



Les reconversions professionnelles

Florent Compain et Bernard Vivier

2021-08

NOR : CESL1100008X

Mardi 23 mars 2021

Mandature 2015-2021 – Séance du mardi 23 mars 2021

LES RECONVERSIONS PROFESSIONNELLES

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Florent Compain et Bernard Vivier

au nom de la

Section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 décembre 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un avis intitulé : *Les reconversions professionnelles*. La section du travail et de l'emploi, présidée par M. Alain Cordesse, a désigné MM. Florent Compain et Bernard Vivier comme rapporteurs.

AVIS	5
Introduction	6
<i>Chapitre 1 Des transitions en cours en matière d'activité, de travail et d'emploi affectées par une crise majeure</i>	8
I - LE CONTEXTE, LES EVOLUTIONS	8
A - La crise sanitaire : un retournement conjoncturel, un fort impact sur les activités et sur l'emploi	8
1. Un niveau de chômage toujours élevé à la veille de la crise sanitaire	8
2. Destructurations d'emplois et licenciements	8
3. Une crise à forte composante sectorielle	11
B - Des évolutions aux conséquences structurelles marquées sur l'emploi et les qualifications	12
1. L'accélération de la transition numérique et ses conséquences	12
2. La transition écologique : un objectif impératif, des conditions de mise en œuvre à préciser	16
3. La transformation des activités de production et les nouvelles frontières de l'emploi	19
II - LES DISPOSITIFS ACTUELS DE RECONVERSION	22
A - L'évolution récente de la législation sur les licenciements économiques	23
1. Peu de fins de contrats de travail ouvrent droit à reconversion	23
2. L'encadrement par la loi du motif du licenciement économique	24
B - La reconversion professionnelle des actifs : des dispositifs collectifs et individuels, un besoin d'articulation	26
1. L'évolution récente des dispositifs négociés encadrant les reconversions professionnelles	26
2. Des modalités de formation et d'accompagnement individuels	33
3. Le besoin d'articulation des dispositifs collectifs et individuels	36
C - L'enjeu des reconversions professionnelles : un changement d'échelle et une meilleure couverture des besoins	40
<i>Chapitre 2 : Orientations et préconisations</i>	41
I - ANTICIPER LES TRANSITIONS POUR RÉUSSIR LES RECONVERSIONS PROFESSIONNELLES	42
A - Repenser la préparation à la vie active et l'orientation à tous les âges	42
1. Le rôle de la formation initiale dans la capacité à évoluer professionnellement	42
2. Faire découvrir aux élèves et aux étudiants les réalités du monde du travail pour leur permettre de mieux envisager leur futur parcours professionnel	44
3. Poursuivre l'adaptation et le décloisonnement du système de certification des compétences	44

B - Coordonner la prospective des métiers et des qualifications dans le cadre de la planification des transitions	47
1. Renforcer l'exercice de prospective des métiers et des qualifications (PMQ) piloté par France Stratégie et la DARES	47
2. Accompagner les entreprises dans l'adaptation de leurs activités et de leurs compétences aux objectifs des grandes transitions par des EDEC déclinés territorialement	49
3. Encourager les reconversions et les reprises d'emploi vers les métiers d'intérêt général dont la création devrait être encouragée	50
II - PREVENIR ET ACCOMPAGNER.....	51
A - Prévenir le risque de déqualification.....	52
1. Sécuriser les reconversions	52
2. Créer les conditions d'un dialogue social effectif sur l'anticipation de l'évolution des métiers	57
B - Mieux responsabiliser et accompagner les personnes et les entreprises pour organiser les reconversions professionnelles	58
1. Relancer la politique de sécurisation des parcours professionnels	58
2. Renforcer l'accompagnement des personnes par le conseil en évolution professionnelle	59
3. Evaluer et ajuster le dispositif transition collective aux besoins des salariés et des entreprises les plus fragiles	61
4. Investir massivement dans les compétences pour réussir les transitions professionnelles	63
DECLARATIONS/ SCRUTIN	66
ANNEXES	70
N°1 Composition de la Section du travail et de l'emploi à la date du vote	71
N°2 Liste des personnes auditionnées	73
N°3 Liste des personnalités rencontrées	75
N°4 Bibliographie	77
N°5 Table des sigles	80

Avis

présenté au nom de la section du travail et de l'emploi

**L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 165 voix et 1 abstention.**

LES RECONVERSIONS PROFESSIONNELLES

Florent Compain et Bernard Vivier

Introduction

Au moment où ces lignes sont écrites, la fin de la pandémie de Sars-cov 2 qui a débuté un an auparavant n'est toujours pas en vue et le processus vaccinal nécessaire à l'immunité des populations prendra du temps. Par-delà son caractère conjoncturel, cette crise de dimension mondiale génère, comme toute crise, des risques et des ruptures ainsi que des innovations et des opportunités.

Nos sociétés sont amenées à vivre de profondes transformations liées notamment à l'impératif écologique et aux bouleversements numériques et technologiques. D'un côté, la question de l'urgence climatique et du déclin massif de la biodiversité s'est imposée dans le débat public et conduit à des évolutions sans précédent de nos modes de production, de consommation et de distribution. De l'autre, la transition numérique déjà en cours "bouleverse progressivement chaque aspect de l'économie et de la société" et constitue un processus en constante évolution. Ces transformations appellent donc à penser les questions liées à la reconversion professionnelle dans une dimension prospective.

Des transformations sont également observées dans d'autres domaines comme la recherche, l'organisation de la production et du commerce, nos modes de vie, l'aménagement du territoire, les politiques du logement et du transport.

Cette crise aura provoqué une montée brutale du chômage. Elle conduit à traiter la question des reconversions professionnelles dans une approche qui s'inscrit désormais sur le temps long, celui qui va d'un changement d'emploi à un changement de métier. Ces transformations de l'emploi et des métiers nous invitent à placer la valorisation des compétences et la gestion active des transitions professionnelles en référence permanente à la question du travail lui-même et à la place centrale qu'il occupe dans la vie des femmes et des hommes.

C'est dans ce contexte que le CESE souhaite aborder le thème des reconversions professionnelles. Peu après son avis de 2003 sur "La place du travail"¹, il constatait déjà en 2007 dans son avis sur "La sécurisation des parcours professionnels"² l'importance d'anticiper et d'accompagner les changements de métiers et d'emplois que la plupart des actifs connaissent désormais souvent au cours d'une vie professionnelle. Le terme de "reconversion professionnelle" couvre aujourd'hui des situations très variées, ce dont témoigne la définition de son objet, récemment introduite dans le Code du travail. La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel précise que "*la reconversion ou la promotion par alternance a pour objet de permettre au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation*". En élargissant 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 - le législateur a fait œuvre utile.

1 La place du travail, Bernard Vivier (rapporteur), avis du CESE, juillet 2003.

2 La sécurisation des parcours professionnels, Edith Arnoult-Brill (rapporteure), avis du CESE, mai 2007.

Au-delà des seuls salariés, l'enjeu des reconversions concerne l'ensemble de la population active, y compris les non-salariés et les personnes en recherche d'emploi. Parmi ces dernières, il convient de porter une attention particulière aux jeunes primo-arrivants sur le marché du travail que la formation initiale n'a pas positionnés sur une activité ou un métier offrant suffisamment d'opportunités. Il faut aussi s'intéresser aux personnes en deuxième partie de carrière, dont les qualifications initiales ne sont plus reconnues ou qui, notamment pour une question de pénibilité, changent de métier.

Le besoin d'anticipation et d'accompagnement des reconversions professionnelles doit s'inscrire dans un tableau plus large : celui des grandes transitions économique, sociale et écologique qui ont des conséquences pour l'ensemble des activités professionnelles et sur notre environnement.

Comment et dans quelle mesure le cours de ces transitions est-il affecté par la pandémie, s'en trouve-t-il accéléré, ralenti ou détourné ? Les enjeux de reconversions professionnelles des travailleurs et de réorganisations des entreprises induits par ces mutations structurelles se conçoivent-ils différemment dans la crise ou doivent-ils être reformulés ?

Cet avis se centre sur les reconversions dans le secteur privé, non sans attirer l'attention sur l'importance de la réalisation d'un travail comparable pour la fonction publique³. Il évoque, en premier lieu, dans toute sa complexité, le contexte dans lequel s'inscrivent les reconversions professionnelles en cherchant à identifier les transformations économiques, techniques, écologiques, sociodémographiques de l'activité auxquelles elles doivent répondre ou devront répondre dans un avenir proche. Il présente ensuite les dispositifs d'accompagnement et de formation, collectifs et individuels, qui peuvent être mobilisés dans les reconversions professionnelles. Il s'interroge sur leur temporalité, leur complémentarité et leur cohérence d'ensemble. Enfin, l'avis recherche des voies d'amélioration de ces dispositifs dans un objectif d'anticipation des transformations structurelles de l'activité et d'appui aux politiques conçues pour les encadrer (transition numérique, transition démographique) ou pour les faire advenir (transition écologique). A cet égard, il souligne l'intérêt de renforcer l'exercice de prospective générale des emplois, des métiers et des qualifications.

³ L'évolution des métiers de la fonction publique, Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly (rapporteurs,) avis du CESE adopté le 11 décembre 2018.

Chapitre 1 Des transitions en cours en matière d'activité, de travail et d'emploi affectées par une crise majeure

I - LE CONTEXTE, LES EVOLUTIONS

A - La crise sanitaire : un retournement conjoncturel, un fort impact sur les activités et sur l'emploi

1. Un niveau de chômage toujours élevé à la veille de la crise sanitaire

La pandémie de Sars-Cov 2 et les décisions de restriction d'activité qu'elle a entraînées interviennent alors que la société française est marquée depuis quatre décennies par le chômage de masse. Il y avait en France, en 2018, 2,7 millions de chômeurs, au sens du Bureau international du travail (BIT), sur une population de 29,8 millions d'actifs. Le taux de chômage, au sens du BIT, oscille depuis vingt ans entre 8 et 10 points de pourcentage. L'augmentation en volume du chômage depuis le milieu des années 1970 s'est accompagnée de l'allongement de sa durée. Un peu plus de quatre demandeurs d'emplois sur dix sont dans cette situation depuis plus d'un an aujourd'hui, contre un peu moins d'un tiers en 1990⁴.

La dégradation marquée de la qualité d'une partie des emplois constitue une autre tendance de fond des années 2000. Sept embauches sur dix étaient, en 2019, des CDD de moins d'un mois et près d'un tiers ne dépassaient pas la journée. Dans les activités les plus concernées avant la crise (l'hébergement médico-social et l'action sociale, les arts et le spectacle, l'hôtellerie-restauration, les services administratifs et de soutien), le recours aux contrats très courts avait plus que doublé depuis l'an 2000. Cette forme de précarité a des répercussions très négatives sur l'accès à la formation professionnelle de ces salariés et sur leur perspective de stabilisation dans l'emploi.

2. Destrutions d'emplois et licenciements

La situation du marché du travail, très dégradée après la crise financière de 2008, s'améliorait lentement depuis la fin de 2016, avec un taux de chômage ramené à 8,1 % à la fin de l'année 2019 (7,9 % en France métropolitaine). La crise de la Covid-19 a provoqué une inversion de cette tendance, quoique de façon jusqu'à présent très erratique. Le taux de chômage, au sens du BIT, est remonté à 9 % au 3^e trimestre

⁴ La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale, Luc Bérille et Jean-Michel Pottier (rapporteurs), avis du CESE adopté le 24 juin 2020.

2020, alors que le recul du produit intérieur brut (PIB) était estimé à -8,3 % sur l'ensemble de l'année. De façon très inattendue, il a retrouvé son niveau d'avant la crise (8 %) au mois de décembre 2020. L'Insee explique une partie de cette diminution par une baisse du taux d'activité pendant le deuxième confinement. Le redressement de la consommation des ménages en fin d'année associé à l'efficacité des mesures de soutien aux revenus et à l'emploi a également pu y contribuer. L'absence de perspective d'amélioration rapide sur le front sanitaire confirme toutefois les craintes sur l'évolution prochaine de l'activité et de l'emploi. Si l'ampleur des dispositifs d'activité partielle a permis de limiter, à court terme, la détérioration du marché du travail, celle-ci risque d'intervenir, avec retard, sur les trimestres à venir⁵.

2.1. Des destructions d'emplois massives au premier semestre 2020 en particulier dans les services

Les destructions d'emplois salariés dans les activités privées ont été massives au premier semestre 2020 marqué par le premier confinement. La statistique publique a enregistré 491 600 destructions nettes d'emplois au premier trimestre et 158 400 au deuxième. Un rebond est intervenu au troisième trimestre pendant l'été, avec 344 400 créations nettes d'emploi, dans un contexte de levée des restrictions de déplacement sur le territoire national et de réouverture des commerces. Cette embellie n'a que partiellement effacé les effets du premier confinement : à la fin du mois de septembre, les pertes nettes d'emplois sur un an s'élevaient à plus de 200 000. Ce sont logiquement les services marchands qui paient, en valeur absolue le plus lourd tribut à cette crise avec 197 400 emplois perdus (-1,6 %) ⁶.

La reprise de l'épidémie à l'automne a gravement compromis l'amélioration constatée à l'été. La détérioration est confirmée par le décompte des salariés placés en activité partielle dont le nombre augmente à nouveau à l'automne, pour atteindre 2,9 millions en novembre, soit 16 % des salariés du privé. Les entreprises de moins de 20 salariés sont fortement utilisatrices du dispositif avec 44 % des effectifs de l'activité partielle contre 26 % pour celles de plus de 250 salariés⁷.

2.2. Des entrées à Pôle emploi contenues en 2020 mais une tendance à l'augmentation des licenciements pour motif économique

La statistique des motifs d'entrée et de sortie de Pôle emploi, publiée chaque trimestre, peut contribuer à la connaissance du processus de destruction et de création d'emplois. Elle est cependant d'interprétation difficile, en particulier dans une période où les mouvements sur le marché du travail semblent avoir été en partie gelés ou retardés par la situation sanitaire et par les mesures d'attente que les pouvoirs publics ont prises pour éviter des faillites d'entreprises et des destructions d'emplois immédiates. Il faut aussi se représenter que toutes les suppressions d'emplois ne se traduisent pas dans des inscriptions à Pôle emploi.

