unifiés, facilitant ainsi la lisibilité et la compréhension des mutations à l'œuvre.

## Recommandation n° 2 – Favoriser à un niveau infrarégional des initiatives multi-acteurs dans l'optique de développer des écosystèmes territoriaux favorables aux transitions professionnelles

- Les priorités nationales et régionales fixées de manière centralisée permettraient d'orienter les financements et l'action des acteurs impliqués dans les transitions professionnelles. Toutefois, pour consolider l'écosystème, il s'agit en parallèle de **travailler à de meilleures coordinations et coopérations entre acteurs**, à tous les échelons territoriaux. Cela implique d'**associer plus systématiquement les acteurs économiques et locaux du territoire, de créer des habitudes de dialogue et de renforcer des lieux de coordination** à des mailles infrarégionales. Il semble donc important d'**encourager au niveau local les initiatives permettant de faire le lien entre l'ensemble des acteurs impliqués dans les transitions professionnelles et leur accompagnement** (individus, entreprises, opérateurs, organismes de formation, administrations, etc.).

---

<sup>1</sup> Travaux des OPMQ accessibles en ligne sur le [site](#) de la Grande Bibliothèque de France compétences.

<sup>2</sup> France Stratégie/Dares (2022), [Les Métiers en 2030](#), rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

<sup>3</sup> Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2022), « [Contribution paritaire. Synthèse des travaux post-ACNI](#) », *op. cit.*

La maille infrarégionale est un espace géographique et institutionnel traditionnellement peu investi dans le cadre des politiques d'emploi-formation, alors que le champ EFOP gagnerait à être animé au plus proche des réalités vécues par les individus et les entreprises. Dans le cas des transitions professionnelles, par essence multipartites, il s'agit pour la puissance publique de donner à voir aux acteurs du territoire leur intérêt à se mobiliser et à coopérer. La mise en place des comités France Travail au niveau des bassins d'emploi constitue une opportunité pour consolider ces écosystèmes et renforcer le dialogue inter acteurs.

• Cependant, de nombreux lieux de dialogue inter acteurs existent<sup>1</sup> et constituent des sources d'inspirations variées. Par nature, certains projets ont vocation à fédérer les acteurs sur un territoire, lorsque des évènements ou des projets structurants nécessitent la mobilisation de tous (exemple de la fermeture des centrales à charbon, voir Chapitre 3, section 2.2). L'enjeu est de s'inspirer de ces initiatives ponctuelles pour construire un écosystème pérenne d'accompagnement des transitions professionnelles. Sans viser l'exhaustivité ni vouloir définir de modèle unique d'organisation, compte tenu des spécificités territoriales, les travaux du groupe de travail ont mené à l'identification de **plusieurs principes à même de guider l'action locale** pour un écosystème consolidé des transitions professionnelles (qu'il pourrait être intéressant de compléter/affiner par une étude portée par les associations d'acteurs concernés<sup>2</sup>), listés ci-dessous.

1) Initier des collaborations entre acteurs publics présents sur le territoire pour éviter les doublons et créer des synergies avec les autres acteurs du territoire.

→ Les CLEFOP, déclinaisons locales du CREFOP en région Pays de la Loire (voir Chapitre 3, section 2.2) sont co-présidés par un représentant de l'État et un élu du conseil régional. Ils prospèrent à travers la constitution de groupes de travail pour organiser l'action à l'échelle territoriale, groupes de travail réunissant une diversité d'acteurs (service public de l'emploi, acteurs économiques, Éducation nationale, partenaires sociaux, conseils départementaux).

2) Assurer l'opérationnalité des initiatives locales en les associant aux initiatives publiques relatives aux transitions professionnelles.

→ Ces dernières années, la naissance des SPRO (services publics régionaux de l'orientation), des appels à projets autour de la consolidation du SPIE (service public de l'insertion et de l'emploi), du plan pour réduire les tensions de recrutement, du PIC (Plan d'investissement dans les compétences) ou encore des plateformes territoriales de Transitions collectives ont constitué des opportunités pour fédérer des collectifs d'acteurs. Autant de dynamiques sur lesquelles s'appuyer à l'avenir.

<sup>1</sup> Les exemples mentionnés dans le rapport ne prétendent pas à l'exhaustivité.

<sup>2</sup> Par exemple les associations d'élus, l'association Régions de France, les branches professionnelles, etc.

- 3) Construire des communautés d'échanges, des habitudes de dialogue et un lien plus solide entre monde économique et monde institutionnel.
  - Regroupements d'entreprises d'un territoire pour répondre à leurs besoins de compétences pouvant être impulsé ou porté par des collectivités territoriales<sup>1</sup>, des services de l'État ou des acteurs du développement local, les groupements d'employeurs constituent des initiatives à même de rapprocher acteurs publics et privés (voir l'exemple d'Agr'Innov Emploi, dans le Chapitre 3, section 2.2).
- 4) Capitaliser sur une connaissance fine du territoire en vue de définir des plans d'action pertinents, en privilégiant les organisations en « mode projet », c'est-à-dire procédant par l'identification et la documentation d'un sujet puis la collaboration de l'ensemble des acteurs en vue d'une action ciblée.
  - Les contrats de territoires sont des outils de programmation de projets pluriannuels proposés aux EPCI, élaborés en trois volets (bilan/diagnostic ; projets d'investissement structurants région/département/EPCI ; petits projets de territoires). Ils représentent ainsi l'outil privilégié de dialogue entre EPCI, communes, département et région et reposent sur des éléments de diagnostic et de priorisation concertés.
- 5) Confier l'animation du projet / de l'organisation à un « tiers de confiance », porteur d'une vision d'ensemble des enjeux et proche du terrain pour être légitime. Il aurait pour rôle de fédérer et de coordonner les acteurs entre eux.
  - Structures régulièrement porteuses de démarches de GPEC territoriale<sup>2</sup> (ou d'EDEC territorialisés) les maisons de l'emploi constituent un bon exemple de ces tiers de confiance. Leur ancrage territorial, leur neutralité (les maisons de l'emploi regroupant des membres de natures diverses) et leur capacité à fédérer divers partenaires (institutionnels, branches professionnelles, syndicats, acteurs du développement économique, de l'emploi et de l'insertion) sont autant d'atouts en vue de la réussite de projets territoriaux.
- 6) Créer des espaces physiques de rencontre individus/entreprises/acteurs de l'accompagnement.
  - Les comités locaux pour l'emploi mis en place dans le cadre des expérimentations « Territoires zéro chômeur longue durée » réunissent l'ensemble des acteurs volontaires du territoire pour mettre en œuvre l'expérimentation, avec notamment

---

<sup>1</sup> En 2013, 40 % des groupements d'employeurs comptent des collectivités et 74 % comptent des associations parmi leurs membres (données Insee, traitement DGEFP/cabinet Geste). Voir la fiche pratique « [Groupement d'employeurs](#) » du ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (publiée le 4 novembre 2015, mise à jour le 20 décembre 2021).

<sup>2</sup> Voir l'exemple de la GPEC-T développée par la maison de l'emploi de Mulhouse.

pour but d'informer la population largement, de maintenir le consensus local autour du projet et de coordonner les différents acteurs pour assurer la cohérence de la démarche<sup>1</sup>.

- 7) Investir dans des ressources humaines à même de porter ces projets, afin de pouvoir les incarner et développer une connaissance fine du territoire.

→ Face au constat du manque d'appropriation des outils institutionnels de la part des entreprises, le redéploiement de chefs de projet sur le territoire pour faire le lien avec les entreprises et en constituer des interlocuteurs privilégiés est la source d'initiatives régionales et nationales intéressantes (DARP dans le cadre de Transco, CADET en Nouvelle-Aquitaine, voir Chapitre 3, section 2.3).

## Levier 2 – Créer les conditions d'un égal accès à l'accompagnement permettant à chacun de construire son évolution professionnelle

Toutes les transitions n'ont pas vocation à bénéficier d'une contribution financière de la part des pouvoirs publics. En revanche, dans un contexte de responsabilisation accrue de l'individu sur la construction de son parcours et en réponse aux inégalités persistantes entre les individus dans leur capacité à engager une transition professionnelle, il est nécessaire de garantir l'accès de tous à un accompagnement aux évolutions professionnelles.

### Recommandation n° 3 – Renforcer la centralité institutionnelle du CEP, sa notoriété et son accessibilité<sup>2</sup>

- Garantir l'universalité de l'accompagnement aux évolutions professionnelles signifie **augmenter le recours au CEP**, dispositif central de cet accompagnement pour les actifs, en particulier occupés. Cela nécessite en premier lieu d'en **renforcer la notoriété** afin qu'il soit identifié par tous conformément à sa vocation initiale : celle d'un service public universel capable d'accompagner toute situation professionnelle (et pas uniquement les désirs de mobilité).

---

<sup>1</sup> L'évaluation de la deuxième phase de l'expérimentation, confiée à un conseil scientifique dirigé par Yannick L'Horty, se penchera tout particulièrement sur les externalités positives de ces expérimentations au niveau des territoires et tentera de déterminer la réplicabilité du modèle du CLE.

<sup>2</sup> Les rapporteurs sont conscients que le nouveau marché public pour désigner les opérateurs du CEP des actifs occupés pour 2024-2027 a déjà eu lieu pendant le premier semestre 2023. Pour autant, il semblait important d'énoncer les présentes recommandations, dont une partie rejoignent d'ailleurs les évolutions opérées par France compétences entre les deux marchés-cadres.

Améliorer la notoriété du CEP (seuls 45 % des actifs ont déjà entendu parler du CEP en 2022) et amplifier le recours (155 700 bénéficiaires en 2022) suppose au préalable de dégager des moyens financiers, selon une montée en charge à calibrer pour :

- augmenter les financements consacrés à sa publicité ;
- inciter les opérateurs à développer leur offre<sup>1</sup>, notamment vis-à-vis de ceux qui en ont le plus besoin ;
- investir dans la professionnalisation des conseillers pour assurer une montée en qualité du service (voir recommandation n° 4).

Un recours plus important à l'accompagnement dans le cadre de transitions professionnelles permettrait de répondre à l'objectif de déconstruire l'association systématique entre aspiration à la transition professionnelle et réponse formative longue et certifiante, en aidant à la construction de parcours plus courts et à la mobilisation d'un spectre d'outils et de solutions plus large (autres dispositifs de formation – CPF, alternance, VAE, formation préalable à l'embauche – mais aussi aides à la mobilité, à la garde d'enfants, permis de conduire, etc.).

Pour l'instant majoritairement orienté vers l'appui qu'il offre en amont d'une demande de financement dans le cadre d'un projet de reconversion<sup>2</sup>, le CEP pourrait être mieux identifié par tous comme le service mobilisable pour tout besoin d'appui/de conseil vis-à-vis de son parcours professionnel. Pour ce deuxième objectif, une communication élargie semble nécessaire.

→ Cela passe par la construction d'une **identité autour d'une « marque » commune et unique sur tout le territoire**, utilisée et valorisée par tous les opérateurs régionaux délivrant le CEP. Cette démarche semble essentielle pour faciliter la lisibilité de l'écosystème d'accompagnement aux évolutions professionnelles et pour une meilleure identification du service. Cela passe par des **campagnes de communication nationales** ne pouvant être assumées que par les seuls opérateurs régionaux.

- Pour renforcer l'accessibilité à ces services d'accompagnement et en améliorer la lisibilité, **un portail numérique commun à tous les opérateurs concernés pourrait être mis en place**.

---

<sup>1</sup> L'évaluation du marché-cadre CEP 2020-2023 note qu'au vu des moyens limités, les opérateurs ont plutôt ajusté ou tempéré en partie la volumétrie de recours à leurs stratégies économiques.

<sup>2</sup> Au cours de l'année 2022, 50 % des bénéficiaires ont mobilisé le CEP pour « changer de métiers ou de secteurs professionnels », d'après France compétences (2023), « [Bilan chiffré : 3 ans de CEP actifs occupés](#) », janvier.

Construit sur le modèle de celui développé par Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, un tel portail (Encadré 9) présenterait plusieurs avantages :

- faire connaître l'accompagnement aux évolutions professionnelles sous la marque commune choisie et aider à créer chez les actifs le réflexe de s'en saisir ;
- centraliser les informations sur les emplois, les compétences et les formations, le tout contextualisé territorialement, et faire le lien avec les instances de concertation nationale et régionales et les métiers prioritaires définis ;
- renvoyer vers la prise de rendez-vous CEP et à l'application « Mon compte formation ».

Pour garantir son accessibilité à tous, il importe de diversifier les modalités de délivrance de l'accompagnement, via notamment un accès téléphonique<sup>1</sup> et une possibilité d'accueil physique. Le rapport d'évaluation des accords-cadres CEP Actifs occupés<sup>2</sup> recommande ainsi d'imposer une présence physique dans toutes les villes d'importance, *a minima* une « présence physique périodique et/ou un palliatif digital renforcé dans chaque bassin de vie ». Cet accueil pourrait se faire dans un réseau d'agences territoriales existantes, par exemple dans les futures agences France Travail ou encore dans les maisons France Services.