S'agissant des entrées à Pôle emploi, on constate au premier semestre, de manière assez contre intuitive, une diminution de leur nombre tous motifs confondus

5 Projections macroéconomiques pour la France établies par la Banque de France, décembre 2020.

6 "Après une chute au premier semestre, l'emploi salarié privé rebondit de 1,8 % au troisième trimestre", Insee, Informations Rapides, n° 2020-286, 6 novembre 2020.

7 Tableau de bord, Situation sur le marché du travail.

(-17,5 % au 2^e trimestre). Face à la pandémie et au premier confinement, les entreprises sont restées dans l'expectative, et le nouveau régime d'activité partielle les a confortées dans cette attitude. L'amorce d'une dégradation est perceptible au 4^e trimestre lorsque la crise sanitaire s'impose dans la durée avec une hausse marquée des motifs "licenciements économiques" et "fin de missions d'intérim". Les ruptures conventionnelles, quant à elles, ont connu une forte hausse au 3^e trimestre, mais sont à nouveau en recul en fin d'année.

Toutefois, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi sur l'ensemble de l'année 2020 résulte avant tout du ralentissement des sorties de Pôle emploi (-7 % tous motifs confondus). Les reprises d'emploi déclarées ont diminué de plus de 5 % sur l'année et de près de 11 % au dernier trimestre, évolution en cohérence avec l'accroissement du chômage de longue durée constatée par ailleurs.

Dans les motifs d'inscription sur les listes de demandeurs d'emploi, les licenciements pour motif économique ont, depuis quelques années, atteint un point bas. Ils représentent aujourd'hui à peine plus de 2 % contre près de 8 % pour les ruptures conventionnelles et 7,3 % pour les "autres licenciements". Cependant, la très forte augmentation qu'ils connaissent sur l'année 2020 comme motif d'entrée à Pôle emploi (+26,5 %) peut être perçue comme le signal d'un risque de basculement dans un cycle de destructions d'emplois de plus forte intensité⁸.

D'autres données confirment la hausse en cours des licenciements économiques. Selon la direction statistique du ministère du travail, 80 400 ruptures de contrats de travail ont été "envisagées" dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), soit trois fois plus que sur la même période en 2019. 40 % de ces ruptures concernent des entreprises de plus de 1 000 salariés et 30 % des PME de moins de 250 salariés. Le secteur de l'industrie manufacturière concentre 37 % des projets de rupture. Il est suivi par le commerce et la réparation automobile (19 % chacun), devant l'hôtellerie-restauration avec 9 %. Les réductions d'effectifs qui interviennent dans le cadre de PSE touchent principalement des emplois durables en CDI, occupés par des ouvriers qualifiés des techniciens et des cadres.

Sur la même période 5 800 procédures de licenciements collectifs pour motif économique hors PSE ont été notifiées aux Direccte. Elles concernent, dans leur très grande majorité, des licenciements de moins de 10 salariés dans des domaines particulièrement affectés par les restrictions d'activité : communication, information, arts et spectacles et hôtellerie restauration⁹.

En revanche, les ruptures conventionnelles restent stables sur l'année 2020, en se maintenant à un niveau élevé¹⁰.

2.3. Les salariés en contrats courts ont été les plus fortement touchés par le premier confinement

La baisse d'activité enregistrée à partir du mois de mars a entraîné une diminution des recrutements et un moindre renouvellement des contrats courts (CDD et missions

8 Dares, Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 2^e, 3^e et 4^e trimestre 2020, Dares indicateurs.

9 Dares, Pôle emploi, ACOSS, Situation du marché du travail pendant la crise sanitaire, janvier 2021.

10 <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-ruptures-conventionnelles>.

d'intérim). Le nombre d'embauches en CDD, qui représentent plus de 80 % des embauches, s'est contracté de 8 % au premier trimestre 2020, essentiellement dans les entreprises de moins de 10 salariés. Le nombre d'embauches d'intérimaires a reculé dans une proportion encore supérieure (-10,9 %) comme le nombre de missions d'intérim débutées dans le trimestre (-8,9 %).

Cette chute des embauches en CDD s'est encore accentuée au deuxième trimestre (-46,6 %). Les embauches en CDI se sont toutefois alignées sur cette tendance (-41,3 % contre -5,6 % au trimestre précédent).

L'intérim s'est fortement redressé au troisième trimestre (+22,8 %), contribuant au tiers des créations d'emplois sur cette période, sans toutefois retrouver son niveau d'avant la crise. Cette reprise de l'emploi intérimaire a été plus marquée dans l'industrie sans permettre d'effacer les effets du recul historique du premier trimestre¹¹.

3. Une crise à forte composante sectorielle

Les mesures de confinement et de fermeture des activités dites non essentielles ont affecté très inégalement les différents secteurs.

La reprise partielle postérieure au premier confinement n'a pas atténué, selon l'Insee, cette inégalité sectorielle. Des secteurs liés aux activités de services - transports de voyageurs, hébergement restauration, activités sportives et culturelles ainsi que certaines activités industrielles comme la construction ferroviaire et aéronautique, sont durablement pénalisés. En l'absence de contrôle de la pandémie, elles devraient le rester au premier semestre 2021. Ces secteurs représentaient en 2019, 9 % de la valeur ajoutée et employaient environ 3,3 millions de personnes. Au mois d'avril 2020, leur activité se situait à 48 % en deçà du niveau antérieur à la crise et n'a connu qu'un léger redressement pendant l'été alors que la plupart des autres secteurs avaient engagé leur récupération. Les pertes d'emplois salariés enregistrées entre la fin 2019 et le mois de juin 2020, dans les secteurs les plus touchés se sont élevées à 220 000 sur un total de 700 000 alors qu'ils ne représentent que 13 % de l'emploi salarié. Cette baisse des effectifs de l'ordre de 7 % reste toutefois, en proportion, plus faible que la dégradation de l'activité dans ces mêmes secteurs, de l'ordre de 30 %¹².

Pour certaines activités industrielles, la récupération sera, selon les acteurs patronaux et syndicaux particulièrement longue se prolongeant au-delà du temps de l'épidémie.

Pour les seules activités commerciales, à l'exception du commerce de détail alimentaire, les pertes d'emplois salariés, intérim compris, ont atteint 65 700 emplois (49 000 emplois perdus hors intérim) au premier semestre¹³.

A l'inverse, quelques secteurs bénéficient de la crise sanitaire : l'industrie pharmaceutique, les télécoms, le commerce alimentaire de détail.

11 Dares Indicateurs, n° 023, juillet 2020, n° 035, novembre 2020, n° 040, décembre 2020.

12 Insee, Note de conjoncture du 6 octobre 2020.

13 La situation du commerce en 2020, Insee, document de travail n° E2020/05, 17 décembre 2020.

Les pertes économiques provoquées par les décisions de confinement ont été temporairement contenues par les mesures importantes et massives prises par le gouvernement en soutien aux entreprises, aux emplois et aux revenus des salariés dans le cadre du nouveau dispositif de chômage partiel et par les garanties de crédit accordées par les banques centrales. Ces mesures ont été prises de façon rapide énergique et représentent des sommes considérables : 470 milliards d'euros fin 2020 auxquels s'est ajouté un plan de relance de 100 milliards d'euros en septembre 2020.

Toutefois, le risque que la crise sanitaire puisse atteindre des secteurs qui ne sont pas directement touchés par les restrictions d'activité commence à se matérialiser. D'une manière générale, les anticipations économiques fondées sur un retour rapide au régime de croissance antérieur se sont fragilisées à mesure que tarde le contrôle du virus.

Compte tenu des incertitudes sur la durée de la pandémie, il est très difficile de se représenter quelle sera, à l'issue de cette crise, la situation des activités et des professions actuellement les plus affectées. Notons, cependant, que certaines d'entre elles se trouvaient déjà auparavant fragilisées par des transformations des modes de production et de consommation qui jouaient en leur défaveur. Le commerce de l'habillement et, dans une moindre mesure, la vente et la réparation automobile entrent dans cette catégorie, et voient leurs difficultés accentuées. D'autres activités, comme la construction aéronautique, le transport aérien, le tourisme pourraient renouer avec une tendance antérieure qui leur était favorable. Pourtant, l'hypothèse d'une modification durable des comportements de consommation à la suite de cette crise sanitaire ne saurait être écartée et pourrait leur imposer des adaptations qui jusqu'alors n'avaient été qu'entrevues.

*

* *

Des interrogations fortes portent aujourd'hui sur notre capacité à affronter les autres crises exogènes qui s'annoncent en relation avec le dérèglement climatique. Cette période très difficile invite donc aussi à s'interroger sur l'accompagnement des transitions en cours (numérique, écologique, démographique) par les politiques d'activité, d'emploi et de formation en plaçant l'enjeu des reconversions professionnelles au cœur de cette réflexion.

B - Des évolutions aux conséquences structurelles marquées sur l'emploi et les qualifications

1. L'accélération de la transition numérique et ses conséquences

Le maintien partiel de l'activité pendant les périodes de confinement a été facilité par le recours au numérique. Les techniques numériques ont permis la poursuite de nombreuses activités professionnelles dans le cadre d'un repli forcé sur l'espace domestique.

Une transformation digitale était déjà en cours et en partie appropriée par un grand nombre d'acteurs. Elle amène l'ensemble des secteurs d'activité à adapter leur modèle économique aux nouveaux usages émergents de la sphère numérique et cela n'est pas sans conséquence pour les entreprises et les salariés.

L'offre numérique s'est très bien adaptée à la crise. Les entreprises du numérique ont montré qu'elles étaient sur les plans technique et organisationnel en capacité de compenser certains effets des restrictions de déplacement. Elles proposaient déjà, avant la pandémie, des alternatives à distance dans le champ du travail et de la formation, du spectacle, du commerce... Cette crise sanitaire a apporté la preuve que des instruments techniques et les organisations qui leur sont liées pouvaient favoriser la poursuite de l'activité économique dans un contexte de rétrécissement de la vie sociale. A l'inverse, cette expérience contrainte et à grande échelle du travail à distance révèle aussi les risques de délitement des collectifs de travail que pourrait faire naître un usage insuffisamment raisonné de ces techniques.

Dans les entreprises, se pose la question des relations de travail, bousculées par la désagrégation du sens collectif de l'action.

L'évolution des technologies numériques possède une dynamique intrinsèque et touche tous les secteurs d'activité. Le pilotage de ces mutations dans une logique de transition progressive est essentiel pour éviter que les conséquences négatives qu'elles peuvent avoir sur l'activité et l'emploi mais plus globalement sur la vie sociale (risques de déqualification, fractures numériques) ne l'emportent sur leurs apports les plus positifs.

1.1. L'effet télétravail

L'usage du télétravail, dont la progression avait jusque-là été lente et partielle, connaît à la faveur de la pandémie une soudaine généralisation pour tous les travaux qui le permettent techniquement. Selon une étude menée en novembre 2020 par Opinium Research¹⁴, en France, au Royaume-Uni, en Allemagne et aux États-Unis, la crise sanitaire aurait, selon les salariés interrogés, accéléré les projets de transformation digitale dans 75 % des entreprises en France (contre une moyenne de 64 % sur l'ensemble des pays étudiés). La crise sanitaire a aussi révélé les possibilités d'utilisation des outils de téléconférence et autres outils numériques de travail collaboratif à une échelle jusqu'alors inconnue. Pendant le confinement du printemps 2020, le nombre de salariés en télétravail a bondi en France de 5 % à quelque 30 %.

Ces pratiques sont sans aucun doute appelées à perdurer, du moins partiellement, au-delà de cette pandémie. Elles recèlent un potentiel important de transformation des façons de travailler et des organisations du travail. L'aménagement du territoire, les transports, le logement vont, de ce fait, vivre des évolutions dans les mobilités et la répartition territoriale des activités. Le recours

14 <https://www.opinium.com/case-study/understanding-perceptions-of-the-technology-industry/>

massif au télétravail dans le contexte de la pandémie a conduit les partenaires sociaux, après le premier confinement, à négocier sur le sujet pour organiser sa pratique future. Ces négociations ont débouché, en novembre 2020, sur la conclusion d'un nouvel accord national interprofessionnel¹⁵.

Si une pratique plus régulière du télétravail devait s'imposer après cette crise, elle aurait des conséquences sur les activités et l'emploi qui restent à ce stade difficiles à évaluer. Les professions liées au numérique et à ses infrastructures y ont déjà trouvé une dynamique supplémentaire de développement. Les transports de personnes et l'immobilier de bureaux pourraient être conduits à reconsidérer les conditions de leur activité et leur organisation. On peut aisément imaginer que dans les villes, l'offre de services autour des grands pôles tertiaires du type quartiers d'affaires pourrait avoir à se redéployer partiellement.

1.2. L'explosion du commerce en ligne et les transformations du commerce traditionnel

Une étude récente¹⁶ a mesuré les conséquences du développement du commerce en ligne sur l'emploi dans le commerce de détail non alimentaire et dans quatre branches des services pour plusieurs pays européens avant la crise sanitaire. S'agissant de la France, les destructions d'emplois dans le commerce de détail non alimentaire, liées au développement du commerce en ligne et notamment des géants du e-commerce sont évaluées à 114 000 entre 2009 et 2018. 33 000 emplois ont en revanche été créés dans le commerce de gros grâce à la numérisation. Le solde fait donc apparaître la perte de 80 000 emplois. Dans les quatre branches des services également analysées (location de vacances, télécom, services financiers et voyages) la progression de l'e-commerce était responsable de la destruction de 70 000 emplois. Les scénarios prospectifs retenus par l'étude prévoyaient, en fonction de la progression du commerce en ligne, la destruction dans le commerce de détail non alimentaire de 46 000 à 87 000 emplois supplémentaires d'ici à 2028. Les petites entreprises, qui sont les plus nombreuses, sont aussi les plus touchées.

La digitalisation peut, dans un premier temps, avoir un effet positif en termes de créations nettes d'emplois dans les plus grandes entreprises, dont les grands magasins parisiens sont un exemple¹⁷. Cet effet est cependant limité et peut ne pas être durable. Aux Etats-Unis, l'avance prise par les géants du e-commerce a désormais des répercussions négatives sur les grands magasins et les centres commerciaux¹⁸.

15 Accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020, pour une mise en œuvre réussie du télétravail.

16 Ano Kuhnathal, Florence Mouradian, e-commerce et emploi : bilan et perspectives dans le commerce non-alimentaire et les services en Europe, étude du cabinet Capital Kávala, 30 novembre 2020.