#### Encadré 9 – Le portail unique de l'accompagnement aux évolutions professionnelles

Le portail offrirait un accès centralisé aux données sur les métiers et les compétences, les emplois disponibles et l'offre de formation autour de chez soi, les aides et ressources du territoire pour construire son parcours en incorporant les outils et moteurs suivants :

- « Mon compte formation » pour l'information sur les formations, les OF, mes droits, etc. ;
- le passeport des compétences (en cours de déploiement par la Caisse des dépôts et consignations) en tant que CV institutionnel ;
- les portails d'orientation professionnelle développés par les régions<sup>3</sup> pour tout ce qui relève de l'information sur l'orientation ;
- le portail Pôle emploi/France Travail pour les offres d'emploi disponibles ;

<sup>1</sup> Un numéro vert CEP régionalisé existant déjà.

<sup>2</sup> Sauléa (2022), *Évaluation des accords-cadres CEP Actifs occupés*, rapport final pour France compétences, décembre.

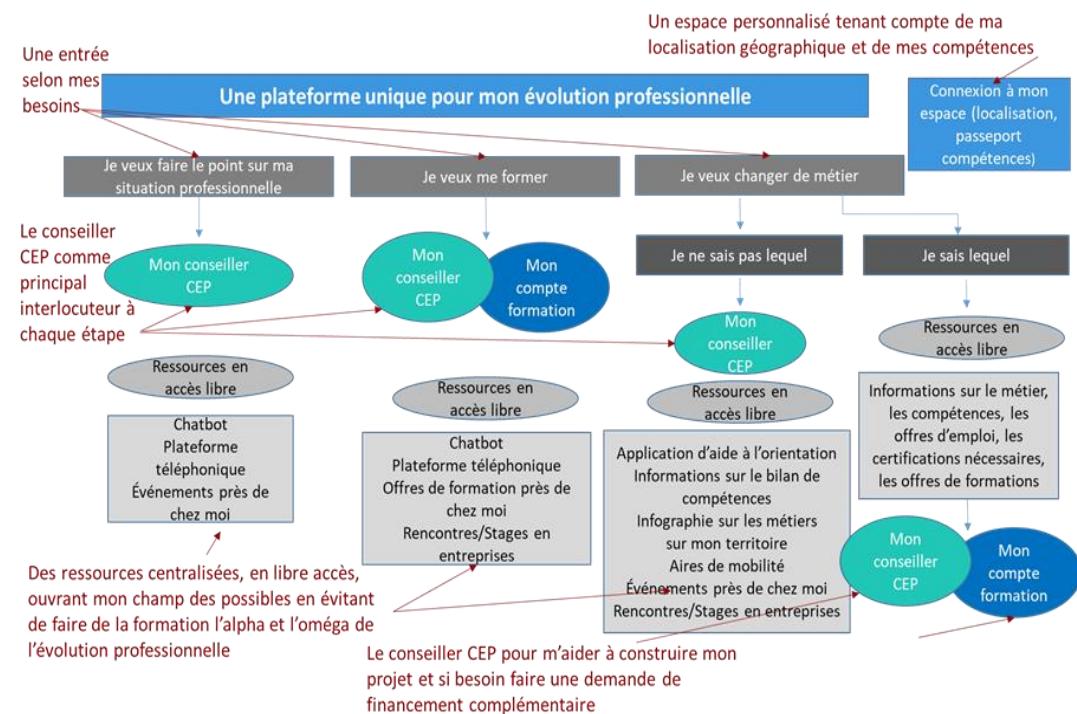
<sup>3</sup> Les portails Cléor étant déjà déployés dans sept des treize régions métropolitaines.

- des données compilées par les observatoires (Carif-Oref, OPMQ) ;
- des informations sur les opérateurs du CEP (qui auront un accès propre et seront les destinataires des éventuels messages) ;
- des renvois vers les dispositifs et aides disponibles (nationales, régionales, départementales ou locales) pour construire son parcours : aides aux transports en commun, au permis de conduire, au déménagement, au logement, à la garde d'enfant, etc.

Plusieurs modalités de délivrance du service seraient disponibles :

- autonomie : accès à un premier niveau d'information / application et services en accès libre (*serious game*, questionnaire, profilage...) ;
- premier niveau de service : chatbot / plateforme téléphonique / FAQ web ;
- une redirection à chaque étape vers le CE, votre « interlocuteur évolution professionnelle et formation ».

**Graphique 14 – Architecture potentielle de la plateforme**



Source : France Stratégie

- Au-delà de sa notoriété, il s'agit ensuite de **renforcer la centralité institutionnelle du CEP**, nécessaire pour son rôle d'« ensemblier » de l'accompagnement.

Considérant les limites de l'entretien professionnel (voir levier 4) ainsi que la montée en charge des ruptures de contrats pour raison économique assorties d'aucune obligation sur le plan de l'accompagnement aux transitions, il importe de positionner le CEP comme « point de contact », voire « pivot » de l'accompagnement des transitions professionnelles. Cela nécessite de renforcer l'articulation entre le CEP des actifs occupés et celui des demandeurs d'emploi (délivré par Pôle emploi, les missions locales, Cap emploi ainsi que par l'Apec). Cela implique de travailler sur sa complémentarité avec d'autres accompagnements (par l'entreprise, au titre du bilan de compétences, de la VAE, notamment) et d'autres dispositifs (d'acquisition et de validation de compétences, de création d'entreprise, de recherche d'emploi, de maintien dans l'emploi, dont des salariés seniors, de santé au travail, etc.). Il importe également de créer des ponts avec la fonction publique, pour tendre véritablement vers une portée universelle de l'accompagnement des actifs.

→ Dans certains cas, il pourrait être envisagé de garantir la possibilité d'accès à un rendez-vous CEP<sup>1</sup> sur son temps de travail, sous certaines conditions (tous les cinq ou dix ans, retour de congé longue durée, étapes clefs de la vie professionnelle, etc.), sur le modèle de la médecine du travail. Un accès à un CEP (financé par l'employeur) pourrait également être garanti dans les cas où il est prouvé qu'un salarié n'a pas eu accès à un entretien professionnel au cours des six dernières années<sup>2</sup>.

Pour ancrer le CEP dans une logique de service public, pour le faire connaître de tous sans l'enfermer dans certaines de ses missions, et dans une logique de prévention, il est également possible d'imaginer des formes d'incitation au recours au CEP à certains moments clefs des parcours professionnels des individus (jalons en termes d'âge, retours de congés longs, longue durée sur un poste, etc.) sur le modèle de l'assurance maladie qui envoie des courriers de rappel de bilans médicaux à des âges donnés<sup>3</sup>. Il serait aussi envisageable de cibler en particulier les travailleurs de métiers de secteurs identifiés comme « fragilisés » ou qui exercent des métiers dont la pénibilité physique ou psychologique est reconnue.

- Dans l'optique de garantir l'accès à un accompagnement aux évolutions professionnelles, à tous ceux qui n'y ont aujourd'hui pas accès, une piste serait également de faire du CEP un « service minimum » d'accompagnement.

---

<sup>1</sup> Pouvant déboucher sur un accompagnement personnalisé.

<sup>2</sup> Notamment dans les entreprises de moins de 50 salariés non soumises aux abondements correctifs, ou bien en complément de ceux-ci.

<sup>3</sup> Certains acteurs dans l'entreprise mais également en dehors (médecine du travail) pourraient également être chargés d'assurer une promotion du CEP (voir recommandation n° 9).

- Sous conditions d'un financement par l'employeur<sup>1</sup>, le CEP pourrait se voir systématiquement proposé dans le cadre d'accords de restructuration collectifs (RCC, APC) ne prévoyant pas de service d'accompagnement au reclassement, dans l'optique de lancer un accompagnement le plus rapidement possible, sans attendre d'entrer dans la file d'attente traditionnelle du SPE.
- Dans certaines situations engageantes pour l'individu (en termes de temps et de ressources investis) et la puissance publique (prise en charge de frais pédagogiques importants ou du revenu de remplacement), le recours au CEP pourrait être fortement incité, voire rendu obligatoire, afin de sécuriser avec la personne son engagement. Cela doit toutefois être fait à la lumière des risques d'éviction engendrés, par exemple pour les franges de la population réfractaires à tout accompagnement institutionnel (voir Chapitre 2, section 2.3).

#### **Recommandation n° 4 – Unifier l'accompagnement aux évolutions professionnelles autour d'une doctrine partagée**

- S'il convient de sécuriser l'accès de tous ceux qui en ont besoin à un accompagnement aux évolutions professionnelles, il importe également de poursuivre l'objectif de montée en qualité, donc d'en encadrer les pratiques. Il apparaît nécessaire dans cette optique de définir collectivement une doctrine partagée de l'accompagnement aux évolutions professionnelles, à partir des objectifs de l'accompagnement, des missions de l'accompagnateur et en s'appuyant sur le référentiel « Qualité de délivrance du service CEP » récemment développé. Si les modalités d'élaboration sont à définir<sup>2</sup>, plusieurs principes d'action semblent essentiels à prendre en compte.
  - Fonder l'accompagnement sur des logiques de transparence (de l'information transmise, des possibilités ouvertes, des difficultés potentielles) et de réciprocité (entre l'accompagné responsable de son parcours et l'accompagnateur l'a aidant à faire un choix éclairé), pour distinguer clairement l'accompagnement de la prescription et permettre l'émergence d'une relation de confiance.
  - Construire l'accompagnement en priorité pour les individus les moins dotés en ressources, moins autonomes, en veillant notamment à ne pas restreindre leur horizon des possibles<sup>3</sup> mais à les accompagner dans leur capacité à construire leur parcours professionnel.

---

<sup>1</sup> Sur le modèle de ce qui existe pour le contrat de sécurisation professionnelle.

<sup>2</sup> Un fondement solide de cette doctrine pourrait être le cahier des charges du CEP fixé par arrêté en 2019 ; une actualisation avec les autres acteurs de l'accompagnement pourrait être envisagée.

<sup>3</sup> Audition de Josiane Véro lors de la séance 2 du groupe de travail, le 10 mai 2022.

- Prendre mieux en compte la sphère personnelle des individus et les barrières périphériques à l'évolution professionnelle (garde d'enfant, permis, santé, mobilité géographique, logement, etc.) en abordant simultanément le projet professionnel et sa faisabilité matérielle et en garantissant l'accès à une information exhaustive sur les aides connexes.
- Asseoir l'accompagnement sur l'expérience et les situations de travail passées et futures des personnes, en les aidant à prendre conscience des compétences acquises et en leur permettant de faire des expériences concrètes de travail (rencontres avec des employeurs, rencontres de pairs, découvertes de situations de travail potentielles, etc.).  
→ Il s'agit à la fois d'encourager le déploiement de l'immersion professionnelle, des formations préalables à l'embauche ou encore des mises en situation en facilitant l'accès aux dispositifs existants dont les bénéfices ont été démontrés (PMSMP<sup>1</sup>, MRS<sup>2</sup>, POE<sup>3</sup>) et de promouvoir les initiatives locales en ce sens.
- Confier à l'accompagnateur le rôle de « tiers facilitateur et sécurisateur » dans les relations entre employeurs et individus, ce qui passe nécessairement par un renforcement de la confiance et des liens entre opérateurs et monde économique.  
→ À ce titre, les principes de la médiation active sont à promouvoir ; développée par exemple dans le cadre du programme SEVE Emploi (à destination des structures de l'insertion par l'activité économique) ou de l'association Transfer-IOD (offre de professionnalisation des métiers de l'insertion construite à partir de stratégies de médiation).
- S'assurer de l'ancrage territorial des opérateurs de l'accompagnement, ce qui passe notamment par des relations renforcées avec les autres acteurs (privés et publics) du champ emploi-formation. C'est particulièrement vrai dans le cas du CEP<sup>4</sup>, qui a vocation à jouer un rôle d'ensemblier et à répondre à une large diversité de demandes, nécessitant de fait de s'appuyer sur les ressources offertes sur le territoire.

---

<sup>1</sup> Rabner M.-J. et Stehlin A. (2021), « La période de mise en situation en milieu professionnel favorise et accélère l'accès à l'emploi », *Éclairages et synthèses*, n° 66, Pôle emploi, mars. Le taux d'accès à l'emploi des bénéficiaires est de 72 % douze mois après la fin de l'immersion, contre 55 % pour la population témoin non bénéficiaire.

<sup>2</sup> de Larquier G., Rieucau G. et Tuchsirer C. (2013), « La méthode de recrutement par simulation : une passerelle entre logiques d'entreprise et de service public », *Connaissance de l'emploi*, n° 107, CEE, octobre.

<sup>3</sup> El Haimer K., Ayala A. et Morel M. (2023), « Quel apport des périodes en entreprise durant les formations des personnes en recherche d'emploi ? », *Dares Focus* n° 10, février. Ce sont les formations se déroulant en entreprise qui débouchent le plus sur un emploi et à moyen terme sur un CDI.