17 Audition de Frédérique Chémaly, Directrice des ressources humaines et du développement durable des Galeries Lafayette, le 20 janvier 2021.

18 Retail in the US : Towards destructive destruction - https://www.eulerhermes.com/en_global/news-insights/economic-insights/retail-in-the-u-s---towards-destructive-destruction.html

Il existe évidemment un risque majeur d'amplification des fermetures d'entreprises et des pertes d'emplois en raison du confinement et des périodes de fermetures imposées à ces commerces, alors que l'e-commerce et, en particulier la plus puissante entreprise de ce secteur, a pu non seulement maintenir son activité mais aussi mettre à profit la situation pour l'accroître en s'appuyant sur ses capacités logistiques.

*"D'un côté les entreprises du numérique prospèrent, car elles soutiennent une part croissante d'une consommation réduite en volume mais redéployée sur les nécessités du moment. De l'autre, les activités en retard dans le commerce électronique et plus encore tous les services traditionnels n'évitent la faillite que grâce aux programmes publics de soutien aux entreprises et aux salariés."*¹⁹

La question de la modification des comportements de consommation en relation avec la crise est évidemment cruciale. Dans quelle mesure les habitudes prises pendant la pandémie perdureront-elles au-delà de la période d'état d'urgence sanitaire ?

Les grandes entreprises du numérique, très internationalisées, se trouvent renforcées par la crise sanitaire qui accentue la dépendance technique et organisationnelle des activités traditionnelles. Cette accélération d'un phénomène déjà en cours est porteuse d'un potentiel de transformation considérable sur l'organisation du travail, le statut des travailleurs et la distribution des emplois. Il importe de souligner que les emplois de vendeurs menacés ou détruits dans le commerce de proximité sont de nature très différente de ceux créés dans les entrepôts du commerce en ligne.

La transition numérique détruit des emplois en frappant d'obsolescences certains aspects de l'offre proposée par des services organisés de façon plus traditionnelle. Au-delà d'un ré-équilibrage en leur faveur des règles de concurrence, les TPE-PME du commerce de proximité et des services doivent à l'évidence être accompagnées pour s'adapter à la numérisation des activités. Or, l'appui et le soutien indispensables à cette mutation salvatrice nécessitent des emplois et des compétences qui, aujourd'hui, font en partie défaut comme en témoigne le débat autour de l'entente entre Amazon et BPI France sur l'"accélérateur du numérique" qui confie au champion de l'e-commerce, le soin de former les petits commerçants et leurs salariés aux outils numériques et aux réseaux sociaux.

La période que nous traversons accélère et amplifie considérablement des évolutions techniques, économiques et sociales préexistantes. L'adaptation en continu de professions mises à l'épreuve par l'accélération de la transition numérique constitue une première orientation nécessaire pour pérenniser des métiers qui sont aussi garants d'une certaine liberté de choix dans les modes de consommation. Une seconde orientation, celle de l'accompagnement des changements de métiers et des reconversions intersectorielles devrait répondre au risque d'une disparition plus rapide que prévu d'un certain nombre d'emplois dans des activités très exposées à la concurrence numérique. De surcroît, l'hypothèse d'une répétition des crises sanitaires de type zoonoses peut être associée au risque d'une baisse drastique de

¹⁹ Robert Boyer, Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie, p. 97, La découverte, 2020.

la fréquentation des espaces collectifs avec des conséquences majeures sur la nature et la répartition des emplois.

2. La transition écologique : un objectif impératif, des conditions de mise en œuvre à préciser

Le contexte de crise sanitaire est-il un accélérateur ou un obstacle à la transition écologique ? *A priori*, ni l'un ni l'autre car la transition écologique, dont le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5° C rappelle une nouvelle fois l'urgence, dépend avant tout d'une volonté collective, de l'ambition et de la continuité d'une politique publique à la hauteur des enjeux. Cette transition, de par les impacts qu'elle aura sur le monde du travail et les activités, se doit d'être socialement juste, et nécessite, pour sa réussite, l'implication coordonnée de l'ensemble des parties prenantes.

Dans cet objectif, trois conditions semblent essentielles²⁰ :

- porter une attention particulière aux stratégies des entreprises et des secteurs d'activités pour les rendre cohérentes avec une trajectoire climatique compatible avec l'objectif de + 1,5° C maximum ;
- connaître l'évolution des métiers, des qualifications et des compétences liée à la transition écologique pour identifier les besoins de formations ;
- repenser les outils d'accompagnement de reconversions professionnelles de la transition écologique.

Depuis le premier épisode de confinement, la reprise économique est placée au premier rang des priorités. L'enjeu est aujourd'hui d'inclure réellement les objectifs de long terme dans cette priorité.

2.1. La transition écologique et la lutte contre le dérèglement climatique dans le plan de relance

Le gouvernement a lancé au début du mois de septembre un plan de relance pour un montant d'environ 100 milliards qu'il inscrit dans la continuité des mesures d'urgence prises pour soutenir les entreprises et les salariés au début de la crise sanitaire. Il affiche cependant des objectifs d'ordre plus structurel de transformation de l'économie et de création de nouveaux emplois en lien avec l'écologie, la compétitivité et la cohésion sociale et territoriale. Cette relance se veut une relance verte et 30 milliards d'euros sont promis à la transition écologique. Quatre catégories de chantiers sont identifiés en relation avec cette dernière : la rénovation thermique des bâtiments ; l'aide à la décarbonation de l'industrie ; la prime à la conversion pour l'achat de véhicules électriques ou hybrides ; la transformation du secteur agricole notamment par le soutien aux solutions favorisant la transition agro-écologique ou l'aide à la structuration des filières agro-écologiques.

Le plan de relance offre l'occasion de soutenir une réorientation de l'activité économique et de l'emploi en particulier au regard de l'urgence écologique qui constitue l'objectif de transition le plus structurant et sans doute le plus exigeant.

²⁰ Réseau Action Climat/CFTC, Les reconversions professionnelles, clé de réussite d'une transition écologique juste, 2018.

Cependant, dans un contexte de crise économique aiguë, l'inquiétude demeure de voir une logique de court terme l'emporter sur la logique de long terme censée inspirer ce plan. Bien que les pouvoirs publics affichent l'intention d'attacher une contribution pour la transition écologique à chaque axe du plan et présentent le choix de la transition écologique comme un élément de l'objectif de compétitivité, le Haut conseil pour le climat (HCC) observe dans son avis du mois de décembre 2020 que l'objectif climatique et écologique est loin d'irriguer de façon transversale l'ensemble des mesures du plan de relance²¹. Le HCC a évalué l'alignement du plan de relance avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) validée par le législateur et a réalisé une cotation de l'ensemble de ses mesures au regard de cet objectif climatique pourtant bien inférieur à l'objectif fixé au niveau européen. A l'issue de ces travaux, il a posé plusieurs points de vigilance parmi lesquels :

- le fait que les 2/3 du plan soutiennent l'activité dans la continuité des pratiques actuelles en contradiction avec la SNBC, ce qui fait "courir le risque d'un verrouillage dans des activités fortement émettrices à long terme" ;
- un relatif déséquilibre sectoriel dans le financement des mesures de décarbonation, qui ne prennent pas suffisamment en considération l'agriculture et la forêt ;
- un soutien marginal à l'emploi et à la formation en relation avec l'objectif de limitation des émissions ;
- la nécessité de compenser les effets régressifs sur la distribution des revenus de certaines mesures efficaces pour le climat, la transition ne devant pas accroître les inégalités et les tensions sociales.

2.2. Les contrats de transition écologique : une pratique territoriale de transformation écologique des activités

Un développement prometteur de la territorialisation de la politique de transition écologique est, par ailleurs, observable depuis quelques années. Les contrats de transition écologique associent les intercommunalités, les services de l'Etat, les Régions, les associations, les entreprises et les syndicats pour porter des projets durables visant notamment à développer l'emploi local (structurations de filière, créations de formation) et à accompagner les reconversions industrielles (formation professionnelle, reconversion de site) dans une démarche écologique. Une centaine de ces contrats territoriaux ont été signés entre 2018 et le début de l'année 2020. Aucun bilan qualitatif de ces initiatives n'est encore disponible. Elles sont naturellement marquées par les caractéristiques socio-économiques de chaque territoire et sont, par définition, très diverses.

2.3. Un soutien encore insuffisant à la transformation des emplois et des compétences dans les secteurs et les filières les plus concernées par la transition écologique

En revanche, les conditions d'une dynamique sectorielle ne semblent pas toujours présentes : les branches et les filières devraient être incitées et soutenues plus fortement et systématiquement dans l'adaptation de leurs activités aux objectifs de

²¹ Avis du Haut conseil pour le climat (HCC), "France Relance" : quelle contribution à la transition bas-carbone, décembre 2020.

transition écologique afin que soit envoyé un signal sans équivoque en matière d'orientation, de formation et de reconversion professionnelle des salariés. La rénovation énergétique des bâtiments, aujourd'hui relancée, risque par exemple de se heurter à l'insuffisance du nombre de professionnels formés pour mieux construire et réhabiliter à grande échelle en faisant appel à des techniques et à des matériaux compatibles avec les objectifs écologiques.

Les engagements de développement de l'emploi et les compétences (EDEC), fondés sur un accord annuel ou pluriannuel entre l'Etat et une ou plusieurs branches professionnelles, s'inscrivent dans une démarche d'appui des professionnels pour accompagner les mutations économiques projetées. Elles constituent un outil intéressant pour réaliser une anticipation sectorielle ou multisectorielle des mutations économiques et sociales des emplois et des compétences en lien avec les transitions. Les EDEC peuvent apporter une aide précieuse aux PME dans la structuration de leur démarche de gestion de l'emploi et des parcours professionnels et favoriser la mutualisation des compétences.

Ce dispositif connaît cependant plusieurs facteurs limitatifs. Au-delà de la phase de diagnostic des besoins en emploi et compétences, tous les EDEC ne débouchent pas sur la mise en œuvre d'un plan d'actions négociées et sur la réalisation d'actions concrètes dans les territoires. Les branches engagées dans ce type de démarche restent minoritaires. De manière plus structurelle, les anticipations et les objectifs sectoriels en matière de compétences et d'emploi sont conditionnés par une certaine visibilité sur les transitions de laquelle participe la stabilité et la cohérence des engagements de l'Etat et des collectivités publiques dans ces domaines. De plus, dans les filières industrielles, la temporalité de l'innovation coïncide souvent difficilement avec celle de la prévision en matière de compétences puisqu'il faut attendre la confirmation des prototypes et la validation d'un programme technique avant de pouvoir envisager précisément l'émergence de nouveaux métiers.

L'exercice de prévision en matière d'emplois et de formation semble trouver sa pleine efficacité lorsqu'il est associé à des projets concrets et bien engagés concernant des secteurs d'activité précis. A ce titre, peut être cité l'exemple du dispositif territorialisé piloté par l'ADEME et la maison de l'emploi du Cambrésis en lien avec l'activité de rénovation énergétique du bâtiment sur ce bassin de vie. Cette démarche a débouché sur un plan local d'action pour l'emploi et les compétences en relation étroite avec les besoins de l'opération de rénovation. La coopération entre les acteurs de la transition écologique, en l'occurrence l'ADEME et les acteurs de l'emploi et de la formation (branche professionnelle, OPCO, service public de l'emploi, Direccte...) conditionne la réussite de ce type d'action²².

Le rapport de mission confié en 2019 à Laurence Parisot²³ a confirmé que, plus que la transition numérique, la transition écologique dépendait d'un portage politique à tous les niveaux : européen, national, régional et local. Si la transition écologique

22 Audition de Thomas Gaudin, direction Exécutive, prospective et recherche, Agence de l'environnement et de la maîtrise des énergies (ADEME), le 20 janvier 2021.

23 Plan de programmation des emplois et des compétences, mission de préparation, Rapport de la mission confiée à Laurence Parisot par le ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire, la ministre du Travail, le ministre de l'Education nationale, la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, remis aux ministres le 19 février 2019.

créée peu de nouveaux métiers, elle conduit en revanche à une évolution du contenu de nombreux métiers existants et à de nouvelles façons de travailler notamment en faisant naître un besoin de reconnaissance de compétences transversales et transférables. La transition écologique est potentiellement destructrice d'emplois dans des activités basées sur les énergies fossiles ou très émettrices de CO₂. Selon les modèles macro-économiques, elle est cependant porteuse d'une dynamique d'emploi positive. Le rapport précité identifie un retard de la certification de branche en matière d'intégration de compétences utiles à la transition écologique. La mission appelle donc à une mobilisation de l'Etat, des filières, des branches et des régions dans un travail d'ajustement précis entre la formation et les emplois au plus près du terrain en utilisant tous les outils disponibles : EDEC, contrats de transition écologique, CV de sites etc.

3. La transformation des activités de production et les nouvelles frontières de l'emploi

3.1. Vers des emplois toujours plus qualifiés ? La question de la polarisation des emplois.

Une tendance à la polarisation du marché du travail entre emplois très qualifiés et peu qualifiés, avec par voie de conséquence un affaiblissement des emplois moyennement qualifiés, a été identifiée dans la plupart des pays développés.

Les travaux récents réalisés par France stratégie, l'Insee et la Dares, à partir de la nomenclature des Professions et catégories socio-professionnelles (PCS), nuance, pour la France, ce constat d'une polarisation du marché du travail. La part des plus qualifiés (cadres et professions intermédiaires) s'est effectivement accrue depuis les années 1980 et les professions de qualification médiane (ouvriers et employés qualifiés) ont entamé leur déclin. En revanche, la part des moins qualifiés est restée stable. L'augmentation de l'emploi qualifié est expliquée par la spécialisation de l'économie française dans les services qualifiés aux entreprises alors que la baisse des effectifs des métiers moyennement qualifiés peut être attribuée, pour les ouvriers qualifiés, à la désindustrialisation et, pour les employés moyennement qualifiés, à l'automatisation et à la réorganisation des services administratifs des entreprises et des administrations publiques.

Contrairement à l'évolution des pays très polarisés, les services moins qualifiés n'ont pas connu en France de réel développement, à l'exception des effectifs des aides à domicile et des assistantes maternelles qui ont progressé dans les années 1990-2000²⁴.

La tendance à la polarisation des emplois est donc moins marquée en France que dans d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, le déclin des emplois de qualification moyenne renvoie à une interrogation sur la capacité des systèmes de formation initiale et de formation professionnelle à accompagner l'élévation du niveau de qualification pour tous les actifs.

²⁴ Cécile Jolly et Clément Dherbécourt, "Polarisation du marché du travail : y a-t-il davantage d'emplois peu qualifiés ?" France Stratégie. La note d'analyse n° 98, décembre 2020.

3.2. Des emplois à pourvoir dans le monde du soin et de l'aide à domicile

La crise sanitaire et la première période de confinement sont venues rappeler la contribution majeure à la cohésion sociale des professionnels du soin et de l'accompagnement des personnes vulnérables pour faire face à l'actuelle transition démographique, c'est-à-dire à la proportion croissante de personnes très âgées dans la population. Le CESE a voulu attirer l'attention, dans un avis récent, sur les très importants besoins en emplois et en qualifications générés par le vieillissement de la population et sur la faible attractivité des métiers concernés²⁵. Sous réserve d'une plus grande reconnaissance matérielle et sociale, ces professions pourraient accueillir de nombreuses reconversions. Le propos peut d'ailleurs être élargi à l'ensemble du système de soin qui doit dès à présent faire face aux conséquences médicales du vieillissement.

Dans le domaine sanitaire et médico-social, la réalisation du potentiel d'emplois, y compris en reconversion, que représentent des services à très forte utilité sociale, en gestion privée ou publique, est largement conditionnée par la disponibilité des ressources financières nécessaires non seulement au développement d'un plus grand nombre de postes de travail mais aussi à l'élévation des niveaux de qualification qui leur sont attachés afin de les rendre attractifs.

3.3. La question des métiers en tension

La période qui a précédé la crise a été marquée par une amélioration de la situation de l'emploi avec une baisse sensible du chômage entre 2017 et le début de l'année 2020. Pendant cette période, des tensions sont apparues sur le marché du travail pour certaines professions, phénomène associé, selon la Dares, à des besoins croissants de recrutement dans un contexte où la main-d'œuvre disponible diminue. Le bâtiment et l'industrie sont particulièrement concernés. Dans d'autres professions comme les aides à domicile, pour lesquelles l'augmentation des besoins en emplois est élevée et les perspectives de remplacement des départs en retraites importantes, les difficultés de recrutement sont liées avant tout à des conditions de travail, d'emploi et de rémunération peu attractives.

Les métiers dits "en tension" constituent un phénomène complexe. Dans le secteur du bâtiment, la tension est en relation étroite avec les cycles conjoncturels de l'activité. Les métiers de l'industrie se trouvent dans une situation paradoxale : l'emploi industriel est tendanciellement en recul mais la difficulté à recruter dans plusieurs spécialités industrielles est souvent mise en avant. Le manque de visibilité sur l'avenir industriel du pays peut, en partie, expliquer cette situation par une plus faible propension à orienter et à former sur ces métiers, en particulier en formation initiale.

L'emploi agricole, connaît également de fortes tensions. Malgré tous les efforts de la branche pour promouvoir les métiers de l'agriculture, non seulement le nombre de chefs d'exploitation ne cesse de diminuer mais de nombreuses offres d'emplois de salariés agricoles restent également insatisfaites. Le confinement de 2020 a, dans un premier temps, encore aggravé cette situation en empêchant le travail des salariés

²⁵ Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, Nathalie Canieux (rapporteuse), avis du CESE adopté le 9 décembre 2020.

contraints de garder leurs enfants, puis, dans un deuxième temps, en fermant le recours à une main-d'œuvre saisonnière étrangère, devenue indispensable depuis des années faute de candidatures locales.

Ces difficultés de recrutement peuvent aussi présenter une forte variabilité géographique en fonction des caractéristiques socio-économiques et démographiques des différents bassins d'emploi.

Certaines professions à travers leurs structures de branches et de filière s'organisent pour faire face à ces besoins de recrutement. Les opérateurs de compétences de l'industrie (OPCO2i) et de la filière agricole et alimentaire (OCAPIAT) ont développé le dispositif "Pass industrie" sur la base d'un EDEC intersectoriel et en s'appuyant sur les moyens du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Le traitement des difficultés de recrutement des entreprises industrielles constitue la finalité principale, depuis le "sourcing" des candidats jusqu'à l'intégration dans le poste du travail en passant par l'ingénierie de formation. Le fonds d'assurance formation VIVEA accompagne par la formation les employeurs en termes de gestion de ressources humaines et plus particulièrement sur le recrutement et la fidélisation des salariés²⁶.

3.4. Une prise de conscience de la vulnérabilité stratégique : raccourcissement des chaînes de valeurs et projets de relocalisation industrielle

En révélant la vulnérabilité de notre économie vis-à-vis de fournisseurs lointains et de chaînes de valeurs étirées et complexes, la pandémie alimente une tendance qui s'était déjà manifestée quelque temps auparavant, celle d'un rapprochement des centres de production des lieux de distribution et de consommation des produits.

La sécurisation de certains approvisionnements, qui doivent demeurer disponibles sur le territoire national, relève de motifs de souveraineté. Mais cette orientation rejoint aussi des attentes de la société en matière de limitation de l'empreinte carbone des produits et de responsabilité des entreprises. Une reconfiguration des échanges et des chaînes d'approvisionnement a cependant peu de chance de conduire à un rapatriement massif d'activités qui ont été délocalisées.

*

* *

Destructions d'emplois dans certaines activités économiques, création dans d'autres, la crise sanitaire confirme l'impératif d'anticipation et de pilotage des transitions en cours dans tous les aspects touchant à l'emploi, aux compétences et aux qualifications.

Les reconversions professionnelles entre métiers, entreprises et secteurs ne peuvent se produire indépendamment de choix collectifs qui peuvent être faits pour orienter et soutenir certaines activités en fonction d'objectifs considérés comme

26 Audition de Jonathan Emsellem, président d'OCAPIAT, Jérôme Volle, président de la commission Emploi de la FNSEA, Stéphanie Lagalle-Baranes, directrice générale OPCO2i, François Montanari, directeur du pôle emploi/qualité de l'OPCO2i, Sybille Labrosse, chargée de mission à Pôle emploi, le 20 janvier 2021.

prioritaires (transition écologique, transition démographique, politique de santé publique...).

Les auteurs de l'exercice national de prospective sur les métiers et les qualifications (PMQ) identifient les politiques structurelles en matière d'innovation, de formation de la main-d'œuvre, de transition énergétique et de relocalisation des chaînes de production comme l'un des trois principaux facteurs d'incertitude susceptibles d'affecter l'emploi et les reconversions professionnelles à moyen terme. Les deux autres facteurs sont le caractère plus ou moins durable de comportements adoptés pendant la crise sanitaire et l'effet de long terme de la crise²⁷.

II - LES DISPOSITIFS ACTUELS DE RECONVERSION

Reconversions induites pour changement d'emploi après accord collectif						
	Accord PSE (grands licenciements entreprises de plus de 50)		Ruptures d'un commun accord dans le cadre d'un accord collectif		APC (ex. AME AMI compétitivité)	GPEC mobilité volontaire
	PSE licenciements	PSE accompagné d'un PDV	GPEC congé de mobilité	RCC		
Départs contraints de l'entreprise	Oui	Oui	Oui	Oui	Non sauf pour les salariés refusant l'application de l'APC	Non
Motif de la fin du contrat	Licenciement économique	Licenciement économique ou rupture par acceptation du PDV	Rupture d'un commun accord par acceptation du congé de mobilité	Rupture conventionnelle en raison de l'accord RCC	Sans objet ou licenciement pour motif <i>sui generis</i> pour ceux qui n'acceptent pas l'APC	Sans objet
Négociation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Conditions de la reconversion						
Revenu de remplacement	Congé de reclassement dans les entreprises de plus de 1 000 négocié (entre 4 et 12 mois - de 65 à 100 %)		Congé de mobilité négocié	ARE (60 %)	Sans objet ARE (60 %)	Sans objet ARE (60 %)
Mesures prévues pour la reconversion Accompagnement Formation	En vue d'un reclassement interne/externe et prévu au CSP	En vue d'un reclassement interne/externe et CSP pour les licenciés ou externe pour ceux qui acceptent le PDV	Mesures éventuelles de fin de congé	Mesures facilitant le reclassement externe	Droit commun des demandeurs d'emploi et éventuellement des mesures négociées	Mesures négociés
Indemnités de rupture	Légale et conventionnelle de licenciement + extralégale	Légale et conventionnelle de licenciement + extralégale	Indemnité légale (= licenciement)	Non	légale et conventionnelle de licenciement	Légale de licenciement

27 Entretien des rapporteurs avec Cécile Joly et Jean Flamand, France-Stratégie, Prospective des métiers et des qualifications (PMQ), le 22 janvier 2021.

Reconversions induites pour changement d'emploi sans accord collectif					
	Décision unilatérale de l'employeur grands licenciements	Licenciement économique petits licenciements	Ruptures conventionnelles	Démissions	CDD
Départs contraints de l'entreprise	Oui	Oui	Non	Non	Non
Motif de la fin du contrat	Licenciement économique	Licenciement économique	Rupture par commun accord avec l'employeur	Rupture de la seule volonté du salarié	Terme de contrat stipulé
Négociation	Non sur les licenciements. Eventualité d'un accord partiel sur les mesures sociales	Non	Non	Non	Non
Conditions de la reconversion					
Revenu de remplacement	Congé de reclassement dans les plus de 1 000 ou ASP (75 %)	ASP (75 %)	ARE 60 %	ARE en fonction des droits	ARE en fonction des droits
Mesures prévues pour la reconversion Accompagnement Formation	Accompagnement au reclassement interne/externe et prévu au CSP	CSP	Droit commun des demandeurs d'emploi	Accompagnement prévu au PTP démission	PTP fonction de l'ancienneté
Indemnités de rupture	Légale et conventionnelle de licenciement + extralégale	Légale et conventionnelle de licenciement + extralégale	Indemnité spécifique	Non	Légale de fin de CDD

A - L'évolution récente de la législation sur les licenciements économiques

1. Peu de fins de contrats de travail ouvrent droit à reconversion

La question des reconversions professionnelles se pose dans le cas de changements de métier soit au sein de l'entreprise soit à l'occasion d'un changement d'employeur. Elle concerne *a priori* autant les personnes en CDD quand elles n'arrivent pas à trouver un emploi dans leur métier d'origine que celles en CDI. Mais le sujet des droits à la reconversion professionnelle s'est historiquement surtout posé lors des licenciements économiques des personnes auxquelles un emploi et une profession étaient promis, si ce n'est à vie du moins sur une longue durée, en particulier à l'occasion des plans sociaux observés dans les années 1970-2000.

Le volume des licenciements économiques, toujours sensible à la conjoncture, a diminué. Il ne représentait plus que 3 % des fins de contrats en 2019, alors que les ruptures conventionnelles apparues en 2008 représentaient un peu plus de 12 %. La part des licenciements pour un motif non économique a sensiblement augmenté en 2017, pour se stabiliser à environ 16 %.

L'année 2017 a marqué une augmentation importante des fins de contrats de travail à durée indéterminée (hors départ en retraite). Elle a été caractérisée par une reprise en volume des licenciements économiques, une augmentation régulière des ruptures conventionnelles mais aussi par une forte hausse des licenciements pour motif non économique, qui se maintiennent encore aujourd'hui à un niveau élevé.

Si les derniers mois de 2020 ont connu une forte reprise des licenciements pour motif économique, ces derniers sont néanmoins loin de représenter le motif principal de fin de contrat de travail. Les nombreuses modifications de la législation ont, en effet, permis de diversifier les modalités de fin de contrat de travail, ce qui conduit à s'interroger sur l'accompagnement induit en termes de reconversion professionnelle.

2. L'encadrement par la loi du motif du licenciement économique

Le droit des licenciements économiques est assorti de garanties visant à assurer la reconversion des personnes. Ces garanties sont néanmoins très variables selon la nature et les modalités prévues pour accompagner les personnes licenciées. Leur mise en œuvre dépend de ce qui est prévu par la loi mais aussi du comportement des employeurs, des cultures d'entreprise et de la qualité du dialogue social. La loi prévoit des dispositions à destination des employeurs en fonction de la taille des entreprises ou de Pôle emploi.

2.1. Les différentes modalités de licenciement économique

La loi prévoit 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, situés sur le territoire national dans l'entreprise ou les autres entreprises du groupe dont l'entreprise fait partie- il peut alors s'agir pour le salarié d'une reconversion interne à l'entreprise ou au groupe.

Si les petits licenciements économiques (moins de 10 salariés sur une période d'un mois) sont également concernés par ces obligations d'adaptation et de reclassement, la responsabilité des entreprises en termes d'organisation et de prise en charge des reconversions professionnelles concerne, en raison même des possibilités offertes dans une petite structure, davantage les entreprises d'une certaine taille.

Pour les "grands licenciements", relatifs aux projets de licenciements concernant 10 salariés et plus sur une période de 30 jours²⁸, la loi soumet les entreprises d'au moins 50 salariés, à l'obligation d'établir des plans de sauvegardes de l'emploi contenant des mesures telles que des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience de nature à faciliter le reclassement interne ou externe des salariés sur des emplois équivalents. Dans les entreprises ou les établissements d'au moins 1 000 salariés, cette mesure est assortie d'un congé de reclassement pendant lequel le salarié peut bénéficier d'une rémunération maintenue par son entreprise.

A défaut d'avoir pu bénéficier d'un plan de sauvegarde de l'emploi, les salariés licenciés pour un motif économique sont orientés vers Pôle emploi qui leur propose un contrat de sécurisation professionnelle, lequel a pour objet l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi, le cas échéant au moyen d'une reconversion ou d'une création d'entreprise.

²⁸ La loi a néanmoins prévu que ces seuils soient également déclenchés en cas de suppressions d'emplois liés à des ruptures conventionnelles collectives ou à des accords de performance collective, cf. infra.

La loi pour la sécurisation de l'emploi de 2013, consécutive à un accord national interprofessionnel, a donné la possibilité aux acteurs du dialogue social de conclure des accords majoritaires sur les plans de sauvegarde de l'emploi soumis à la validation de l'administration. En cas d'absence d'accord, cette dernière est appelée à procéder à une homologation du PSE décidé unilatéralement par l'employeur. Ce nouveau dispositif a confié à l'administration de l'Etat la mission de vérifier sinon le contenu des mesures de reconversion en vue d'un reclassement prévues par le PSE, du moins leur présence dans les plans proposés aux salariés.