<sup>4</sup> Voir France compétences (2023), « Mon conseil en évolution professionnelle pour les salariés et les travailleurs indépendants. Trois ans de mise en œuvre (2020-2022) », janvier. La synthèse de ce rapport d'évaluation souligne une amélioration du volet des dynamiques partenariales et territoriales au fil du marché mais pointe de réelles marges d'amélioration sur ces sujets.

- Viser une continuité de l'accompagnement, y compris lors de l'intégration dans l'emploi, afin d'offrir aux individus l'opportunité d'un retour réflexif sur leur expérience.
- Cette doctrine élaborée collectivement a vocation à constituer le socle d'une garantie du service rendu, de façon adaptée et de qualité sur tout le territoire. Plutôt que l'évaluation de la conformité *ex ante* aux procédures, il paraît indispensable de **mettre en place une évaluation des actions d'accompagnement à partir des principes établis dans la doctrine**.

Il s'agit en particulier d'instaurer des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) permettant le suivi continu du service d'accompagnement et des éléments fondateurs de la doctrine. Cela suppose de ne pas se focaliser sur l'accès à une formation ni sur la mobilité effective mais d'intégrer des enjeux de qualité et de satisfaction des différentes parties.

Cette évaluation des prestations d'accompagnement doit être complétée par une évaluation systématique de la capacité des dispositifs et de l'accompagnement à atteindre les publics et situations cibles, à savoir les individus les moins autonomes ainsi que ceux occupant des métiers identifiés comme menacés ou générant des formes d'usure professionnelle. Une telle évaluation permettrait d'éviter les dérives de systèmes d'évaluation qui conduisent à des phénomènes de sélection consistant à plus accompagner les individus les mieux dotés socialement<sup>1</sup>.

Enfin, il serait intéressant d'évaluer l'impact du recours aux services d'accompagnement (en particulier au CEP) sur le coût – pour la finance publique – des parcours de transition des individus, en partant du postulat qu'un investissement supplémentaire dans le CEP se révèle efficient car il contribue à ouvrir le champ des possible des actifs, donc à ne pas forcément faire appel à des formations longues et coûteuses.

- **La professionnalisation continue des conseillers en évolution professionnelle** est également primordiale pour garantir leur capacité à délivrer un accompagnement de qualité.

Si le cahier des charges du CEP indique déjà que « les actions de professionnalisation des équipes doivent permettre au conseiller en évolution professionnelle d'adopter une posture de facilitateur qui repose sur la capacité de celui-ci à être à l'écoute et à soutenir la personne dans le processus d'appui à la définition et à la réalisation du projet », l'importance grandissante de leur rôle dans l'écosystème des transitions professionnelles implique à la fois une exigence plus forte vis-à-vis de leur profession et donc davantage de ressources pour leur professionnalisation.

---

<sup>1</sup> Vendeur A. (2022), « Le reclassement à côté. Les expériences vécues du licenciement économique accompagné par les cabinets de reclassement », intervention au colloque du CNAM « [L'accompagnement des transitions professionnelles : écologie d'un monde pluriel](#) », le 13 janvier.

- L'instauration par région/département de groupes de travail et séances collectives de partage d'expérience entre conseillers (et donc du temps) pourrait être imaginée. Cela permettrait de renforcer les liens entre opérateurs et avec les acteurs économiques du territoire.
- Une formation pour les conseillers, construite pour tous les opérateurs, pourrait être rendue obligatoire dans l'optique d'une qualité de service uniforme ; un renforcement des incitations à la certification pour les accompagnateurs avec une procédure simplifiée de VAE pour les conseillers en exercice pourrait également être mis en place.
- Il est possible d'imaginer la création d'un diplôme *ad hoc*.

### Levier 3 – Simplifier l'architecture des dispositifs concourant aux transitions pour en renforcer la lisibilité et l'accessibilité

Au sein de l'écosystème des dispositifs concourant aux transitions professionnelles, il faut distinguer ceux qui relèvent de l'accompagnement<sup>1</sup>, traités dans le levier précédent et tous les autres dispositifs qui relèvent de prises en charge, partielle ou totale, des frais pédagogiques voire des revenus de remplacement mobilisés dans le cas de formation de reconversion. Si le présent rapport plaide pour la fin du recours systématique à une formation, notamment longue et certifiante, celle-ci reste une brique essentielle de nombreux parcours : il s'agit d'en garantir l'accès à ceux qui en ont le plus besoin.

#### Recommandation n° 5 – Rationaliser les dispositifs de transition professionnelle pour en faciliter l'accès et augmenter le nombre de bénéficiaires

L'objectif doit être d'augmenter le taux de recours des personnes en ayant besoin et conséquemment le nombre de bénéficiaires d'une prise en charge, même partielle, provenant de fonds publics ou mutualisés. Il existe dans cette optique plusieurs pistes.

- En premier lieu, il semble nécessaire de poursuivre cet objectif en **baissant le coût moyen des parcours de transition mobilisant de l'argent public**.

Selon les chiffres disponibles, le coût moyen d'une transition accompagnée par le PTP est d'environ 25 000 euros, dont près de 70 % correspondent aux revenus versés au cours de

---

<sup>1</sup> Entendu ici comme un appui à la définition et à la réalisation d'un projet d'évolution professionnelle pouvant emprunter une diversité de formes : information, conseil, orientation, aide au montage de dossier de demande de financement, etc.

la transition<sup>1</sup>. Des pistes pour augmenter le nombre de bénéficiaires de parcours de transitions financées à « financement constant » pourraient être de :

- dissocier transition professionnelle et recours systématique à des formations longues plus coûteuses en incitant lorsque c'est possible à des formations plus modulaires, c'est-à-dire sur un seul bloc de compétences, ou en orientant vers l'emploi direct, via la massification des formations préalables à l'embauche (POE, AFPR) – par définition plus courtes et disposant de taux d'insertion supérieurs. Cela ne sera possible que grâce à un recours élargi à l'accompagnement aux évolutions professionnelles, qui permettrait de recentrer la prise en charge sur des formations répondant à des besoins du marché du travail (voir recommandation n° 3), tout en concentrant les financements sur certains publics (voir recommandation n° 6) ;
  - confier aux acteurs en charge du CPF de Transition Pro une marge pour influer sur les prix pratiqués par les organismes de formation. En effet, les AT-Pro interviennent pour l'instant sur la base des dossiers individuels déposés en commission, ce qui se traduit par un coût souvent supérieur à celui obtenu par des acheteurs collectifs<sup>2</sup> (régions, Pôle emploi) ;
    - À cet égard, il serait pertinent d'évaluer si un passage par le CEP a un effet sur la régulation des prix effectivement pratiqués par les organismes de formation dans le cadre d'achats individuels de formation (PTP, CPF, etc.) ;
  - développer et privilégier le recours à des dispositifs où le revenu pendant la transition est pris en charge par l'entreprise (comme c'est le cas dans les contrats d'alternance ou des transitions financées dans le cas d'accords collectifs) ou par d'autres mécanismes (par exemple l'assurance chômage dans le cas du dispositif démissionnaire<sup>3</sup>). Les recommandations d'ajustements *infra* vont dans ce sens.
- Une deuxième piste pour faciliter l'accès aux dispositifs est de **simplifier l'architecture institutionnelle, en réduisant le nombre de dispositifs étiquetés « Transitions professionnelles », tout en les faisant gagner en modularité** afin de réduire les rigidités d'usage et permettre une meilleure articulation entre dispositifs.

L'ingénierie institutionnelle des transitions se caractérise aujourd'hui par :

- i) sa complexité, avec des dispositifs ciblés pour les transitions professionnelles (PTP, Pro-A, Démission-reconversion, Transco) auxquels viennent s'ajouter les dispositifs de formation *d'adaptation* (CPF, CPF « co-construit » et financement dans le cadre du

---

<sup>1</sup> France compétences (2023), *Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle. Édition 2022*, janvier.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Même si cela aura dans ce cas l'effet d'imputer une partie du coût au budget de Pôle emploi.

FNE-Formation) ainsi que ceux dédiés au reclassement en cas de ruptures de contrats (congé de mobilité, congé de reclassement et CSP) ;

- ii) des rigidités d'usage fondés sur des logiques de segmentation à l'entrée (entre formation de reconversion et d'adaptation, entre mobilité interne et externe, entre les statuts d'actif occupé et de demandeur d'emploi, entre les différentes modalités pédagogiques).

Cela appelle à une simplification de l'architecture institutionnelle qui pourrait s'articuler autour de trois dispositifs rénovés – supposant la suppression de Transco et Pro-A – et plus modulaires : un dispositif s'appuyant sur la modalité pédagogique de l'alternance, un dispositif construit sur le modèle du CPF de transition professionnelle/PTP et un dispositif démissionnaire élargi et facilité.

**1) Un dispositif s'appuyant sur la modalité pédagogique de l'alternance, mobilisable pour des reconversions internes et des recrutements externes (ce que ne permet pas l'actuelle Pro-A).**

Si les conditions d'accès, de financement ainsi que la liste des certifications éligibles doivent faire l'objet d'un encadrement, ouvrir plus largement la possibilité de l'alternance offrirait de nombreux avantages<sup>1</sup> : s'appuyer sur l'entreprise qui recrute (à la différence de Transco) ; permettre une connexion à la future situation de travail et ainsi se confronter immédiatement à la réalité du nouveau métier ; offrir une solution, au moins partielle, à la question du revenu durant la reconversion, pris en charge par l'entreprise recruteuse.

La question du meilleur support juridique à ce contrat n'est pas tranchée, mais il semblerait que l'exécutif réfléchisse à une refonte du contrat de professionnalisation<sup>2</sup>. Celui-ci présente l'avantage de se distinguer du contrat d'apprentissage et d'être déjà bien identifié par les entreprises et les acteurs du champ. Il ne manque toutefois pas de poser la question de l'architecture du financement public de l'alternance, très conséquent et aujourd'hui largement consommé par l'apprentissage.

**2) Un CPF de transition professionnelle (PTP) refondé, pour plus de souplesse et de modularité, dans le but de prendre en charge (au moins partiellement) un plus grand nombre de parcours de transitions.**

---

<sup>1</sup> Lire à ce propos « [L'apprentissage : un outil adapté aux reconversions ? \(Jean-Pierre Willems\)](#) », [NewsTank.fr](#), article du 9 juillet 2021.

<sup>2</sup> Lors de son discours du 25 janvier 2023 prononcé lors de l'université d'hiver de la formation professionnelle (disponible [ici](#)), Carole Grandjean, ministre de la Formation professionnelle, a évoqué la volonté du ministère de créer un contrat de transition professionnelle reposant sur le contrat de professionnalisation.

À l'instar des PTP gérés aujourd'hui par les AT-Pro, ce dispositif pourrait couvrir les frais pédagogiques et assurer une prise en charge des revenus pendant la formation. Plusieurs pistes existent pour en renforcer l'effectivité et augmenter le nombre de bénéficiaires.

L'instauration du **reversement aux structures en charge du dispositif d'un montant équivalent au CPF mobilisé par les salariés** permettrait de sanctuariser le budget alloué aux transitions professionnelles (la partie CPF des individus étant imputée au budget dévolu au CPF de « droit commun ») et de mieux tenir compte du coût du dossier de transition déposé.

Un **élargissement des possibilités de réponses de la commission** en charge de l'examen des dossiers en vue de niveaux de prise en charge différenciés permettrait une plus forte modularité du dispositif :

- si le projet est éligible, la commission pourrait décider de la prise en charge de la totalité du projet, c'est-à-dire le différentiel des frais pédagogiques<sup>1</sup> et le revenu de remplacement ;
- lorsque le dossier n'est pas éligible mais que le projet est jugé sérieux et recevable (métier stratégique, besoins réels du marché du travail, etc.), elle pourrait décider de couvrir uniquement le différentiel de frais pédagogiques. Elle serait chargée d'informer le candidat des solutions alternatives concernant son revenu pendant la formation : effectuer la formation en dehors de son temps de travail, mobiliser du temps épargné préalablement sur un compte épargne-temps (CET), ou encore se mettre d'accord avec son employeur (dans le cas d'un accord collectif ou d'une possibilité de reconversion en interne). Dans le cas où l'individu ne trouverait pas de solution pour dégager du temps pour réaliser sa formation, la décision de la commission vaudrait également attestation de « projet professionnel réel et sérieux », rendant la personne éligible à l'assurance chômage dans le cadre du dispositif démissionnaire (voir *infra*) sans avoir à ré-effectuer de démarches auprès de Pôle emploi.

Offrir le choix aux candidats ayant reçu une réponse positive de la commission de **pouvoir réintégrer leur emploi de départ ou de voir leurs droits à l'assurance chômage ouverts** suite à la formation de transition professionnelle permettrait de limiter les effets contraires de la possibilité de réintégration dans l'emploi initial. En effet, pour de nombreux candidats à la mobilité (mais aussi pour les entreprises de départ), une réintégration dans l'emploi initial est vécue comme un échec, là où le passage par le chômage indemnisé est considéré comme une étape relativement normalisée. Un basculement temporaire dans la catégorie de demandeur d'emploi

---

<sup>1</sup> La différence éventuelle entre le montant de la formation et celui figurant sur le CPF du candidat.

permettrait en outre de ne pas stopper brusquement l'accompagnement du candidat à la mobilité. Il importe cependant que ce choix soit laissé à l'individu.

→ Il pourrait être envisagé que le dépôt d'un dossier devant cette commission soit conditionné à la réalisation d'un rendez-vous CEP de premier niveau (voir recommandation n° 3). Ce passage par un CEP permettrait d'aiguiller l'individu sur la recevabilité de son projet, de l'orienter vers des outils pour mieux connaître la situation de travail envisagée, de l'aider à remodeler son projet si besoin (trouver une formation moins coûteuse, changer de métier cible, etc.) ou de le réorienter vers d'autres dispositifs s'ils apparaissent plus adaptés (alternance, dispositif démissionnaire) ou vers une insertion professionnelle directe (accompagnée d'une POE si nécessaire).

### 3) Un dispositif « Démission-reconversion » élargi et facilité par l'assouplissement des critères d'entrée, en particulier lorsque des métiers jugés prioritaires sont visés.

L'accès au dispositif « démissionnaire » est aujourd'hui conditionné au statut de salarié en CDI de droit privé (avec 1 300 jours travaillés dans les 60 derniers mois) et à trois étapes : un rendez-vous CEP, le passage par une commission établissant le caractère « réel et sérieux » du projet et l'aval de Pôle emploi quant à l'ouverture des droits. Or, pour les raisons citées ci-dessus, il est utile d'élargir les possibilités de recourir à l'assurance chômage en tant que revenu de remplacement.

Dès lors, il s'agirait comme le propose la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> « d'assouplir certaines des conditions d'accès au dispositif, notamment celle concernant la période d'activité antérieure et de rendre la procédure plus simple et plus transparente, afin que le choix de la démission soit fait systématiquement en connaissance de cause ». Une automatité de la procédure pourrait cibler en particulier les individus souhaitant s'engager dans des transitions vers des métiers jugés comme prioritaires. Sur la base des listes de métiers concertées aux niveaux national et régional, le bénéfice de l'assurance chômage pourrait être garanti pendant la durée des droits acquis antérieurement, sans que la commission ait à examiner le dossier. Un passage en commission serait maintenu dans les autres cas prévus à l'article L. 6323-17-6 du Code du travail, mais selon des procédures simplifiées (en évitant le double passage commission/Pôle emploi notamment).

→ Cette commission pourrait être fusionnée avec celle évoquée *supra*.

- Une troisième piste pour réduire les segmentations – notamment la frontière entre formation et de reconversion et d'adaptation – est de **continuer à consolider le CPF comme outil de formation de reconversion (reskilling) en accélérant les pratiques**

<sup>1</sup> Conformément à ce que propose le *rapport d'évaluation de la loi du 5 septembre 2018* publié par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en janvier 2022.

## d'abondement de la part de l'État, des collectivités mais également dans le cadre d'accords de branche ou d'entreprise.

Afin d'orienter les dépenses du CPF vers des évolutions professionnelles, il importe d'accélérer la mise en œuvre opérationnelle des pratiques d'abondement à la main de l'État, des collectivités ou d'acteurs privés. Ces abondements du CPF, automatiques sous conditions d'éligibilité, seraient déduits des financements engagés dans le cadre du CPF de transition professionnelle refondu, contribuant à en réduire le coût pour les structures en charge de sa gestion<sup>1</sup>.

- Ces formes de financements complémentaires volontaires par les branches pourraient également se développer au sein de fonds gérés directement par les partenaires sociaux, afin de financer des parcours de « reconversions négociées », à la maille d'une branche, d'une filière, voire d'un territoire, sur le modèle des fondations de travail autrichiennes (voir Encadré 10).
- Par ailleurs, des abondements automatiques en cas de plans de restructuration collectifs (APC, RCC) ne comportant pas de mesures sociales d'aide à la reconversion professionnelle<sup>2</sup> pourraient être introduits dans le cadre de certains accords de branche.

### Encadré 10 – Une action intensive de réintégration professionnelle : les « fondations de travail » autrichiennes

par *Bernard Gazier*

#### Organisation générale

Les « fondations de travail » (*Arbeitstiftungen*) sont des organismes principalement dédiés au reclassement de salariés ayant perdu leur emploi suite à une restructuration ou à la disparition de leur entreprise d'origine (*outplacement arbeitstiftung*). Elles peuvent aussi bénéficier à des chômeurs peu ou pas qualifiés (*implacement arbeitstiftung*).

Les fondations reposent sur un capital, dont elles utilisent les revenus pour leur fonctionnement. Elles sont créées par les partenaires sociaux. Elles existent en quatre modalités selon leur financeur principal : fondation d'entreprise (c'est alors une grande entreprise, mais la fondation ainsi créée peut bénéficier à d'autres entreprises plus modestes, par exemple les sous-traitants), fondation de branche, fondation régionale ou territoriale, et « fondation en cas d'insolvabilité » – dans ce dernier cas, ce sont des

<sup>1</sup> Ainsi, le coût de prise en charge d'un projet coûtant 10 000 euros pour un individu disposant sur son CPF de 5 000 euros et pouvant bénéficier d'un abondement de 3 000 euros (car s'orientant vers un métier bénéficiant d'un abondement conventionnel de la part d'une branche ou d'un territoire) ne serait que de 2 000 euros.

<sup>2</sup> Sur le modèle des conventions de revitalisation.

fonds publics qui alimentent le capital. Elles proposent, en amont de la procédure de licenciement et pour des salariés volontaires, une assistance sur mesure avec une phase de « profilage » relativement longue (six semaines), conduisant souvent à des programmes de formation de longue durée, pouvant aller jusqu'à trois ans.

La fondation bénéficie d'un plein accès au service public de l'emploi et les travailleurs bénéficiaires sont rémunérés en tant que chômeurs et disposent souvent d'un complément de revenu. Dans certains cas, la fondation bénéficie aussi d'une contribution de la part des salariés restant dans l'entreprise concernée.

Il s'agit ainsi de cellules de reconversion, mais pérennes et contrôlées par les partenaires sociaux, qui travaillent en étroite concertation avec le SPE. Un exemple d'action récente est celui du WAFF, le Fonds viennois de promotion de l'emploi (fondation territoriale), qui a eu à gérer en 2020 la fermeture d'une usine Opel de moteurs automobiles thermiques. Le WAFF, constatant que, parmi les 270 travailleurs dont l'emploi a été supprimé, beaucoup n'avaient pas les qualifications pour fabriquer des voitures à moteur électrique, leur a proposé un plan de reconversion dans une usine fabiquant du matériel ferroviaire et dans les transports publics viennois, nouant des coopérations systématiques avec un ensemble d'entreprises susceptibles de recruter, avec formation complémentaire, les travailleurs d'Opel thermique. Chaque année, plusieurs milliers de travailleurs bénéficient de ces fondations.

## Évaluation

Les évaluations menées<sup>1</sup> confirment l'attractivité de ces fondations et leurs bonnes performances de reclassement (dans le cas des fondations d'*outplacement*) ou d'intégration professionnelle (dans le cas des fondations d'*implacement*, qui s'adressent principalement aux jeunes peu qualifiés et n'étant pas passés par l'apprentissage). Les fondations sont bien connues par les acteurs de terrain et sont finalement très flexibles : la mise sur pied d'une nouvelle fondation en cas de besoin ne prend que deux semaines. Il s'agit toutefois de dispositifs coûteux tant en besoins de financement qu'en besoins de coordination, leur action devant être déclenchée plusieurs mois avant que la restructuration soit effective.

## Pertinence pour le cas français

Face aux restructurations et aux inquiétudes que celles-ci soulèvent chez les travailleurs les moins qualifiés, les fondations de travail apportent une réponse stabilisatrice mettant les partenaires sociaux à la manœuvre, mobilisant le SPE (contributeur privilégié mais qui n'est pas leader) et un réseau d'entreprises et d'organismes de formation, réponse capable de se développer sur le long terme. Elles suscitent une forte mobilisation de la part des travailleurs concernés.

Elles supposent des partenaires sociaux ayant l'habitude de travailler ensemble et capables d'anticiper les restructurations.

<sup>1</sup> Eurofound (2022), [Work foundation \(outplacement\), measure AT-1995-1/2500 \(measures in Austria\)](#), EU PolicyWatch, Dublin.

## Recommandation n° 6 – Mieux orienter les financements collectifs des transitions afin de faire des mobilités professionnelles un facteur stratégique des réallocations sectorielles

- En plus de cette montée en charge des dispositifs de transition professionnelle nécessitant un investissement supplémentaire de la part des pouvoirs publics, il convient aussi de réussir à mieux orienter les ressources publiques vers les transitions et publics définis collectivement comme prioritaires (voir levier 1) afin de faire de l'appui aux transitions un moteur de l'accompagnement des mutations économiques tout autant qu'un élément de justice sociale. Réciproquement, dans le cadre d'un système de transitions professionnelles collectivement opérées, les enjeux liés aux transformations productives constituent des opportunités pour offrir aux individus des évolutions professionnelles de qualité.

Du fait de ressources limitées, il importe d'assumer les orientations stratégiques en affichant clairement les critères de fléchages prioritaires des fonds publics. Notamment pour :

- 1) Prendre en charge, de façon totale ou partielle, **les coûts des transitions en direction des métiers définis comme prioritaires**<sup>1</sup> (frais pédagogiques, revenus de remplacement, autres aides périphériques). Cela permettrait de renforcer l'attractivité de ces métiers en introduisant des mécanismes d'incitation, ce qui contribuerait à faire des dispositifs de transitions professionnelles un instrument d'accompagnement des mutations productives, afin d'atteindre les objectifs stratégiques en matière d'emploi-formation (voir recommandation n° 1). Une telle action de la part des pouvoirs publics ne doit cependant pas se traduire par une logique prescriptive et ne s'avérera pertinente qu'en complément d'une action conjointe des entreprises sur les conditions de travail et le niveau de rémunération de certains de ces métiers.
- 2) **Financer des droits supplémentaires en matière de perspectives d'évolution de carrière et d'accès à la formation professionnelle** pour des publics cibles ou se trouvant dans des situations professionnelles spécifiques<sup>2</sup>, dans une logique de justice sociale.

Pourraient être concernés en priorité :

- les actifs occupant certains métiers prioritaires, présentant des perspectives d'évolution professionnelle inférieures à celles de la moyenne des salariés<sup>3</sup> : cela contribuerait à améliorer la qualité de certains métiers prioritaires et ainsi d'en renforcer l'attractivité. Cela participerait aussi de la valorisation d'une image

---

<sup>1</sup> En tenant compte des orientations définies collectivement au sein des instances de pilotage.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> C'est notamment les cas des « métiers de la deuxième ligne ». Voir Amossé T., Beatriz M., Erhel C., Koubi M. et Mauroux A. (2021), « [Les métiers “de deuxième ligne” de la crise du Covid-19 : quelles conditions de travail et d'emploi dans le secteur privé ?](#) », Document d'études, n° 246, Dares, mai.

dynamique des carrières, en démontrant que la situation professionnelle d'arrivée d'une transition n'est pas forcément définitive ;

- certains publics ou situations professionnelles cibles : les jeunes sortis sans diplômes de leur formation initiale, les seniors occupant un emploi pénible ou faisant face à une usure professionnelle<sup>1</sup>, les salariés immobiles professionnellement, etc.

Ces droits supplémentaires pourraient emprunter une variété de formes :

- Alimentation d'un CET pour les travailleurs occupant un métier essentiel<sup>2</sup>, afin de dégager du temps « non travaillé » pouvant être mobilisé au choix : repos, césure ou encore revenu pendant une formation de reconversion (dont les frais pédagogiques seraient financés par ailleurs).
- Accès privilégié à des parcours de reconversion financés dans le cadre du CPF de Transition Pro, après un certain nombre d'années d'exercice (sous conditions).
- Élargissement des possibilités de se former pendant son temps de travail avec prise en charge du remplacement du salaire pour l'individu ainsi que compensation du départ en formation longue pour l'entreprise par un mécanisme inspiré de la *job rotation* danoise (Encadré 11).

**Encadré 11 – Combiner modernisation et dynamisation des carrières :  
l'exemple de la *job rotation*, bonne pratique d'un droit à la transition encadré  
par les pouvoirs publics<sup>3</sup>**

par Bernard Gazier

**Organisation générale**

Le principe de la *job rotation* consiste envoyer des salariés en formation ou en congé de moyenne durée (typiquement durant six mois) et à les remplacer durant ce temps par des chômeurs préalablement formés. Il s'agit de faire d'une pierre deux coups. D'une part, l'entreprise peut développer une politique intensive de montée en compétences ou de promotion sociale sans désorganiser sa production (cet avantage

<sup>1</sup> Lire à ce sujet Luttringer J.-M. (2023), « [La formation professionnelle tout au long de la vie dans le projet de loi relatif à la réforme des retraites](#) », chronique n° 178, JML Conseil.