Cela revient à inciter fortement les directions d'entreprise et les organisations syndicales représentatives à parvenir à des accords, suivant des procédures soumises au contrôle préalable de l'administration. La légalité de la décision de validation ou de refus d'homologation par l'administration est devenue une condition des licenciements économiques entrant dans le cadre d'un PSE.

2.2. La redéfinition du motif économique du licenciement

L'exposé des motifs de la loi relative à la sécurisation de l'emploi présentait les nouvelles procédures du grand licenciement économique comme une consolidation des garanties données aux salariés en cas d'accord majoritaire, ainsi qu'aux employeurs, dès lors que l'adoption d'un PSE validée ou homologuée par l'administration n'était plus susceptible de recours devant le juge judiciaire.

Une autre étape a été franchie avec la redéfinition du motif économique du licenciement. D'une part, l'article L. 1233-3 du Code du travail tel que modifié par la loi du 8 août 2016 rend plus facile la justification d'un tel motif au titre des difficultés économiques caractérisées de façon très large. D'autre part, il introduit dans le motif économique "la réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité"²⁹.

Les difficultés économiques sont caractérisées lorsqu'un seul des nombreux critères identifiés par le législateur est avancé : une baisse significative des commandes ou du chiffre d'affaires sur des durées précisées en fonction de la taille de l'entreprise, mais aussi des pertes d'exploitation ou une dégradation de trésorerie. Les difficultés économiques justifiant un licenciement peuvent ainsi être caractérisées très en amont d'un risque de dépôt de bilan.

En outre, le motif des réorganisations de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité, apparu en jurisprudence et désormais codifié, n'est pas précisé par la loi. Il permet néanmoins d'envisager des plans de restructuration de l'emploi sans difficulté économique caractérisée de l'entreprise elle-même, mais de façon à anticiper les menaces pesant sur sa compétitivité ou sur celle du secteur d'activité, ce qui conduit à faire reposer sur les salariés une plus grande part du risque économique de l'entreprise.

²⁹ Art. L. 1233-3 du Code du travail.

Les ordonnances de 2017 ont ouvert un nouvel espace pour justifier de la légalité de suppressions d'emploi. Bien que rendu plus aisé, le recours au motif économique pour justifier un licenciement peut être contourné par le biais des accords de GPEC comme des ruptures conventionnelles collectives, donnant ainsi la possibilité d'un évitement des garanties qui lui sont liées en termes de reconversion³⁰. Le code du travail dispose en effet que ces ruptures sont exclusives du licenciement pour motif économique. Elles prévoient néanmoins en principe de nouvelles modalités de reconversions professionnelles.

B - La reconversion professionnelle des actifs : des dispositifs collectifs et individuels, un besoin d'articulation

1. L'évolution récente des dispositifs négociés encadrant les reconversions professionnelles

1.1. Des accords aux objectifs variés donnant des moyens inégaux pour la reconversion

De nombreuses modifications législatives ont conduit à un élargissement de la notion de reconversions professionnelles au-delà de la réponse à donner aux personnes concernées par les grands licenciements. Constatant les dégâts des restructurations dites "à chaud", le dialogue entre les partenaires sociaux souligne depuis plus de vingt ans l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels et de l'organisation de reconversions professionnelles plus en amont.

A partir des années 1990, dans un contexte où a prédominé la responsabilisation des individus et des entreprises sur les enjeux d'emploi, l'identification d'un besoin d'anticipation des transitions professionnelles potentielles par les acteurs du dialogue social a conduit à concevoir de nouvelles modalités de reconversion détachées du droit du licenciement économique.

(a) Plans de sauvegarde de l'emploi et plans volontaires de départs liés : l'enjeu de la négociation des mesures sociales en vue de la reconversion

Des instruments pour envisager des reconversions professionnelles permettant d'éviter les licenciements économiques

La loi³¹ prévoit, en cas de grands licenciements dans les entreprises de cinquante salariés et plus, que l'employeur établit et met en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi "pour éviter les licenciements ou en limiter le nombre". Les plans de départ volontaire liés à un PSE, s'ils emportent des conséquences procédurales différentes en termes de rupture, sont assimilés aux PSE.

Les PSE doivent prévoir une limite au nombre de licenciements envisagés et intégrer un plan de reclassement visant à faciliter le reclassement sur le territoire

30 Ordonnances de 2017.

31 Art. 1233-61 du code de travail.

national des salariés dont le licenciement ne pourrait être évité, des actions favorisant la reprise d'établissements pour éviter la fermeture, des créations d'activité nouvelle, ou de soutien à la reprise d'activités existantes par les salariés, des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou de reconversion de nature à faciliter le reclassement interne ou externe.

Les enjeux du dialogue social autour des PSE

A l'instar de ce qui existait en pratique dans les accords de méthode préalables à une négociation de GPEC, la loi de sécurisation de l'emploi a prévu, au titre de l'accompagnement social et territorial en cas des grands licenciements, la possibilité de conclure des accords visant à déterminer les modalités de consultation du comité social et économique (CSE) et le contenu des plans de sauvegarde de l'emploi (L. 1233-24-1 et s.). Elle permet ainsi aux partenaires sociaux d'aller au-delà de ce que celui-ci doit obligatoirement prévoir, en particulier, s'agissant de reconversions, sur les modalités d'information et de consultation du CSE, la pondération et le périmètre des critères d'ordre des licenciements, le calendrier des licenciements, le nombre de suppressions et les catégories professionnelles concernées, les modalités de mise en œuvre des mesures de formation, d'adaptation et de reclassement.

La négociation en amont du PSE permet de donner du temps aux solutions de reconversion professionnelle. En assurant les possibilités de mobilité internes qui permettront de limiter le nombre de suppression d'emplois, elle influe ainsi sur celui des licenciements contraints.

Cela dépend notamment des moyens mis sur la table pour assurer un projet de formation et la levée d'un certain nombre d'obstacles s'opposant à ce que le salarié envisage une mobilité interne. Dans les entreprises d'une certaine taille, la pratique du versement d'indemnités extralégales peut avoir pour conséquence un moindre effort sur des mesures sociales d'accompagnement et de qualité des projets de reconversion professionnelle. Néanmoins, ce n'est pas le cas de la majorité des ruptures de contrat de travail pour raison économique, qui donnent seulement lieu au versement des indemnités prévues par la loi ou la convention collective.

L'anticipation de la situation économique, la qualité du dialogue social interne, le partage des informations économiques et des orientations stratégiques conduisent à consolider le crédit des engagements pris. L'implication du management des ressources humaines et de l'encadrement, les cultures professionnelles et d'entreprises, la volonté de l'actionnariat contribuent à la qualité du PSE, qui ne saurait être strictement réduit à un plan de licenciements. Mais de telles conditions ne sont pas partout réunies.

Ces accords négociés peuvent aussi mettre en place une monétarisation des congés de reclassement permettant de conserver le bénéfice du congé lorsque le retour en emploi intervient avant son terme ou de le suspendre pour s'essayer à un emploi.

Ils peuvent aussi porter sur les conditions auxquelles les plans de départ volontaires seront collectivement consentis pour sauvegarder l'emploi. L'entreprise Daher a, par exemple, convenu qu'un départ volontaire ne devait se justifier qu'à la condition que pour un emploi supprimé, un autre emploi serait créé dans le groupe.

Ainsi, s'il est difficile à des organisations syndicales de signer des accords en vue de licenciements collectifs, aboutir à un accord, même partiel - c'est-à-dire ne portant que sur les mesures sociales et non sur les licenciements eux-mêmes - a du sens pour les salariés qui espèrent conserver leur emploi³².

L'attention inégale des entreprises soumises à obligation de PSE

Elle est certes fonction de la présence ou non d'un dialogue social structuré et de l'instruction de l'administration. A cet égard, des indices montrent que celle-ci n'est pas partout soutenue. Hors procédures de liquidations judiciaires, les PSE font l'objet d'un accord majoritaire dans 66 % des cas (575 PSE initiés en 2018, dont 520 ayant fait l'objet d'une demande de décision)³³.

Dans le cas des entreprises en liquidation judiciaire, pour lesquelles un jugement du tribunal de commerce a rendu les licenciements inévitables, le suivi d'une procédure d'urgence rend les résultats d'une éventuelle négociation incertains. 84 % des PSE d'entreprises en liquidation judiciaire se font sans accord négocié.

A l'exception des congés de reclassement obligatoirement prévus pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, les dispositions relatives au PSE n'imposent aucune mesure de nature à maintenir le revenu des salariés licenciés au-delà du préavis légal. Dans les entreprises soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement, la durée du préavis qui peut aller de 4 à 12 mois relève des résultats de la négociation. La question est importante, car les "actions" de reconversion en vue d'assurer un reclassement interne ou externe sont plus ou moins significatives et seul un revenu de remplacement permet de financer le temps nécessaire à la réalisation d'un bilan de compétence et le, cas échéant, une formation.

Un bilan difficile à établir

Le bilan de ces dispositifs d'accompagnement est difficile à établir. La Dares publie des remontées statistiques sur les PSE, qui se limitent à une appréciation quantitative des plans et du nombre des licenciés économiques. En outre la Cour des comptes considère que l'accompagnement des salariés pourrait être amélioré si le suivi des PSE était renforcé. Elle regrette notamment que les Direccte ne puissent assumer, faute d'effectifs ou d'information suffisante, le contrôle de proportionnalité des mesures dans les entreprises qui ne sont pas en procédure de redressement ou de liquidation au regard des moyens dont dispose l'entreprise, l'unité économique et sociale ou le groupe. Cela devrait, en théorie, pouvoir se faire sur la base de la transmission par l'entreprise d'une documentation comptable et financière ou sur celle d'un rapport d'expertise sollicité par les représentants du personnel.

La Cour des comptes relève enfin que l'obligation de recherche d'un repreneur dans les entreprises *in bonis* employant au moins 1 000 salariés, qui conditionne la régularité d'un PSE, n'a eu que des effets modestes. En novembre 2019, sur 217 dossiers de PSE ayant fait l'objet d'une recherche de repreneur, 10 étaient encore en négociation, 28 seulement avaient abouti.

32 Entretien des rapporteurs avec Raphaël Chabrier, DRH Opérations, Groupe Daher et Jérôme Crespin, coordinateur CFDT, Groupe Daher, le 28 janvier 2021.

33 J. Ghairi, "Les dispositifs publics accompagnant les ruptures de contrat de travail", Dares Résultats n° 45, décembre 2020.

(b) *Ruptures d'un commun accord dans le cadre d'un accord collectif :
une diminution des moyens en vue de la reconversion*

Les ruptures conventionnelles collectives

Les ruptures d'un commun accord dans le cadre d'un accord collectif peuvent résulter d'un accord GPEC ou d'un accord portant rupture conventionnelle collective. Ces accords doivent être majoritaires. Comme pour les PSE, ils conduisent à des suppressions d'emploi si les salariés qui quittent l'entreprise ne sont pas remplacés. Ils n'imposent par définition aucune obligation de reclassement interne, laquelle reste liée exclusivement au régime du licenciement économique.

Ces accords sont entourés d'un certain nombre de garanties prévues à l'article L. 1237-19-1 du code du travail. En particulier, les partenaires sociaux doivent négocier sur des items obligatoires, parmi lesquels *"des mesures visant à faciliter l'accompagnement et le reclassement externe des salariés sur des emplois équivalents, telles que le congé de mobilité (...), des actions de formation, de VAE ou de reconversion ou des actions de soutien à la création d'activités nouvelles ou à la reprise d'activités existantes"*.

Ainsi les congés de mobilité peuvent faire partie de la panoplie des mesures dont bénéficient les salariés qui acceptent une rupture conventionnelle collectivement négociée. Le comité d'évaluation des ordonnances travail relève que les congés de mobilité sont présents dans environ la moitié des accords. Les deux tiers prévoient le recours à un cabinet spécialisé dans l'accompagnement. Le recours à un congé de mobilité est une garantie sérieuse car la rémunération est au moins égale à l'allocation de convention de reclassement personnalisée. De plus, ces accords doivent faire l'objet d'une validation de l'autorité administrative compétente (Directe).

Le comité d'évaluation des ordonnances travail, dans son rapport de juillet 2020, précisait que *"les moyens dédiés à la formation d'adaptation et/ou de reconversion sont présents dans tous les accords"*. Concernant les formations d'adaptation, les montants prévus sont en majorité d'un montant inférieur à 5 000 € et pour un tiers d'entre eux sont compris entre 5 000 € et 10 000 €. Pour les formations de reconversion, un tiers des accords affichent des montants supérieurs à 10 000 €.³⁴

Le comité d'évaluation des ordonnances a également montré que ces accords permettent de négocier des dispositifs de fin de carrière dans près d'un quart des cas. Ainsi, l'accord de RCC unanimement signé à Aéroport de Paris a concerné principalement des personnes proches de la retraite.

Dans certaines configurations, des accords de RCC peuvent être préférés par les organisations syndicales représentatives à un PSE, en ce qu'ils permettent de limiter le volume des licenciements contraints. Cela explique un effet de substitution possible. Lors de la première année de mise en œuvre du dispositif en 2018, 88 procédures de RCC ont été enclenchées et 60 validées. Or, la même année le nombre de PSE initiés ayant fait l'objet d'une demande de validation ou

34 Comité d'évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail, rapport intermédiaire, juillet 2020.

d'homologation est passé de 595 à 520. La Dares souligne la similitude de la répartition géographique des PSE et des RCC.

Les accords de GPEC prévoyant des congés de mobilité

Les ordonnances de 2017 ont distingué, sous le même titre du code du travail, les ruptures conventionnelles collectives et les accords de GPEC prévoyant des congés de mobilité : les congés de mobilité constituent le contenu principal des seconds, alors que les accords de RCC ne prévoient pas systématiquement de revenus de remplacement aux frais de l'entreprise pendant la période de reconversion.

Le point commun de ces deux dispositifs est d'emporter la rupture du contrat de travail du salarié, en excluant le motif de licenciement économique.

Le bilan annuel de la négociation collective 2019 ne fait néanmoins pratiquement pas état de tels accords.

(c) Les accords de performance collective ouvrent la possibilité de licenciements individuels non accompagnés de mesures sociales pour préparer la reconversion

Le comité d'évaluation des ordonnances relève que les accords de performance collective ont pour ambition de donner davantage de possibilités aux entreprises pour traiter de manière dynamique et au plus près du terrain des problèmes économiques et sociaux que celles-ci affrontent, en particulier dans le but de maintenir les salariés en emploi.

Contrairement aux plans collectifs de licenciements, les suppressions d'emploi ne sont pas l'objet des accords de performance collective. Toutefois en cas de refus par le salarié des conditions nouvelles installées par un tel accord, il peut être licencié. Dès lors, ce licenciement n'entre pas dans la catégorie des licenciements économiques. Le refus par le salarié des conditions nouvelles installées par un APC est reconnu, en effet, comme "un motif spécifique qui constitue une cause réelle et sérieuse" de licenciement. Pour les salariés ainsi licenciés, désormais inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi, cette situation n'offre pas les garanties d'accompagnement prévues par le licenciement économique mais celles de droit commun prévues par Pôle emploi.

Le comité d'évaluation des ordonnances a procédé à l'évaluation des accords de performance collective. Il a observé le relatif succès de ces nouveaux accords d'un point de vue quantitatif. Toutefois, sur la centaine d'accords étudiés, seuls trois offraient des contreparties en termes de reconversion, en mentionnant des cellules de reclassement internes ou externes. Aucun accord ne prévoyait de mesures de formation. L'étude réalisée par le cabinet Sextant et portant sur les entreprises de plus de 300 salariés en 2018 et 2019, concluait que les APC se substituaient dans 55 % des cas à des PSE ou étaient conçus en compléments de la GPEC³⁵.

Lorsqu'ils prévoient des mesures de mobilité, les accords envisagent assez rarement les conditions de leur accompagnement. Or, 84 % des accords prévoient des mesures de mobilité géographique (à plus de 75 km dans la moitié des cas et plus de 400 km pour un tiers) et 54 % des mesures de mobilité professionnelle elles-

³⁵ Comité d'évaluation, op. cit. juillet 2020.

mêmes liées à une mobilité géographique ou à un changement de poste dans l'entreprise, le plus souvent défavorable au salarié.

La loi sur les APC fait des conditions de mobilité un objet de la négociation sans toutefois prévoir que celle-ci doit porter sur un plan de mobilité précisément établi. Pour les salariés, accepter une modification des conditions de mobilité, sans connaître précisément de quoi il retourne en termes d'affectation géographique, de calendrier, de formation etc. fait peser sur le contrat de travail une incertitude d'autant plus forte que de nombreux accords ne prévoient aucune durée.

L'actualisation en cours du bilan des ordonnances travail révèle une évolution dans le cadre des APC dits « COVID » conclus entre le 15 mars et le 30 novembre 2020. Le comité d'évaluation des ordonnances constate que 79 % de ces APC ont une durée déterminée, comparativement à 33 % pour l'ensemble des APC signés depuis janvier 2018.

1.2. Les instruments de la reconversion professionnelle en entreprise

La notion de reconversion professionnelle s'est élargie au-delà de la situation du salarié qui a perdu son emploi en raison de difficultés économiques. Avec l'installation d'un chômage de masse, la norme de l'emploi à vie qui avait cours dans de nombreuses entreprises a peu à peu été abandonnée. Pour anticiper des changements d'emplois et de métiers voulus ou imposés, l'entretien et l'acquisition de compétences et de qualifications tout au long des parcours professionnels sont devenus un domaine de la responsabilité partagée des salariés et des employeurs³⁶.

(a) L'horizon de la sécurisation des parcours professionnels

La réunion des acteurs du dialogue social autour de l'objectif de sécurisation des parcours professionnels depuis le début des années 2000³⁷ a permis la conclusion de nombreux accords nationaux interprofessionnels dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie et du dialogue social. L'ANI du 20 septembre 2003, signé unanimement, avait conduit à la loi du 4 mai 2004 instaurant un droit individuel à la formation de 20 heures par an cumulable sur 6 ans, mis en œuvre à l'initiative du salarié, avec l'accord de l'employeur sur le choix de la formation. Il a également débouché sur la mise en œuvre d'une période de professionnalisation au sein d'un CDI pour permettre d'acquérir une qualification à l'issue d'une formation en alternance. Cette dernière mesure s'adressait particulièrement aux salariés en deuxième partie de carrière ou dont la qualification se révélait inadaptée à l'évolution des technologies.

La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a précisé, dans le code du travail, les dispositions relatives à la "gestion des emplois et des parcours professionnels" que les entreprises doivent mettre en œuvre. La gestion de l'emploi et des compétences professionnelles, les plans de développement de compétences, la banque de données économiques et sociales, la consultation, voire pour les

36 Audition de Damien Brochier, mission Partenariats formation professionnelle, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq), le 13 janvier 2021.

37 Cf. avis du CESE sur La sécurisation des parcours professionnels, précité.

entreprises de plus de 300 salariés, les négociations périodiques obligatoires sur ces objets, sont censés organiser "à froid" l'anticipation des reconversions.

En pratique, la négociation de conditions de mobilité professionnelle ou géographique "à froid" demeure mal assurée. L'article L. 2243-20 du code du travail ne prévoit une telle négociation que "le cas échéant". Le bilan annuel de la négociation collective révèle le très faible apport des accords GPEC, lesquels s'agissant de la négociation des mobilités sont aujourd'hui directement concurrencés par des accords de performance collective.

La responsabilité de l'employeur en matière de formation professionnelle se traduit par la négociation, dans le cadre des entreprises d'au moins 300 salariés, sur les grandes orientations à trois ans de la formation professionnelle et sur les objectifs du plan de développement des compétences. Cette négociation porte notamment sur les compétences et qualifications à acquérir pendant la période de validité de l'accord et sur les modalités d'abondement du compte personnel de formation. Toutefois, si les grandes entreprises sont outillées pour la mise en place et le suivi de telles démarches d'anticipation, les moyens des TPE-PME demeurent beaucoup plus limités. Or, leur responsabilité d'employeur est envisagée dans les mêmes termes.

L'organisation de la formation dans l'entreprise a été fortement affectée par le choix de diminution des contributions obligatoires dédiées. De plus, les réformes mettant un terme au système de dépenses intermédiées (via les OPCA et le FPSPP) ainsi que le choix, acté dans la loi du 5 septembre 2018, de réserver la mutualisation de la formation professionnelle aux entreprises de moins de 50 salariés risquent de décourager les efforts des PME proches de ce seuil (ou qui dépassent ce seuil) en matière de plans de formation.

(b) Un horizon plus incertain

La réforme de 2018 a concrétisé l'extension du champ de la reconversion professionnelle en l'inscrivant dans le droit de la formation professionnelle tout en en réduisant les moyens. L'article L. 6324-1 du code du travail issu de cette loi précise désormais que la reconversion ou la promotion par alternance des salariés "*a pour objet de permettre au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation*". Ce droit reprend l'objet des anciennes périodes de professionnalisation, issues de la loi de 2004, qu'il remplace tout en en restreignant les conditions d'accès.

Le financement des périodes de professionnalisation, pour la part des frais de formation prise en charge par les opérateurs de compétences suivant des modalités identiques à celles prévues pour l'apprentissage, est aujourd'hui réservé aux entreprises de moins de 50 salariés ou conditionné à des accords de branche dits Pro-A, notamment destinés à fixer le niveau des coûts de contrats de formation.

Une limitation du financement des actions de reconversion en entreprise est aujourd'hui observable. Elle peut aussi peser sur la progression des contrats de

professionnalisation³⁸ pour les demandeurs d'emploi, en particulier lorsqu'ils doivent entreprendre une reconversion nécessitant des périodes de formation plus longues que s'ils restaient dans leur métier d'origine³⁹.

Selon la Dares, les montants mutualisés à la formation professionnelle des actifs occupés du secteur privé ont décliné de 3,1 % en 2017⁴⁰. Cet effet prévisible de la suppression de l'obligation légale de financement de la formation professionnelle par la loi de 2014⁴¹ risque d'être accentué, *a fortiori* par la diminution des dépenses directes des entreprises dans une conjoncture de crise économique. Le hiatus grandit entre les ambitions d'une gestion à froid des reconversions professionnelles et les effets de la diminution des dépenses directes des entreprises et de celles des fonds mutualisés affectés par France compétences à la sécurisation des parcours professionnels des salariés⁴².

2. Des modalités de formation et d'accompagnement individuels

Au-delà du système de formation initiale, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, précédée de l'ANI du même nom, a instauré un droit à la qualification pour toute personne engagée dans la vie active⁴³. Ce dernier s'est traduit notamment par le dispositif individuel du compte personnel de formation mobilisable par chaque "personne, qu'elle soit salariée, à la recherche d'un emploi ou travailleur indépendant, membre d'une profession libérale ou d'une profession non salariée ou conjoint collaborateur"⁴⁴. En 2018, la réforme du compte professionnel de formation (CPF) s'est achevée par sa monétisation. L'évolution des usages du CPF a fait l'objet de premières évaluations.

Au-delà de la formation, les enjeux d'accompagnement et d'ingénierie des parcours professionnels sont identifiés comme essentiels à la construction des projets individuels de formation. La création en 2014 du Conseil en évolution professionnelle (CEP) constitue à ce titre un progrès manifeste. Ce service public gratuit, extérieur à l'entreprise, apporte aux actifs écoute et aide à la réflexion dans le choix du projet de transition. Il accompagne également, le cas échéant, le bénéficiaire dans la mise en œuvre d'un bilan de compétences, d'une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou d'une formation. Assuré dans un premier temps par les Fongecif (et autre Opacif) pour les salariés en emploi il est, depuis la réforme de 2018, confié à des opérateurs régionaux sélectionnés par appel d'offres par France

38 Entretien des rapporteurs avec Franck Morel, avocat associé, Cabinet Flichy Grangé, ancien conseiller social du Premier ministre Edouard Philippe, le 15 janvier 2021. Rapport IGAS - IGF.

39 Les personnes préalablement en inactivité, en contrat aidé ou en situation de demandeur d'emploi représentent plus de 50 % des effectifs de contrats professionnels. Les formations poursuivies en contrat de professionnalisation en vue d'obtenir un CQP ou une qualification reconnue dans les classifications professionnelles représentent plus de 27 % de l'ensemble. "Le contrat de professionnalisation en 2018, des embauches en forte hausse", Macoura Touré, Dares Résultats n° 016, mai 2020.

40 M. Lasselín, "La dépense nationale pour la formation continue et l'apprentissage en 2016-2017", Dares résultats, janvier 2021, n° 1.

41 Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

42 Entretien des rapporteurs avec Franck Morel, précité.

43 Nouveau chapitre IV du livre sur la formation professionnelle du code du travail, Articles... à préciser.

44 Art. L. 6323-2 du code du travail.

Compétences. Il est assuré par Pôle emploi, l'APEC, Cap emploi et le réseau des missions locales pour les autres publics.

Le Céreq a identifié, en 2019, la dispersion des offres de service en matière de Conseil en évolution professionnelle, entre cinq types d'opérateurs principaux (APEC, Cap emploi, Fongecif, missions locales, Pôle emploi). Ces travaux soulignent également le poids que le chômage massif fait peser sur les pratiques de Pôle emploi et des missions locales et leurs conceptions différentes en matière de conseil et d'accompagnement induites par l'hétérogénéité de leurs publics.

L'ensemble du public en besoin de reconversion s'est-il approprié ce nouveau droit à la qualification ? Son ambition d'universalité couvre-t-il bien toutes les catégories ? Pour répondre à ces questions il importe de distinguer la situation des différents publics.

2.1. Les salariés éligibles au dispositif "Projet de transition professionnelle"

L'ANI du 22 février 2018, prévoit la création d'un CPF de transition, venant en remplacement du congé individuel de formation que le projet du gouvernement prévoyait de supprimer. Les OS et les OP sont, en effet, convenues que le CPF "courant" ne pouvait répondre à des besoins correspondant à des projets de transition professionnelle, qui nécessitent conjointement aux coûts pédagogiques le financement de revenus de remplacements, ce qui était l'objet du congé individuel de formation.

La loi de 2018, prenant en compte cette proposition des partenaires sociaux, a institué le Projet de transition professionnelle (PTP) que l'usage nomme aujourd'hui "CPF transition" qui succède au congé individuel de formation. Mais cette décision s'est accompagnée d'une diminution importante des budgets qui lui sont alloués passant de plus d'un milliard d'euros à moins de 500 millions⁴⁵.

Il importe de préciser que si les conditions statutaires et d'ancienneté mises à l'accès au dispositif n'ont pas fondamentalement changé, l'objectif de ce nouveau dispositif est strictement réservé à des projets de transition professionnelle. Les possibilités qu'offrait le CIF en matière de projets de développement personnel ne sont plus autorisées. On s'éloigne ainsi radicalement des principes d'éducation permanente et des objectifs de promotion sociale qu'il portait à sa naissance (effective) en 1984.

Les limitations de financement du CPF transition professionnelle conduisent à s'interroger sur la réalité de ses ambitions. Son ciblage sur les seuls salariés pose, en particulier, la question des moyens réellement consacrés à des projets de transition professionnels pris en charge au bénéfice de tous. Ainsi, les demandeurs d'emploi ont été exclus du dispositif.

45 Audition de Stéphane Giboudaud, directeur général de Transitions Pro Auvergne Rhône Alpes, le 6 janvier 2021. Les associations transition pro se sont substituées aux fonds régionaux du Fongecif (Fonds de gestion du congé individuel de formation). Dans cette région, les budgets Fongecif ont été substantiellement diminués : alors que les budgets gérés par les Fongecif ont atteint 100 millions d'euros par le passé dans cette région, AT Professionnelle a géré un budget de 50 millions en 2020 correspondant à 2 000 dossiers de projets de transition professionnelle, dont 100 VAE.

Le dispositif spécifique dit "démissionnaire", prévu par la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, ouvre à des salariés en CDI et ayant travaillé depuis au moins 5 ans en continu un accès à l'assurance chômage. Pour cela, les associations Transition pro doivent avoir attesté du caractère réel et sérieux du projet de reconversion professionnelle déposé par les candidats au dispositif "démissionnaire" avant le terme de leur contrat de travail mais cet examen n'ouvre pas, à ce stade, un droit au projet de transition professionnelle.