<sup>2</sup> Une réflexion vis-à-vis d'une refonte du régime juridique actuel du CET en vue d'une fongibilité entre le CPF et le CET, pourquoi pas dans le cadre d'un Compte personnel d'activité (CPA) qui peine à s'incarner, voir France Stratégie (2015), [Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret](#), rapport de la commission Compte personnel d'activité présidée par Selma Mahfouz, octobre.

<sup>3</sup> Soerensen K. et Arendt J. (2014), *Effekter af ansættelse som jobrotationsvikar*, Copenhague, KORA, cité dans Gazier B. et Bruggeman F. (2018), « [Vers une “job rotation” à la française ?](#) », *Personnel*, n° 587, avril, p. 60-61.

peut être très important dans le cas de PME). D'autre part, les chômeurs, sélectionnés par l'agence de l'emploi sur la base des besoins de l'entreprise, bénéficient d'une démarche d'acquisition de compétences consolidée par leur mise en œuvre effective lors de la période de remplacement.

Cette politique a été développée par deux fois au Danemark. Une première fois de 1995 à 2000 dans un contexte de chômage élevé : de l'ordre de 10 % en 1995. Il a baissé à 5 % en 2000. Une seconde fois entre 2012 et 2016 dans un contexte de redémarrage progressif de l'activité après la crise financière commencée en 2007. Là aussi le Danemark avait voulu attaquer de hauts niveaux de chômage et en 2016 la courbe était redescendue. La première application a été massive et généralisée, la seconde plus ciblée et davantage centrée sur les PME. Il s'agit ainsi d'une des illustrations du *learnfare* nordique (aide aux chômeurs et aux personnes peu qualifiées via une politique intensive de formation), faite dans un pays disposant de peu de grandes firmes et en conséquence organisé autour de ses PME.

### Évaluation

Les résultats sont apparus très positifs. Outre les effets bénéfiques de la montée en compétences, une évaluation à partir du suivi des chômeurs a montré que leur probabilité de trouver un emploi stable était accrue par le dispositif : un gain net de retour à l'emploi accru de 15 % au bout d'un an a été mesuré par rapport aux trajectoires d'une cohorte de chômeurs équivalents non bénéficiaires. L'emploi obtenu par les chômeurs remplaçants à l'issue de leur remplacement pouvait être soit au sein de l'entreprise qui les avait accueillis et qui donc les conservait, ou dans une autre entreprise. Six mois après la sortie du dispositif, la moitié des personnes ayant retrouvé un emploi avaient été recrutées dans l'entreprise qui les avait accueillies. Deux effets se conjuguent donc, un effet « stabilisation » dans l'entreprise qui a pu apprécier les qualités des remplaçants, et un effet « remise en selle » sur le marché du travail qui améliore la possibilité de trouver un emploi ailleurs pour les bénéficiaires.

### Pertinence pour le cas français

L'intérêt et l'actualité d'une telle démarche se trouvent dans son potentiel de dynamisation des transitions professionnelles dans le contexte d'une forte montée en compétences, de la revalorisation des carrières, et de la reconstitution de l'attractivité de filières rénovées. Il s'agit de combiner l'effort de formation-requalification des salariés avec l'accompagnement de parcours collectivement élaborés et garantis pour les chômeurs. On peut penser par exemple à la modernisation de certaines filières telles que le bois, l'agro-alimentaire, les services à la personne, ou au développement des compétences numériques dans l'ensemble de la population active.

Les remplacements menés au sein de branches, filières ou territoires, reposent sur l'engagement concerté des entreprises, de Pôle emploi, des opérateurs de compétences, des régions et des partenaires sociaux. Sur la base de ces coordinations, l'outil favorise les entreprises qui investissent, innovent ou adaptent leurs organisations, en facilitant la gestion des ressources humaines accompagnant leurs projets.

## Levier 4 – Réaffirmer et clarifier le rôle des entreprises et des branches professionnelles dans la sécurisation des parcours professionnels

### Recommandation n° 7 – Multiplier les possibilités de passerelles entre métiers, notamment intersectorielles

- Compte tenu des inégalités des individus face aux transitions, il est essentiel de continuer à faire évoluer l'architecture de la formation et des certifications professionnelles en vue de parcours interprofessionnels facilités, en s'appuyant notamment sur les compétences transversales et transférables.

Le premier objectif est de créer des parcours plus souples grâce au renforcement de la logique des blocs de compétences comme parties de certification, préparées par des modules de formation spécifiques, et ce quelle que soit la modalité (y compris pour les actions de formation en situation de travail - AFEST). Le second est d'en clarifier les usages en termes de possibilités d'évolution professionnelle, par l'indication de cheminements qui pourraient s'étager dans le temps. Plus qu'un simple travail sur des équivalences déclarées de blocs de compétences, il s'agit donc d'intervenir au niveau des architectures des certifications professionnelles<sup>1</sup>. Cela suppose de passer de l'approche actuelle, où les compétences sont souvent assimilées à des « savoirs de formation<sup>2</sup> » ou à des « activités<sup>3</sup> » propres à un métier, à une approche valorisante des compétences « transférables », c'est-à-dire jugées équivalentes, et communes à plusieurs métiers.

Plus largement, favoriser les mobilités horizontales et interprofessionnelles nécessite un travail de définition et d'acculturation sur les compétences transversales<sup>4</sup>. Cela implique une réaffirmation du caractère professionnel de ces compétences, qui s'expriment dans un contexte de travail donné, à rebours de certaines approches ayant tendance à les résumer à des attributs psychologiques ou motivationnels.

→ Dans cette optique, une articulation des outils de construction de parcours autour de ces notions paraît indispensable : identification des compétences transversales dans

---

<sup>1</sup> Cela permettrait d'agir à la fois au niveau des descripteurs du bloc de compétences, sur la place du bloc dans les certifications considérées, voire même sur les autres blocs de la même certification.

<sup>2</sup> Trop souvent déconnectés de l'activité réelle de travail.

<sup>3</sup> L'approche des blocs conduisant régulièrement à confondre activités et compétences, avec des référentiels de compétences qui sont souvent très similaires des référentiels d'activités.

<sup>4</sup> Sur ce sujet, voir France Stratégie (2017), *Compétences transférables et transversales. Quels outils de repérage, de reconnaissance et de valorisation pour les individus et les entreprises ?*, rapport du groupe de travail n° 2 du REC, avril.

le passeport de compétences développé par la Caisse des dépôts et consignations<sup>1</sup> ; adoption de référentiels communs en interbranches (à la maille Opco par exemple), en s'appuyant sur le travail des OPMQ et articulés si possible avec le ROME 4.0 de Pôle emploi.

- Il est également nécessaire de faire de l'accès aux certifications et de la sécurisation des mobilités intra-branches, voire interbranches, un objet central du dialogue social et des négociations collectives<sup>2</sup>, au sein des instances nationales et régionales, mais également au sein des branches professionnelles.

Inciter les branches à continuer à développer des certificats de qualification professionnelle (CQP) ainsi que des CQP-I (CQP interprofessionnels) qui sont fondés sur la négociation collective et la gestion paritaire, pourrait jouer un rôle de sécurisation des transitions et avoir un effet positif sur leur capacité à assurer l'objectivation et la traçabilité de la compétence acquise par les salariés.

La création d'instances de concertation aux niveaux national et régionaux (voir recommandation n° 1), chargées de décliner des orientations stratégiques en matière d'emplois, de formations et de certifications, participerait également à renforcer la place de ces questions dans le dialogue social.

### **Recommandation n° 8 – Réaffirmer la responsabilité des employeurs dans le développement de l'employabilité de leurs salariés et dans leur accès à un accompagnement aux évolutions professionnelles**

- Il s'agit d'abord de garantir le maintien et le développement de l'employabilité des salariés et de les prémunir contre l'immobilité professionnelle, en particulier lorsqu'ils occupent des emplois à faibles perspectives d'évolutions professionnelles. Cette responsabilité des employeurs vis-à-vis de leurs salariés doit être réaffirmée.

Selon les données de l'enquête Defis<sup>3</sup>, 12 % des salariés (dont les trois quarts d'ouvriers et d'employés) ont des parcours qualifiés de « bloqués », marqués par une absence de changements de poste et peu d'évolution professionnelle. Cette population a aussi moins souvent accès à des formations non obligatoires (37 % contre 58 % en moyenne), les

---

<sup>1</sup> Et dans ceux ayant vocation à s'articuler avec lui, tel le passeport de compétences de l'ONISEP (où figurent des « compétences à s'orienter » qu'il s'agira de valoriser).

<sup>2</sup> Voir à ce titre l'exemple que constitue la nouvelle convention de la métallurgie, lire Luttringer J-M. (2020), « [La compétence des salariés dans la convention collective de la métallurgie](#) », chronique n° 174, JML Conseil/Sauléa.

<sup>3</sup> Melnik-Olive E. et Stephanus C. (2019), « [La formation en entreprise accompagne les promotions mais fait défaut aux plus fragiles](#) », Céreq Bref, n° 374, Céreq, mars.

cantonnant à des formations strictement adaptatives. Ils sont de ce fait impréparés à engager une mobilité professionnelle.

De fait, si l'obligation « d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail » s'incarne dans les pratiques de développement des compétences, celle consistant à « veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, en fonction notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations » est laissée aujourd'hui à la libre interprétation des employeurs et se trouve rarement suivi d'effet. Une réflexion en vue d'objectiver le respect de cette obligation, que ne permet aujourd'hui pas l'entretien professionnel, devrait être initiée. De manière générale, il convient de réaffirmer le rôle des partenaires sociaux dans le déploiement et le pilotage des dispositifs au sein de l'entreprise.

→ **Lancer une négociation entre partenaires sociaux (ou dans un cadre tripartite) sur un « socle minimal de droits » universels en matière d'employabilité.**

Le développement des compétences reste le ciment de l'employabilité et sécurise l'émergence des projets de transitions. Il s'agit donc ensuite de mettre l'accent sur l'incitation des entreprises, en particulier les TPE-PME, à investir dans le développement des compétences des salariés, pour en faire un enjeu stratégique pour les entreprises. Lorsque cela est possible, les logiques de co-construction sont à encourager.

→ **Outre une simplification des procédures d'abondement du CPF, de nombreuses propositions ont fait leur apparition dans le débat public pour favoriser les outils financiers indirects destinés aux entreprises engageant des dépenses complémentaires en matière de formation professionnelle : considérer la formation comme un investissement pour permettre aux entreprises de les amortir, créer un crédit d'impôt formation en cas d'abondements volontaires, augmenter les contributions des grandes entreprises, etc.**

Outre le développement des compétences, garantir l'employabilité des salariés nécessite de travailler à la sécurisation des parcours, notamment en faveur des moins qualifiés. Ce sont l'ensemble des pratiques relevant des approches par les compétences qu'il s'agit d'encourager, en ce qu'elles soutiennent une logique de co-construction salariés-employeurs (voir Chapitre 2, section 1.3). Si celles-ci peuvent prendre la forme de pratiques formalisées autour notamment du champ de la GPEC/GEPP, elles s'incarnent également dans des pratiques vertueuses embarquées dans l'activité : encourager les organisations du travail apprenantes, faire du management un acteur central de compétences, aligner projet stratégique et pratiques RH, etc. Cela implique un travail de formation et d'acculturation des employeurs tout autant que des institutions

représentatives du personnel<sup>1</sup>, qui doit amener les entreprises à interroger le développement des compétences et des qualifications dans leur stratégie globale.

- Dans une note<sup>2</sup> consacrée au sujet, le Céreq identifie principalement deux leviers au sein de l'entreprise : baliser les parcours en les adossant à l'activité de travail (AFEST ; VAE), et assurer la sécurisation des parcours par des mobilités qualifiantes et des organisations du travail œuvrant à développer la polyvalence des salariés.
- Enfin, les employeurs doivent également **garantir la possibilité** (en droit mais également en acte) **de leurs salariés à accéder à leurs droits en matière d'évolution professionnelle, en particulier à un accompagnement de qualité**, y compris en dehors de l'entreprise.

L'entretien professionnel peine à trouver sa place dans le paysage. Lorsqu'il existe, il reste inséré dans une relation salariale et peine à remplir son rôle et à servir de ressource pour la transition professionnelle, en particulier pour les mobilités sortantes.

- Lorsque les entreprises disposent de services RH, il est essentiel que ces derniers puissent constituer un appui pour former les managers à l'entretien professionnel, voire qu'ils le mènent eux-mêmes afin de bien le détacher de l'entretien d'évaluation.