Les demandeurs d'emploi

Sur l'ensemble des demandeurs d'emploi, les chiffres les plus récents présentés par Pôle emploi montrent des taux d'accès à la formation en amélioration. Néanmoins, ils comptabilisent l'ensemble des mesures contenues dans un plan personnalisé d'accès à l'emploi ou financées par le CPF, quelle que soit la formation engagée. Or, ces formations ne visent pas toutes, loin s'en faut, une reconversion professionnelle ni l'acquisition d'une nouvelle qualification. Même si certaines formations courtes peuvent conduire à enclencher et à définir un projet de reconversion si des moyens sont mobilisés pour cela⁴⁶.

Le constat d'une durée moyenne des formations en diminution montre aussi une tendance de Pôle emploi à proposer des formations plus courtes à un plus grand nombre de demandeurs d'emploi. La crise du Covid, a, de surcroît, fait chuter les accès en formation des demandeurs d'emploi⁴⁷.

Cette évolution doit être placée au regard de résultats globalement plus favorables de formations et d'accompagnement plus longs dont bénéficient notamment les licenciés pour motif économique couverts par le dispositif du contrat de sécurisation professionnelle. Non seulement celui-ci donne un revenu de remplacement supérieur à l'ARE, allocation de droit commun des demandeurs d'emploi (cf. tableau ci-dessus), mais il permet d'accéder à des mesures plus intenses d'accompagnement et de formation.

Les chiffres montrent globalement un accès à la formation privilégié pour les licenciés économiques par rapport au reste du public des demandeurs d'emploi à l'ARE.

Toutefois, la Cour des comptes a relevé que le taux d'accès à la formation des titulaires d'un contrat de sécurisation professionnelle a lui aussi eu tendance à diminuer : *"une diminution de près de moitié du taux d'accès à la formation (des CSP) entre 2014 et 2017 due, d'une part, à la limitation des formations accessibles – celles éligibles à un financement par le compte personnel de formation à compter du 1^{er} avril 2015 – et, d'autre part, des mesures d'incitation financière à la reprise d'un emploi avant le terme du contrat de sécurisation professionnelle"*⁴⁸.

46 Cf. initiative Pass industrie, financée notamment par le plan d'investissement dans les compétences, et mobilisant l'OPCO 2i et Ocapiat, pour orienter des demandeurs d'emploi sur des opérations de formation pouvant certifiantes.

47 "Les entrées en formation des demandeurs d'emploi au 2^{ème} trimestre 2020", Statistiques, études et évaluations, Pôle emploi, janvier 2021. La chute a été de -37,5 % au 2^{ème} trimestre.

48 Cour des comptes, Les dispositifs de l'Etat en faveur des salariés des entreprises en difficulté, bilan de la période 2008-2019, juillet 2020.

Les taux d'accès de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi sous CSP sont cependant assez supérieurs à celui des autres demandeurs d'emploi au bout du 13^{ème} mois, soit après la fin du bénéfice de l'allocation spécifique qui leur est versée (ASP). Des bilans plus qualitatifs montrent des résultats encore meilleurs quand les suivis sont renforcés. En particulier, une attention particulière portée au contenu en formation pour des salariés suivis en fonction de leurs besoins semble conduire à de meilleurs résultats, y compris auprès de publics peu qualifiés. Ainsi en a-t-il été du dispositif de suivi des salariés Mory Ducros et Mory Global, après la liquidation de cette grande entreprise de transport, qui a suscité une mobilisation particulièrement intense⁴⁹.

2.2. Les indépendants

Si le CPF a permis une universalisation théorique des moyens consacrés à la formation à destination de tous les travailleurs, ce droit n'est ouvert que si les travailleurs indépendants membres de professions libérales et des professions non salariées ont versé une contribution à la formation professionnelle à l'URSSAF. Cependant, tout comme pour les salariés, les moyens dégagés par le CPF sont limités pour s'engager dans une reconversion professionnelle.

En revanche, des contributions spécifiques pour les chefs d'entreprises répertoriés au répertoire des métiers et affiliés au régime de sécurité sociale sont affectées aux chambres des métiers et aux fonds d'assurance formation des professions non salariées. Ils permettent à ces organismes de mutualiser des fonds de formation, ce que ne peuvent faire les OPCO s'agissant des salariés.

Les micro-entrepreneurs dépendants des plateformes méritent une mention particulière : s'ils sont bien affiliés à un fonds d'assurance formation (l'AGEFICE), ils ne peuvent, en pratique, que très difficilement accéder à des actions de formation.

3. Le besoin d'articulation des dispositifs collectifs et individuels

La crise épidémique conduit à interroger la capacité des dispositifs récents à faire système. En particulier, s'assurer de la cohérence des choix individuels de formation et de projets de transition professionnelle avec les besoins des entreprises et des filières dans lesquelles l'emploi est encouragé suppose une responsabilisation accrue des acteurs.

Des outils anciens, tels que le recours à des solutions de chômage partiel et aux fonds permettant des financements publics mobilisés en faveur des reconversions (FNE), sont à nouveau sollicités pour pourvoir aux besoins d'accompagnement des salariés dans les entreprises réduites à une activité partielle et dont l'avenir s'assombrit. La nécessité de coordonner les acteurs publics, privés et individuels est au centre de la conception des dispositifs de transition collectif, d'APLD, mais aussi des projets de revitalisation de site.

⁴⁹ Rapport de l'IGAS, Clôture et bilan du dispositif d'accompagnement renforcé au retour à l'emploi des salariés Mory Ducros et Mory Global, septembre 2020.

3.1. Le dispositif d'activité partielle de longue durée

Les accords d'activité partielle de longue durée prévus par la loi du 17 juin 2020 ne visent pas la reconversion professionnelle des salariés mais un soutien aux entreprises devant faire face à une baisse d'activité durable et dont la pérennité de l'entreprise n'est pas menacée. En vertu du décret portant dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable du 28 juillet 2020, l'Etat s'engage à verser aux employeurs une allocation, qui depuis le 1^{er} octobre 2020 s'élève à 56 % de la rémunération horaire brute des salariés (limitée à 4,5 Smic), lesquels doivent percevoir 70 % de leur salaire brut, laissant un reste à charge aux entreprises pour les heures chômées.

Pour les salariés en activité partielle, l'Etat a également ouvert la possibilité d'un financement de l'accès à la formation professionnelle au titre du Fonds national pour l'emploi. La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessite une organisation qui correspond aux temps du travail en activité partielle et une organisation qui puisse y correspondre. Les aléas de la conjoncture et de la vie des entreprises ne sont pas toujours favorables à la stabilité du suivi de ces formations. La digitalisation de l'offre de formation et l'accès effectif des salariés à de telles solutions posent de nombreuses questions.

Plusieurs accords de branche ont été conclus permettant à leurs adhérents de bénéficier du dispositif. Celui de la métallurgie du 30 juillet 2020 s'engage à ce que les entreprises de la branche mettent en œuvre des *"actions de formation ou de validation des acquis de l'expérience inscrites dans le plan de développement des compétences, des actions de formation certifiantes mises en œuvre dans le cadre du dispositif de promotion ou de reconversion par l'alternance en vue de former des salariés aux métiers en tension, en forte mutation ou en risque d'obsolescence des compétences, de projets co-construits entre le salarié et son employeur, dans le cadre de la mobilisation de son compte personnel de formation pour tout type d'action éligible dans les conditions prévues pour l'abondement du CPF, quelles que soient leurs modalités de mise en œuvre (pendant l'activité réduite, en présentiel, à distance, en situation de travail)."*

L'accord stipule aussi qu'*"une attention particulière sera portée aux formations nécessaires à la relance, avec une priorité aux formations conduisant aux métiers porteurs d'avenir, tels que les métiers de la robotisation, de la digitalisation, de la transition écologique et énergétique."*

Les signataires réitèrent la demande à l'Etat de pouvoir mobiliser les ressources de son OPCO et des subventions publiques du FNE ou du fonds social européen pour organiser de telles actions, en particulier dans le cadre prévu pour la reconversion et la formation par alternance.

Il est trop tôt pour pouvoir apprécier la réussite de ce dispositif, dont l'esprit innovant peut être salué. Son appropriation par les acteurs du dialogue social comme par les partenaires publics paraît essentiel pour permettre aux salariés de faire face à une crise dont l'issue demeure incertaine. En particulier, il est clair qu'en dépit des conditions posées à ces aides, la dégradation du compte des entreprises par le prolongement durable des périodes de fermetures ou de réduction de l'activité, peut

conduire les employeurs à envisager de réduire leur volume d'emploi ou les exposer à des risques de faillites.

3.2. Le dispositif "Transition collective"

La concertation que l'Etat a ouverte, à l'automne 2020, avec les partenaires sociaux pour envisager les modalités de transition professionnelle dans les entreprises touchées par la crise s'est conclue par l'annonce du nouveau dispositif "transitions collectives". Il repose sur la mobilisation de tous les acteurs pour organiser des plans d'accès à la formation visant à faciliter une mobilité sécurisée de salariés dont l'emploi serait menacé.

Un plan de 500 millions d'euros de financement des actions de formation certifiantes à destination des salariés des entreprises ayant conclu un accord de Gestion de l'emploi et des parcours professionnels (GEPP) a été annoncé pour financer 100 % des actions prévues dans les établissements de moins de 300 salariés, 75 % dans les entreprises entre 300 et 1 000 salariés, 40 % dans les plus de 1 000 pour des durées de formation pouvant aller jusqu'à 24 mois.

A l'issue du parcours professionnel, dont le projet doit être soumis à l'examen des Associations Transition pro (AT pro), le salarié peut retrouver son poste de travail ou être repositionné sur un emploi équivalent. Mais l'intérêt du dispositif est de favoriser des mobilités intersectorielles tout en protégeant les salariés. La fixation des objectifs du dispositif et leur mise en œuvre se conçoit au niveau des territoires, où l'ensemble des acteurs sont invités à la co-construction de la démarche, en commençant par l'identification, au sein des comités régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle, d'une liste des métiers porteurs susceptibles de recruter.

Comme pour les accords APLD, la circulaire présentant le dispositif⁵⁰, dont le caractère opposable est explicité, précise que les entreprises engagées dans les démarches de PSE ou de ruptures collectives sont exclues du dispositif pour les emplois concernés par les mesures de transition collective. En pratique, la combinaison d'un APLD et d'un PSE est possible pour les emplois qui ne sont pas concernés par les réductions d'activité. Les signataires d'accords y voient potentiellement un intérêt pour organiser des périodes suffisamment longues de formation des salariés dans l'entreprise en vue d'une reconversion à un autre métier et/ou sur un autre emploi⁵¹.

Les "transitions collectives" pourraient remédier partiellement à la diminution des dépenses de formation professionnelle - dans les entreprises de moins de 300 notamment. Mais, la justification économique d'un investissement public important en ce domaine tient à l'objectif d'une réorientation des emplois vers des métiers identifiés comme "porteurs". Or une part importante des besoins en emplois se trouve dans des métiers peu attractifs et mal rémunérés, dont la professionnalisation doit être renforcée, mais dont le modèle économique reste

50 Instruction n° DGEFP/SDPFC/MDFF/2021 13 du 21 janvier 2021 relative au déploiement du dispositif "transitions collectives" prévu par France relance.

51 Cf. l'accord APLD mis en place chez Daher évoque directement son articulation avec le PSE, qui lui était antérieur. Entretien des rapporteurs avec Raphaël Chabrier, directeur des relations sociales, et Jérôme Crespin, coordinateur central Daher CFDT, le 28 janvier 2021.

encore fragile, comme les métiers du care ou les métiers verts et verdissants à forte intensité de main-d'œuvre.

3.3. L'intervention publique sur d'autres projets ciblés

Les transitions professionnelles d'un secteur d'activité à un autre sont un sujet complexe. Les difficultés de recrutement dans certains métiers ont pour cause principale une insuffisante attractivité. En effet, des conditions d'exercice difficiles et de rémunérations moins favorables, plus que des problèmes d'orientation ou de formation, sont à l'origine de ces difficultés, comme l'avis récent du CESE sur "Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien"⁵² l'a montré.

(a) La fin des conventions d'allocations temporaires dégressives (ATD)

L'un des dispositifs publics régulièrement utilisé jusqu'en 2019 pour encourager les salariés à l'acceptation de conditions de rémunération moins favorables a été la convention d'allocation temporaire dégressive permettant de compenser des différences de salaire importantes entre deux emplois⁵³. Soumise à la conclusion d'une convention entre l'entreprise à l'origine du PSE et l'Etat, l'adhésion des salariés au dispositif de l'allocation temporaire dégressive pouvait être vue comme une subvention à des emplois indifférenciés et de faible qualité. Au plus fort de la crise, en 2009, ce dispositif concernait près de 50 000 salariés. La diminution du nombre de licenciements économiques a limité l'usage et le financement des ATD avant leur abandon en 2020, juste avant la crise épidémique.

(b) Les conventions de revitalisation

L'intervention de l'Etat dans des bassins d'emploi concernés par des fermetures de site est une autre modalité de son action, allant de l'incitation des entreprises à participer à des actions de revitalisation des bassins d'emploi et à des reprises de site par le biais d'établissements publics fonciers⁵⁴.

Des obligations de revitalisation sont mises à la charge des entreprises de plus de 1 000 salariés ou appartenant à un groupe de plus de 1 000 salariés lorsque leur restructuration affecte, par leur ampleur, le bassin d'emploi où elles sont implantées. Une négociation conduite par les services de l'Etat doit conduire ces entreprises à des engagements en matière de revitalisation, dans un délai d'un mois après validation ou homologation du PSE. Cela doit aboutir à la signature d'une convention entre l'entreprise et l'Etat sur une durée maximum de 3 ans. Si aucun accord n'est trouvé, les entreprises sont assujetties au versement d'une pénalité de 4 Smic par emplois supprimés.

52 Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien social, Nathalie Canieux (rapporteuse), avis du CESE adopté le 9 décembre 2021.

53 J. Ghairi, op. cit.

54 Cour des comptes, Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2015.

La Cour des comptes regrette les aléas dans l'appréciation qui peut être faite de l'effet de la fermeture d'un site sur un bassin d'emploi. Elle note également le nombre limité de conventions de revitalisation observées, ainsi que l'incertitude sur le cadre de gestion et d'évaluation du dispositif dans le temps⁵⁵.