Considérant la difficulté à considérer l'entreprise de départ à constituer un interlocuteur en cas d'aspiration à une transition professionnelle prenant la forme d'une mobilité sortante (voir Chapitre 2, section 1.3), il est essentiel d'avoir conscience des limites de la co-construction des parcours professionnels. Dès lors, une réflexion quant au redimensionnement des objectifs de l'entretien professionnel doit être menée, en envisageant sa réorientation vers un objectif de GPEC à la maille de l'entreprise. Cela implique de le compléter par un renforcement de la capacité des salariés à exercer leurs droits à l'accompagnement sur la gestion des carrières et des compétences **en dehors de l'entreprise** (via le CEP et la plateforme numérique, voir recommandation n° 3). C'est particulièrement vrai au sein des petites entreprises qui ne disposent pas de service RH à même de réaliser ces entretiens.

Le fondement des droits des salariés est de leur garantir l'accès à une information de qualité sur leurs droits en matière d'évolution professionnelle, en matière d'accès au CPF,

---

<sup>1</sup> Voir proposition des partenaires sociaux signataires de la contribution paritaire post-ACNI de créer un « vademecum paritaire interprofessionnel » pour aider les entreprises à construire leur plan de développement des compétences. Voir Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2022), « [Contribution paritaire. Synthèse des travaux post-ACNI](#) », *op. cit.*

<sup>2</sup> Brochier D. (2021), « [Des reconversions aux transitions : un nouvel âge des mobilités professionnelles ?](#) », Céreq Bref, n° 405, Céreq, avril.

au CPF de transition professionnelle mais surtout de CEP. Au vu de l'ineffectivité constatée de cette information lors de l'entretien professionnel<sup>1</sup>, il importe de définir d'autres modalités, voire de sanctuariser des temps dédiés à l'information sur les droits des salariés, qui peuvent être collectifs.

- Cette mission d'information pourrait être assurée par les instances représentatives du personnel (IRP) sur des temps dédiés (dans le cadre d'informations collectives obligatoires) et ainsi être articulée aux négociations sur le développement des compétences (autour du Plan de développement des compétences - PDC), sur le modèle des Union Learning Reps au Royaume-Uni (Encadré 12).
- Une option est de garantir la possibilité d'avoir accès à un rendez-vous CEP **sur son temps de travail**, sous conditions et à intervalles définis (tous les cinq ou dix ans, retour de congé longue durée, étapes clefs de la vie professionnelle, etc.), sur le modèle de la médecine du travail.

#### **Encadré 12 – Stimuler la formation continue des salariés et les informer sur leurs droits – l'exemple des Union Learning Reps au Royaume-Uni<sup>2</sup>**

*par Bernard Gazier*

##### **Organisation générale**

Instaurés en 2002 au Royaume-Uni, les « Union Learning Reps » (ULR) sont des délégués syndicaux à la formation, qui interviennent sur le lieu de travail et ont pour tâche de faire accéder les salariés à la formation en sus des programmes mis en œuvre par l'entreprise et en liaison avec celle-ci. Leurs activités comprennent le repérage et la mobilisation de salariés de toutes catégories, notamment les moins qualifiés, et le montage partenarial de projets de formation pour ceux-ci. Ils fournissent information et conseils. La prise en charge des salariés intéressés commence souvent par un bilan individuel des besoins en formation puis passe par la détermination d'un programme de formation, et ensuite par la recherche et l'obtention des financements nécessaires.

Les délégués à la formation ont la capacité de négocier avec les employeurs pour la mise en place de programmes de formation, notamment en compétences de bases (mathématiques) et en compétences professionnelles qualifiantes. Leurs moyens

<sup>1</sup> Seuls 5 % des bénéficiaires du CEP en ont entendu parler par leur employeur en 2022. Voir France compétences (2023), « *Bilan chiffré : 3 ans de CEP actifs occupés* », *op. cit.*

<sup>2</sup> Stuart M., Cutter J., Cook H., Valizade D., Garcia R. et Stevens H. (2016), *Evaluation of the Union Learning Fund, Rounds 15-16, and Support Role of Unionlearn. Final report*, University of Leeds ; Unionlearn - TUC (2021), « *Union Reps supporting learning & skills. Detailed research findings from the 2021 survey of Union Learning Reps and other union reps promoting workplace learning and skills* ».

d'action reposent d'abord sur des heures d'intervention prises sur leur temps de travail selon des modalités et dans des limites déterminées par la loi de 2002. Ils comprennent ensuite une session de formation d'une semaine destinées aux ULR eux-mêmes.

Les ULR ont bénéficié de 1998 à 2021 de l'appui financier du Union Learning Fund, versé par le gouvernement et dépendant des choix politiques et budgétaires de celui-ci (il a été supprimé en 2021). Le fonds finançait la formation des ULR, mais aussi des sessions de formations de salariés à l'initiative des syndicats.

Au tournant des années 2020, les ULR étaient plus de 40 000 au Royaume-Uni et ont favorisé l'accès à la formation de centaines de milliers de salariés. Des dispositifs de même nature existent en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Danemark.

### Évaluation

Menée en 2015-2016, une recherche indépendante (Stuart *et al.*, 2016) a été menée pour évaluer l'action de l'Union Learning Fund, à la fois quantitative et qualitative. Elle a suivi les trajectoires de salariés formés et interrogé les employeurs. Elle a montré des gains positifs tant pour les carrières et les salaires (notamment pour les moins formés bénéficiant de plusieurs sessions de formation) que pour l'organisation des entreprises et la motivation de leurs salariés.

En 2021, une enquête interne aux syndicats a interrogé les ULR (1 278 personnes interviewées) sur leur action (TUC 2021). Elle a mis en évidence la poursuite et la diversification de leurs activités durant la pandémie (souvent réorientées vers les formations à distance) et l'importance de l'impulsion de « pairs » pour des salariés en bas de l'échelle.

### Pertinence pour le cas français

En France les liens entre syndicats et formation professionnelle, bien qu'actifs, ne sont pas marqués par un engagement fort sur le lieu de travail en faveur de la formation des salariés les moins qualifiés. Ce type d'intervention serait de nature à lever les perceptions négatives que ceux-ci ressentent souvent à l'égard des programmes de formation, et donc à stimuler leur mise en mouvement tant pour l'accroissement de leurs qualifications que pour leur progression de carrière et leurs initiatives de mobilité. L'exemple des « pairs » est un levier essentiel qu'il convient d'actionner.

## Recommandation n° 9 – Développer l'accompagnement des entreprises sur les sujets RH, en particulier pour les TPE-PME, à travers un service d'information-conseil implanté dans les territoires

Un précédent rapport du REC de 2021<sup>1</sup> explorait largement la question de l'accompagnement des entreprises sur les sujets RH et compétences, soulignant le besoin de **rationaliser une offre de service pléthorique mais souvent mal identifiée par les TPE-PME** et considérée par elles, à tort ou à raison, comme ne correspondant pas à leurs besoins. Après avoir produit une cartographie de cette offre de service, il préconisait une série de mesures en ce sens.

- Il semble nécessaire aujourd'hui d'**élargir mais surtout d'unifier la gamme de services offerts aux entreprises, en assurant un service de proximité**, dans les territoires.

La construction de ce service peut s'appuyer sur plusieurs initiatives récentes dont les évaluations sont positives : la prestation PCRH développée par la DGEFP et élargie durant la crise liée au Covid-19, l'expérimentation « Prospection des entreprises » développée par Pôle emploi ou encore la start-up d'État « Place des entreprises » portée par la DGE et la DGEFP.

- S'il importe que cette offre de service ne se limite pas à des sujets de recrutement mais englobe l'ensemble des sujets emploi-formation, le service public de l'emploi peut être vu comme l'institution la mieux indiquée pour jouer le chef de file sur ces sujets. On voit ainsi dans de nombreux pays<sup>2</sup> le SPE disposant d'une palette élargie en matière d'accompagnement des entreprises. C'est également l'organisation privilégiée par le rapport de préfiguration de France Travail<sup>3</sup>.
- Une autre option pourrait être de créer un service unifié d'accompagnement et de conseil aux entreprises, délivré par plusieurs opérateurs mais s'intégrant dans un service unique (sur un modèle s'inspirant du CEP pour les individus).
- Quelle que soit sa gouvernance, ce service devrait comporter différents niveaux de services et des prestations adaptées selon les besoins des entreprises sur les sujets recrutement, pratiques RH, formation, adaptation aux mutations économiques, entreprises en difficultés.

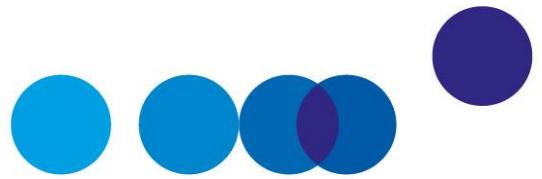
---

<sup>1</sup> France Stratégie (2021), *Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ?*, op. cit.

<sup>2</sup> Lire à ce propos les travaux de benchmark international produit par la DG Emploi de la commission européenne : « [Service delivery by PES in the wake of the Covid-19 crisis](#) » (mars 2022) et « [Engaging with and improving services to employers](#) » (décembre 2017).

<sup>3</sup> Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises (2023), *Mission de préfiguration France Travail. Rapport de synthèse de la concertation*, mission dirigée par Thibaut Guilluy, avril.

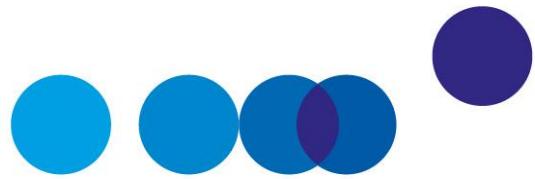




## ANNEXES

---





## ANNEXE 1

# COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL, AUDITIONS ET SÉANCES

---

### ***Composition du groupe de travail***

#### **Animateurs**

**Coline Bouvart**, France Stratégie

**Vincent Donne**, France Stratégie

**Eva Tranier**, France Stratégie

#### **Membres**

**David Anglaret**, Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets)

**Anne-Valérie Aubouin**, Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa)

**Marielle Babeau-Videlaine**, consultante indépendante

**Benoît Beauvillard**, délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle

**Ludovic Bertrand**, Réseau des Carif-Oref

**Philippe Brivet**, Caisse des dépôts et consignations

**Damien Brochier**, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)

**Christine Caldeira**, Association nationale des DRH (ANDRH)

**Carine Chavarochette**, Centre Inffo

**Sophie Clamens**, Réseau des CIBC

**Mélanie Coquelin**, Onisep

**Lucas-Balla Danfaga**, Alliances Villes Emploi

**Aline Degay**, CFDT

**Béatrice Delay**, France compétences

**David Derré**, UIMM

**Véronique Dessen-Torres**, France compétences

**Marième Diagne**, France Stratégie

**Céleste Duriez**, ex-Réseau action climat

**Etienne Fouqueray**, région Nouvelle-Aquitaine

**Anne Frétel**, université Paris 8

**Alban Garrouste**, Drieets

**Bernard Gazier**, université Paris 1

**Stéphane Giboudaud**, Transition Pro Auvergne-Rhône-Alpes

**Solveig Grimault**, Ires

**Danielle Kaisergruber**, personnalité qualifiée

**Frédéric Lainé**, Pôle emploi

**François Landrac**, délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle

**Bénédicte le Deley**, Défense mobilité

**Nathalie Legoupil**, Centre Info

**Anne-Gaëlle Mangin**, Alliances Ville emploi

**David Margolis**, PSE-École d'économie de Paris / CNRS

**Florent Noël**, IAE Panthéon-Sorbonne

**Isabelle Pautrat**, AFPA

**Francis Petel**, CPME

**Joëlle Pochelu**, académie de Versailles

*Ce groupe de travail a en outre accueilli à l'occasion de présentations ou de participations ponctuelles :*

**Olivier Bouba-Olga**, région Nouvelle-Aquitaine

**André Chauvet**, consultant indépendant

**Leïla Chorfi**, Pôle emploi

**Mélanie Coueffé**, DG Trésor

**Céline Czarny**, Certif Pro

**Philippe Debruyne**, ex-CFDT

**Véronique Dessen-Torres**, France compétences

**Tatiana Jacenko**, Apec

**Anne Janand**, université Paris-Saclay

**Patrick Kalifa**, Apec

**Léa Lima**, Lise / CEET

**Valérie Louradour**, La Poste

**Sandrine Marcillaud-Authier**, Onisep

**Murielle Matus**, Pôle emploi

**Yves Monteillet**, Groupement d'employeurs de la Somme

**Héloïse Petit**, Université de Lille

**Géraldine Rieucau**, université Picardie

**Josiane Véro**, Céreq

### ***Auditions***

**Bénédicte le Deley**, Défense mobilité – 8 juin 2022

**Christine Erhel**, Cnam / CEET – 22 juin 2022

**Christine Ptacek**, Air France – 28 juin 2022

**Emmanuelle Bedouet**, Orange – 29 juin 2022

**Christine Durieux**, université Grenoble Alpes – 30 juin 2022

**Thomas Baudry**, région Pays de la Loire – 5 juillet 2022

**Yannick Mathieu**, délégué interministériel à l'accompagnement des territoires en transition énergétique – 5 juillet 2022

**Bérangère Panetta**, Défis emplois Pays de Brest, Madame Noesser et Madame Menguy, cheffes d'entreprises de moins de 10 salariés à Brest – 7 juillet 2022

**Florent Noël**, IAE Panthéon-Sorbonne – 11 juillet 2022

**Christel Guillain**, Natixis – 22 août 2022

## Séances

Six réunions de travail se sont tenues entre mars et octobre 2022 :

**Réunion de lancement** – 8 mars 2022

**Séance 1** « L'accompagnement des transitions professionnelles : usages et écosystème »  
– 13 avril 2022

**Séance 2** « Les logiques sous-jacentes du système français d'accompagnement des transitions » – 10 mai 2022

**Séance 3** « Les transitions, une responsabilité collective » – 14 juin 2022

**Séance 4** « Le territoire, espace géographique et institutionnel des transitions » – 6 juin 2022

**Séance 5** « Réflexion sur le diagnostic et les préconisations » – 11 octobre 2022

*Enfin, nous adressons nos sincères remerciements à toutes les personnes nous ayant apporté un concours dans le cadre de l'organisation des séances ou ayant participé à la relecture de ce rapport. En particulier, nous remercions les auteurs des contributions qui ont permis de prolonger les réflexions portées dans le groupe de travail.*

## Contributions

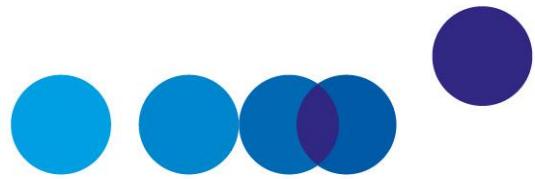
Les contributions du groupe de travail sont disponibles sur le site de France Stratégie.

David Anglaret et Alban Garrouste (Drieets), « [Contribution au groupe de travail “Favoriser et accompagner les transitions professionnelles”](#) », août 2022.

André Chauvet (consultant indépendant), Béatrice Delay (France compétences), Anne Fretel (université Paris 8) et Solveig Grimault (IRES), « [Contribution au groupe de travail “Transitions professionnelles” du Réseau Emplois Compétences](#) », juillet 2022.

Marielle Babeau-Videlaine (consultante indépendante), « [Réflexions sur les synergies entre acteurs d'un même territoire en faveur des transitions professionnelles](#) », groupe Transitions PACA-Corse, septembre 2022.

Jean-Philippe Cépède, Nathalie Legoupil et Carine Chavarochette (Centre Inffo), « [Formation et transitions professionnelles. Principes et analyse des principaux dispositifs](#) », décembre 2022.



## ANNEXE 2

# DISPOSITIFS ET SERVICES MOBILISABLES DANS LE CADRE DE PARCOURS DE TRANSITION DES ACTIFS OCCUPÉS

---

Le tableau page suivante recense l'ensemble des dispositifs et services composant l'offre d'accompagnement des transitions professionnelles des actifs occupés. Les dispositifs relevant de l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, les dispositifs s'adressant aux travailleurs en situation de handicap ainsi que les dispositifs propres à la fonction publique ne sont pas détaillés.

Ils sont classés selon trois catégories, issues de la structuration mise en lumière dans le Chapitre 2 du présent rapport :

- l'accompagnement des transitions « subies », à l'initiative des entreprises ;
- l'accompagnement des transitions « choisies », à l'initiative des individus ;
- la troisième voie, une co-construction individu-entreprise.

Pour chaque dispositif, un court descriptif détaille son contenu. Sont ensuite donnés les critères d'éligibilité au dispositif, le nombre de bénéficiaires (dernier chiffre connu), les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif ainsi que son budget annuel et son coût s'il diffère.

**Tableau A1 – L'offre d'accompagnement aux transitions professionnelles : dispositifs et services mobilisables dans le cadre de parcours de transitions des actifs occupés<sup>1</sup>**

Dispositif	Description	Critères d'éligibilité	Nombre de bénéficiaires	Acteurs impliqués	Coût annuel / Budget
<b><i>L'accompagnement des transitions « subies », à l'initiative des entreprises</i></b>					
<b>Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)</b>	Dispositif d'accompagnement d'une durée de 12 mois comprenant un pré-bilan d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle et des mesures d'accompagnement individualisées.	Salariés licenciés pour motifs économiques ; forcément proposé si les entreprises ont moins de 1 000 salariés (congé reclassement si les entreprises ont plus de 1 000 salariés). En l'absence de proposition par l'employeur, Pôle emploi propose le CSP.	59 890 adhérents au CSP en 2021 ; 56 671 en 2022, soit 60 % des licenciés pour motif économique inscrits à Pôle emploi.	<b>L'employeur</b> contribue au financement de l'allocation de sécurisation professionnelle si plus d'un an d'ancienneté (au moins 75 % du salaire). <b>Pôle emploi</b> contribue au financement de l'ASP et finance les mesures d'accompagnement. Depuis 2019, l'État ne co-finane plus le CSP.	Pas d'information récente ; 118 millions d'euros en 2018 pour 52 000 adhérents, soit 2 300 euros par an pour un adhérent.
<b>Congé de mobilité</b>	Dispositif d'accompagnement au reclassement des salariés sur un nouveau poste, permettant l'alternance d'actions de formation et de périodes de travail (au sein ou en dehors de l'entreprise). Le contrat de travail du salarié est rompu à la fin du congé. Si le salarié n'a pas retrouvé d'emploi, il peut prétendre à l'ARE.	Salariés si accord de GPEC ou accord portant rupture conventionnelle collective. L'accord détermine les modalités du congés (durée, conditions d'éligibilité, mode d'adhésion du salarié, niveau de rémunération et d'indemnités de rupture garanties.)	Pas d'information.	<b>L'employeur</b> ayant conclu un accord collectif ou un accord portant RCC propose au salarié le congé et lui verse son salaire habituel.	Pas d'information.
<b>Congé de reclassement</b>	Dispositif d'accompagnement au reclassement des salariés d'une durée de 4 et 12 mois. Il prévoit un	Salariés dont le licenciement économique est envisagé	Pas d'information.	<b>L'employeur</b> finance l'ensemble des actions : le salaire (conservé au moins	Pas d'information.

<sup>1</sup> Auxquels viennent s'ajouter les dispositifs relevant de l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi et les dispositifs s'adressant aux travailleurs en situation de handicap.

## Dispositifs et services mobilisables dans le cadre de parcours de transition des actifs occupés

Dispositif	Description	Critères d'éligibilité	Nombre de bénéficiaires	Acteurs impliqués	Coût annuel / Budget
	entretien d'évaluation et d'orientation suivi de mesures d'accompagnement individualisées et d'actions de formation ou de VAE.	dans les entreprises de plus de 1 000 salariés.		pendant la période de préavis), la <b>cellule d'accompagnement</b> qui assure le suivi des salariés et les actions de formation.	
<b>Plan de développement des compétences</b>	Document rassemblant l'ensemble des actions de formation retenues par l'employeur (obligatoires dans le cadre des fonctions du salarié et facultatives pour les évolutions professionnelles potentielles).	L'employeur est libre de choisir les salariés qu'il souhaite faire bénéficier d'une formation. Ce choix ne doit pas présenter de caractère discriminatoire.	L'ensemble des salariés.	<b>L'employeur</b> finance tout ou partie des frais pédagogiques. <b>L'Opco</b> prend en charge tout ou partie des frais engagés si entreprise de plus de 50 salariés.	550 millions d'euros aux Opco pour les entreprises de moins de 50 salariés.
<b><i>L'accompagnement des transitions « choisies », à l'initiative des individus</i></b>					
<b>Conseil en évolution professionnelle (CEP)</b>	Service public d'accompagnement à l'évolution professionnelle à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"><li>• accueil individualisé : analyse situationnelle, identifications des ressources, etc. ;</li><li>• accompagnement personnalisé : caractérisation des besoins et accompagnement dans la formalisation et la mise en œuvre du projet.</li></ul>	Tout actif quel que soit son statut, son âge, son secteur d'activité ou son niveau de qualification. Hors fonction publique (dispositifs spécifiques).	155 709 CEP des actifs occupés en 2022.	Pour les actifs occupés : <b>France compétences</b> finance les <b>opérateurs régionaux</b> ayant remporté les marchés publics (durée de 4 ans). Ces opérateurs délivrent le service suivant le cahier des charges du CEP, établi par décret. <i>Pour les DE : Pôle emploi, APEC, missions locales, Cap emploi.</i>	Enveloppe de 100 millions d'euros en 2023 (prévue dans le marché-cadre 2020-2023 – nouveau marché en 2024).
<b>Compte personnel de formation (CPF)</b>	Dispositif d'acquisition de droits à la formation mobilisables tout au long de la vie professionnelle de l'ensemble des actifs. Leur compte est alimenté de 500 € par année de travail jusqu'à 5 000 € maximum (800 € jusque 8 000 € pour les salariés non qualifiés).	Tout actif (à partir de 16 ans sauf dérogation).	2,4 millions de dossiers acceptés en 2021 ; autour de 2 millions en 2022.	La <b>Caisse des dépôts</b> finance les actions de formation. La loi de finances 2023 prévoit que le <b>salarié</b> devra participer au coût de la formation, d'une VAE ou d'un bilan de compétences.	Budget prévisionnel 2023 de 1,6 milliard d'euros ; 2,7 milliards d'euros engagés en 2021, 2,6 milliards d'euros en 2022.

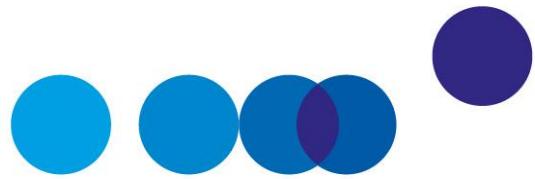
Dispositif	Description	Critères d'éligibilité	Nombre de bénéficiaires	Acteurs impliqués	Coût annuel / Budget
<b>CPF de transition professionnelle (ou PTP)</b>	Dispositif de financement de formations certifiantes reliées aux projets de changement de métier d'un salarié.  Le contrat de travail du salarié est suspendu pendant la formation.  Prendre un rendez-vous avec un CEP en amont est facultatif mais conseillé.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salariés (hors OETH et licenciés pour motif économique ou pour inaptitude) justifiant d'au moins 24 mois d'ancienneté (continus ou non).</li> <li>• Critères de sélection du dossier : salariés non qualifiés (5 points), formation pour un métier porteur (3 pts), emploi actuel menacé (3 pts), formations ciblées moins de 1 200 h (2 pts), etc.</li> </ul>	19 921 PTP en 2021 ; 19 315 en 2022.	Tous les dossiers éligibles sont examinés en <b>commission paritaire d'instruction (CPI)</b> .  <b>AT-Pro</b> finance les projets (coûts pédagogiques + revenus).  <b>L'employeur</b> avance la rémunération du salarié et est remboursé par l' <b>AT-Pro</b> .	Enveloppes de 554 millions d'euros en 2021 et de 563 millions d'euros en 2022.
<b>Démission-Reconversion</b>	Dispositif permettant l'accès à l'allocation chômage en cas de démission pour les salariés souhaitant se reconvertis (reconversion nécessitant le suivi d'une formation) ou créer une entreprise.	Salariés ayant 5 ans d'activité salariée continue sur les 60 mois précédant la démission ; étant titulaires d'un CDI et ayant demandé un CEP avant la démission.	12 000 ouvertures de droits en 2021 ; 19 410 en 2022.	<b>Pôle emploi</b> finance l'allocation chômage et les actions de formation.  Les <b>AT-Pro</b> attestent le caractère réel et sérieux du projet professionnel.	Estimation 2022 d'un coût de 85 millions d'euros par an.
<b>La troisième voie, une co-construction individu-entreprise</b>					
<b>Entretien professionnel</b>	Rendez-vous obligatoire entre le salarié et l'employeur pour envisager les perspectives d'évolution professionnelle, les formations qui peuvent y contribuer, et informer sur la VAE, le CPF, les possibilités d'abondement CPF et le CEP.	Tous les salariés (quels que soient la nature du contrat et le temps de travail prévu), tous les 2 ans et au retour de certains congés  Un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel doit également être effectué tous les 6 ans.	57 % des salariés en poste depuis plus de 2 ans dans la même entreprise déclarent avoir participé à un EP en 2015 ou 2016.	<b>L'employeur</b> doit proposer l'entretien professionnel.	

## Dispositifs et services mobilisables dans le cadre de parcours de transition des actifs occupés

Dispositif	Description	Critères d'éligibilité	Nombre de bénéficiaires	Acteurs impliqués	Coût annuel / Budget
<b>Dotation volontaire employeur CPF</b>	<p>Possibilité pour l'employeur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de co-financer un projet de formation d'un salarié pour lequel ses droits CPF sont insuffisants ;</li> <li>• d'augmenter le « budget formation » de ses salariés pour les inciter à se former.</li> </ul>	Salariés du secteur privé.	En 2022, 10 459 abondements, pour 88 131 bénéficiaires potentiels.	<b>L'employeur</b> accorde un abondement volontaire sur demande du salarié ou de lui-même.	238 millions d'euros abondés par les employeurs depuis fin 2020.
<b>FNE-Formation</b>	<p>Outil de financement d'actions de formation (12 mois maximum) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• parcours reconversion pour changer de métier au sein de l'entreprise ;</li> <li>• parcours certifiant (diplôme, titre, CQP, etc.)</li> <li>• parcours compétences spécifiques Covid ;</li> <li>• parcours anticipation des mutations.</li> </ul>	<p>Tous les salariés dans une entreprise :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• placée en activité partielle (de droit commun ou de longue durée) ;</li> <li>• en difficulté au sens de l'article L.1233-3 du Code du travail ;</li> <li>• en mutation ou en reprise d'activité.</li> </ul>	Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2022, 694 368 entrants en formation (307 214 dans le cadre de France Relance et 387 154 pour le plan de réduction des tensions) pour une durée moyenne de 34 h.	Le <b>FNE</b> finance 100 % des coûts pédagogiques pour les entreprises de moins de 300 salariés. Participation de <b>L'employeur</b> à différentes hauteur selon les cas pour les entreprises de plus de 300 salariés.	Enveloppe de 300 millions d'euros pour 2023 (contre 779 millions d'euros sur la période janvier 2021-juin 2022).
<b>Reconversion ou promotion par alternance Pro-A</b>	<p>Dispositif de formation interne reposant sur l'alternance entre actions de formation/VAE et activités professionnelles en entreprise en lien avec la formation suivie.</p> <p>Les listes des certifications éligibles à la Pro-A doivent être définies au sein d'accords de branche étendus ; être enregistrées au RNCP et correspondre au maximum au grade de la licence</p>	<p>Le dispositif est destiné aux salariés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en CDI ;</li> <li>• bénéficiaires d'un CUI ;</li> <li>• en activité partielle</li> <li>• en CDD (si sportifs ou entraîneurs professionnels) ;</li> </ul>	12 000 parcours financés en 2022.	<p><b>L'Opco</b> prend en charge les frais pédagogiques et les frais liés à l'hébergement et aux transports. <b>L'employeur</b> prend en charge la rémunération du salarié (l'Opco en cas l'accord). Le plafonnement de prises en charge des Pro-A répondant aux priorités du plan de relance a été relevé de 3000 à 9 000€ à 9 000 €).</p>	Enveloppe de 90 millions d'euros par an entre 2021 et 2023.

Dispositif	Description	Critères d'éligibilité	Nombre de bénéficiaires	Acteurs impliqués	Coût annuel / Budget
<b>Transitions collectives – Transco</b>	<p>Dispositif de formation visant à favoriser la mobilité professionnelle des salariés dont l'emploi est fragilisé vers un emploi porteur dans son bassin de vie.</p> <p>Il repose sur le support juridique du PTP.</p> <p>Le contrat de travail est donc interrompu pendant la durée de formation, avec possibilité de réintégration dans l'emploi ensuite.</p>	<p>Le dispositif est destiné aux salariés en CDI, et CDD de plus de 6 mois dont l'emploi est identifié comme fragilisé. L'entreprise doit avoir négocié un accord de GEPP ou depuis septembre 2021 via une information et consultation du CSE sur la liste des métiers menacés.</p> <p>Sont également finançables des reconversions dans le cadre de RCC de salariés en CDI.</p>	<p>332 dossiers individuels déposés en 2022 ; 117 en 2021 dont 105 pris en charge.</p>	<p>L'État prend en charge, tout ou partie, de la rémunération des salariés (y compris les cotisations sociales) et du coût pédagogique des formations certifiantes d'une durée maximale de 24 mois.</p> <p>Les opérateurs du CEP prennent en charge l'accompagnement des salariés pendant leur reconversion.</p>	<p>Enveloppe de 350 millions d'euros pour 2021-2022 ; PLF 2023 prévoit 50 millions d'euros.</p> <p>2,4 millions d'euros engagés en 2021 – environ 23 000 euros par projet en 2021.</p>

Source : France Stratégie



## ANNEXE 3

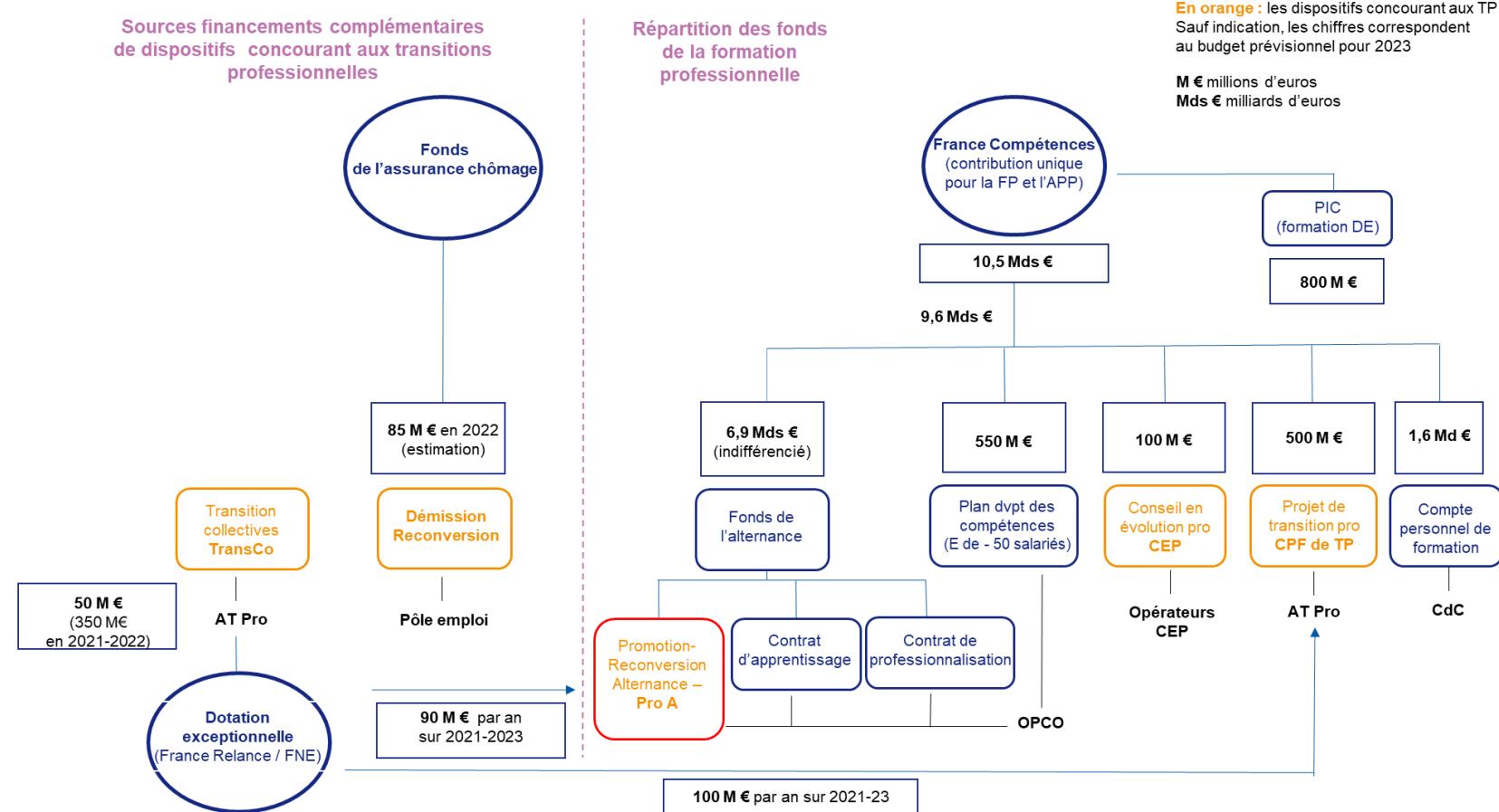
# CIRCUITS DE FINANCEMENT DES DISPOSITIFS DE FORMATION ET DE TRANSITION PROFESSIONNELLES

---

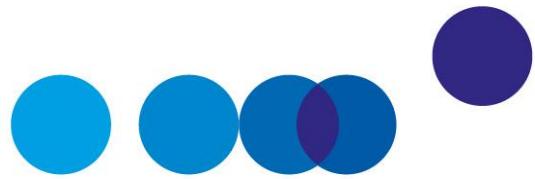
La figure page suivante présente les circuits de financement de la formation professionnelle et les budgets des principaux dispositifs concourant aux transitions professionnelles des actifs occupés. Elle permet de visualiser comment se répartissent les fonds de la formation professionnelle, qui proviennent en très grande majorité de la contribution unique pour la formation professionnelle et l'apprentissage dont France compétences est l'unique répartiteur.

À cette contribution s'ajoutent des dotations exceptionnelles dans le cadre de France Relance et du Fonds national pour l'emploi, ainsi qu'une partie des fonds de l'assurance chômage pour financer le dispositif Démission-reconversion.

### Graphique A1 – Principaux financements de la formation professionnelle des salariés et des dispositifs concourant aux transitions professionnelles



Source : France Stratégie à partir de [l'infographie sur le financement de la formation professionnelle en 2022 de Centre Inffo](#)



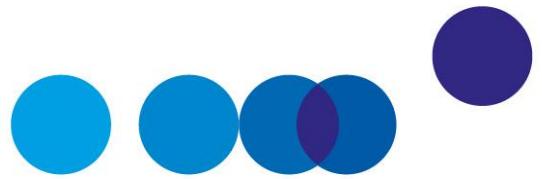
## ANNEXE 4

### SIGLES ET ACRONYMES

---

<b>AFEST</b>	Action de formation en situation de travail
<b>AFPR</b>	Action de formation préalable au recrutement
<b>ANI</b>	accord national interprofessionnel
<b>APC</b>	accord de performance collective
<b>Apec</b>	Association pour l'emploi des cadres
<b>AT-Pro</b>	associations Transitions Pro
<b>CEET</b>	Centre d'études emploi travail
<b>CEJ</b>	contrat d'engagement jeunes
<b>CEP</b>	conseil en évolution professionnelle
<b>Céreq</b>	Centre d'études et de recherche sur les qualifications
<b>CESE</b>	Conseil économique social et environnemental
<b>CET</b>	compte épargne-temps
<b>CIF</b>	congé individuel de formation
<b>CPF</b>	Compte personnel de formation
<b>CPIR</b>	commission paritaire d'instruction régionale
<b>CQP</b>	certificat de qualification professionnelle
<b>CQP-I</b>	certificat de qualification professionnelle interbranches
<b>CREFOP</b>	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation pro
<b>CSE</b>	comité social et économique
<b>CSP</b>	contrat de sécurisation professionnelle
<b>Dares</b>	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
<b>DARP</b>	Délégué à l'accompagnement des reconversions professionnelles
<b>DGEFP</b>	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

<b>DIF</b>	droit individuel de formation
<b>EDEC</b>	Engagement de développement des emplois et des compétences
<b>EP</b>	entretien professionnel
<b>FNE</b>	Fonds national pour l'emploi
<b>GEPP</b>	Gestion des emplois et des parcours professionnels
<b>GPEC</b>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<b>HCP</b>	Haut-Commissariat au Plan
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>Opco</b>	opérateurs de compétences
<b>OPMQ</b>	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
<b>PIC</b>	Plan d'investissement dans les compétences
<b>PMQ</b>	Prospective des métiers et qualifications
<b>PMSMP</b>	période de mise en situation en milieu professionnel
<b>POE</b>	Préparation opérationnelle à l'emploi
<b>PPE</b>	Programmations pluriannuelles de l'énergie
<b>Pro-A</b>	Promotion ou reconversion par l'alternance
<b>PSE</b>	Plan de sauvegarde de l'emploi
<b>PTP</b>	projet de transition professionnelle
<b>RCC</b>	rupture conventionnelle collective
<b>RCO</b>	réseau des Carif-Oref
<b>REC</b>	Réseau Emplois Compétences
<b>SFEC</b>	Stratégie française pour l'énergie et le climat
<b>SGPE</b>	Secrétariat général à la Planification écologique
<b>SNBC</b>	Stratégie nationale bas carbone
<b>SPE</b>	Service public de l'emploi
<b>SPIE</b>	Service public de l'insertion et de l'emploi
<b>TPE-PME</b>	très petites et moyennes entreprises
<b>Transco</b>	Transitions collectives
<b>VAE</b>	Validation des acquis de l'expérience



Directeur de la publication

**Gilles de Margerie, commissaire général**

Directeur de la rédaction

**Cédric Audenis, commissaire général adjoint**

Secrétaires de rédaction

**Olivier de Broca, Gladys Caré, Valérie Senné**

Contact presse

**Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements**

**01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr**

## RETRouvez les dernières actualités de France Stratégie sur :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[@strategie\\_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie/)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie\\_](https://www.instagram.com/@FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



Institution autonome placée auprès de la Première ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.