Le cas de la reprise de la friche industrielle du site Gad à Lampaul-Guimilau par un établissement public foncier associant l'Etat et la région constitue un exemple d'articulation vertueuse du rôle de plusieurs acteurs publics et privés. Il combine un partenariat entre collectivités publiques, pour le rachat et les actions de valorisation du site, et l'entreprise cédante qui s'est engagée dans une convention de revitalisation pour financer une part des actions de revitalisation (prises de participation minoritaires et avances remboursables).

Les effets de l'action de la puissance publique lorsqu'elle permet d'assurer la réhabilitation ou la dépollution d'un site pour y réinstaller des activités, au terme d'une opération de portage foncier, paraissent plus nets à la fois en termes de maintien d'activités et de transition écologique. Toutefois, le bilan comptable peut néanmoins être lourd pour l'Etat s'il ne trouve pas de repreneur du site réhabilité.

Ce type d'action des pouvoirs publics concerne le suivi de la situation des salariés des plus grandes entreprises, qui elles-mêmes sont soumises à l'obligation de financer un PSE, dans des bassins d'emploi particulièrement fragilisés. La question d'un élargissement de l'action aux publics et aux entreprises les plus fragilisés est posée.

C - L'enjeu des reconversions professionnelles : un changement d'échelle et une meilleure couverture des besoins

Le constat établi conduit à s'interroger sur le dimensionnement et l'orientation des dispositifs actuels de reconversion professionnelle. Les besoins de reconversion professionnelle vont grandissant, à la fois en raison des aspirations des personnes, des évolutions économiques et des réorientations rendues indispensables pour réussir la transition écologique. Pour que ces enjeux ne soient pas perçus comme un risque, mais comme une opportunité, l'accompagnement des travailleurs en besoin de reconversion doit pouvoir être assuré.

Cela est d'autant plus nécessaire dans un moment où les mutations qui pèseront sur les manières de produire et de consommer s'accroissent. Or, le ralentissement spectaculaire de certaines activités, la mise en évidence d'autres besoins, conduisent à envisager un changement d'échelle dans l'organisation des reconversions professionnelles. Ces transitions ont récemment conduit le législateur à s'engager, par des mesures exceptionnelles de soutien à l'activité et à l'emploi et par la budgétisation du plan de relance, à innover dans les dispositifs d'accompagnement

⁵⁵ Cour des comptes, Les dispositifs de l'Etat en faveur des salariés des entreprises en difficulté, Bilan de la période 2008-2019, précité.

des personnes en besoin de reconversion et à desserrer certaines contraintes de financement.

Toutefois, les insuffisances dans le ciblage de ces dispositifs, principalement orientés vers les licenciés économiques font question. Les voies d'une anticipation très en amont des difficultés économiques, par l'implication des acteurs du dialogue social, ne sont pas encore complètement assurées et de plus en plus d'accords conduisent à un contournement des licenciements économiques, ce qui dans la conjoncture actuelle ne saurait satisfaire.

De plus, le système de sécurisation des parcours professionnels souhaité par les partenaires sociaux au début des années 2000 semble aujourd'hui inachevé et fragilisé. La diminution des prélèvements dédiés à la formation professionnelle n'est pas compatible avec l'objectif d'assurer des reconversions professionnelles plus sûres.

De plus en plus de fins de contrats de travail ne donnent accès à aucun dispositif de reconversion. La situation des jeunes sans expérience et avec une formation initiale qui ne leur donne aucun débouché est similaire. Le statut actuel des indépendants et, plus encore, celui des nouveaux travailleurs indépendants n'offre que peu de moyens pour pourvoir à des besoins de reconversion.

Les voies et moyens identifiés pour améliorer les reconversions professionnelles doivent éviter de reproduire les biais observés, qui conduisent à écarter les personnes les plus vulnérables des dispositifs d'accompagnement et à décourager les entreprises les moins équipées en capacité RH d'y avoir recours. Enfin, l'amélioration de ces dispositifs doit être orientée dans le sens des transitions souhaitées pour l'intérêt général, ce qui implique d'actionner les bons leviers, qui sauront mobiliser à la fois les initiatives de la société civile et le rôle stratégique de la puissance publique.

Chapitre 2 : Orientations et préconisations

Cet avis est rendu dans le contexte très particulier marqué par une crise sanitaire de grande ampleur et par ses répercussions sur l'emploi et l'activité. Certaines de ces conséquences négatives se manifesteront dans les mois et les années à venir. Par ailleurs, une accélération volontariste de la transition écologique est indispensable dans la période. Dans son avis de janvier 2020 sur le projet de loi "portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets", le CESE a souligné le décalage entre les mesures de politiques publiques et les trajectoires prévues pour la réduction des émissions de gaz à effets de serre et de l'empreinte carbone de la France. Il appelle aussi à la mise en œuvre du plan de prévisions des emplois et des compétences (PPEC) inscrit dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015.

Résoudre ces différentes crises implique un changement de paradigme. Cela nécessite de partager une vision prospective des transitions professionnelles, de conduire des politiques publiques et d'engager des mesures à la hauteur des enjeux.

Une intensification de l'usage des dispositifs de transition et de reconversion professionnelle doit donc être envisagée à la fois pour surmonter la crise dans ses dimensions économiques et sociales et conduire les transitions dans des délais inévitablement courts.

Préconisation 1 :

Les crises sanitaire et climatique et le déclin de la biodiversité impliquent des changements massifs et profonds compte tenu de l'urgence. Concernant l'emploi et le travail, les mesures à prendre pour répondre aux besoins d'adaptation de millions de salariés et d'entreprises doivent impérativement être conçues en conséquence. Le CESE recommande donc, et tout particulièrement en matière de reconversions professionnelles, un véritable changement d'échelle dans les politiques engagées, tant dans leur portée que dans les moyens à leur accorder.

Conscient du caractère indispensable de ce changement d'échelle qualitatif et quantitatif à opérer, le CESE formule dans cet avis des préconisations répondant à trois objectifs principaux :

1 - donner à chaque personne les moyens de mieux anticiper les enjeux d'une transition professionnelle par le renforcement de ses droits à la formation professionnelle et à la qualification, et des moyens d'y accéder (préconisations 8, 9, 12 et 13) ;

2 - faciliter les mobilités et les reconversions professionnelles en ouvrant, pour les actifs, les possibilités de certification de compétences (préconisations 2, 3) et en accompagnant les entreprises, en particulier les TPE-PME dans la définition et l'expression de leurs besoins en compétences et en emplois (préconisations 10, 11, 14, 15) ;

3 - mettre en place un plan massif d'investissement dans les compétences, coordonné entre l'Etat et les Régions, pour que tous les actifs, quel que soit leur statut (indépendants, salariés, demandeurs d'emploi), soient assurés, dans la conjoncture actuelle, des moyens d'une reconversion professionnelle dans des activités nouvelles ou transformées pour répondre aux enjeux écologiques, technologiques et démographiques de notre époque (préconisations 4, 5, 6, 7 et 16).

I - ANTICIPER LES TRANSITIONS POUR RÉUSSIR LES RECONVERSIONS PROFESSIONNELLES

A - Repenser la préparation à la vie active et l'orientation à tous les âges

1. Le rôle de la formation initiale dans la capacité à évoluer professionnellement

En ce début de XXI^e siècle, les transformations de l'environnement économique, social et cognitif se répercutent dans le champ professionnel. Les métiers évoluent et les secteurs d'activité se reconfigurent en permanence. Les transitions en cours, accompagnées par les acteurs du marché du travail et les pouvoirs publics, sont appelées à orienter ces évolutions.

Selon la Dares, les changements de métiers concernent plus souvent les jeunes adultes que les plus âgés, en particulier pendant la phase d'insertion sur le marché du travail. Ces travaux font aussi apparaître l'ambivalence de la mobilité externe qui concerne à la fois des salariés précaires et des professionnels dotés de compétences transférables et recherchées comme les électriciens et électroniciens⁵⁶.

Une partie des jeunes générations semble avoir intégré les contraintes de mobilité dans la manière dont elles conçoivent leur avenir professionnel en leur conférant une valeur positive. Selon une récente enquête d'opinion, 40 % des jeunes actifs de 18 à 34 ans se disaient prêts à changer de projet professionnel pour trouver plus de sens à leur travail. Toutefois, le sentiment d'insécurité dans l'emploi est beaucoup plus fort chez les jeunes dont le niveau d'études est faible, ce qui les conduit à faire passer la recherche de sens au second rang de leurs préoccupations⁵⁷. Selon la situation professionnelle et sociale des jeunes actifs, le mot de mobilité professionnelle peut ainsi être vécu tantôt comme une opportunité, tantôt comme une contrainte forte induite par la précarisation du travail.

La responsabilité de favoriser dans les générations montantes une capacité de s'adapter à un monde professionnel en évolution incombe, en première intention, au système de formation initiale. L'école du socle commun de connaissances, de compétences et de culture (école et collège), intègre, en principe, un objectif de développement personnel en procurant à tous les élèves, les moyens de leur évolution ultérieure dans une logique d'orientation et de formation tout au long de la vie. Néanmoins, le déroulement de la scolarité et l'orientation restent fortement marqués par l'origine sociale des élèves et ne parviennent pas à corriger ces inégalités. La responsabilité de l'école obligatoire est donc engagée pour parvenir à combattre ces dysfonctionnements afin de limiter l'échec et de remédier au décrochage scolaire. Il y va de l'objectif d'élévation du niveau de formation générale qui favorise la capacité des individus à enrichir leurs compétences professionnelles et à en acquérir de nouvelles.

Dans la continuité de ses travaux antérieurs, le CESE considère que le système de formation initiale doit être mis en capacité de garantir, pour l'immense majorité des jeunes, l'acquisition des connaissances et des compétences du socle commun⁵⁸.

Il estime que, dans l'immédiat, les sorties précoces du système éducatif exigent une attention particulière. A ce titre, il rappelle une recommandation récente, de son

56 Bertrand Lhommeau et Christophe Michel, "Changer de métier : quelles personnes et quels emplois sont concernés?", Dares analyses, novembre 2018, n° 049.

57 Enquête réalisée par l'institut de sondage YouGov, auprès de 1 010 personnes représentatives de la population française, âgées de 18 à 34 ans, octobre 2020.

58 Une école de la réussite pour tous. Marie-Aleth Grard (rapporteuse), avis du CESE, mai 2015 ; Les inégalités à l'école, Xavier Nau (rapporteur), rapport et avis du CESE, septembre 2011 ; Générations nouvelles : construire les solidarités de demain. Danielle Dubrac et Djamel Teskouk (rapporteurs), avis du CESE, juillet 2020.

avis "Génération nouvelles : construire les solidarités de demain" visant à garantir l'effectivité de la nouvelle obligation de formation des personnes entre 16 et 18 ans, créée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, en veillant à ce qu'elle réponde aux besoins des jeunes décrocheurs. Il a aussi préconisé la création d'un droit différé à une formation qualifiante, d'une durée de deux ans, pour les jeunes entrés très tôt sur le marché du travail.

2. Faire découvrir aux élèves et aux étudiants les réalités du monde du travail pour leur permettre de mieux envisager leur futur parcours professionnel

Le système de formation initiale et le monde professionnel ont beaucoup à gagner à s'ouvrir plus largement encore l'un à l'autre. Une connaissance plus précoce et directe des réalités du monde du travail peut être utile aux jeunes pour envisager leur futur parcours professionnel. Les préconisations formulées en ce sens dans l'avis du CESE sur l'orientation des jeunes restent pleinement d'actualité⁵⁹.

Le CESE considère que la connaissance de l'évolution des métiers et des qualifications doit être mise à la portée des jeunes et des personnes en charge de la formation initiale pour faciliter leur orientation et leur insertion professionnelle.

Il rappelle deux recommandations de l'avis du CESE sur "L'orientation des jeunes", l'une visant à développer pour les élèves et étudiants des périodes de découverte des métiers et de formation, l'autre à déployer une information lisible et disponible par une offre d'information nationale, via l'ONISEP, et complétée de façon territorialisée.

Il recommande d'organiser des réunions d'information et d'échange entre les milieux éducatifs et les milieux professionnels et consulaires sur l'évolution des métiers, des compétences et des emplois, dans un cadre territorial, avec le concours des organismes concernés, tel que Pôle emploi ; d'encourager l'accueil des enseignants dans les entreprises pour échanger avec les acteurs de la vie professionnelle.

3. Poursuivre l'adaptation et le décloisonnement du système de certification des compétences

La certification, en tant qu'instrument de la reconnaissance des compétences professionnelles et de leur repérage sur le marché du travail, est un élément essentiel du processus de qualification. Depuis la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, les certificateurs ont construit et découpé en blocs de compétences les certifications qu'ils portent au RNCP⁶⁰. Ce découpage tend à faciliter l'accès à la formation professionnelle et à la qualification en permettant d'étaler dans le temps la préparation et l'obtention d'une certification complète qu'il s'agisse d'un diplôme, d'un titre professionnel ou d'un certificat de qualification professionnelle (CQP). Les blocs de compétences peuvent être communs à plusieurs certifications professionnelles.

59 L'orientation des jeunes, Laure Delair et Albert Ritzenthaler (rapporteurs), avis du CESE, avril 2018.

60 Les blocs de compétences sont définis à l'article L. 6323-6 du code du travail comme "une partie identifiée de certification professionnelle classée au sein du répertoire (RNCP)".

Organiser des recoupements entre certifications favorise la reconnaissance de compétences dans plusieurs champs professionnels et, en principe, la possibilité d'articuler des formations courtes avec des formations plus longues.

Une telle modularité est potentiellement utile et efficace pour satisfaire les besoins d'évolution et de reconversion professionnelle des actifs. Entre 2015 et 2017, le COPANEF placé sous la responsabilité des partenaires sociaux a initié des travaux afin de favoriser les passerelles entre certifications. Des rapprochements ont eu lieu entre CQP de différentes branches et entre titres du ministère du Travail et certains CQP⁶¹. S'agissant des diplômes professionnels relevant des commissions professionnelles consultatives du ministère de l'Education nationale, d'importants obstacles techniques, qui tiennent notamment à la manière de traiter les enseignements généraux, devront encore être surmontés avant de parvenir à partager des blocs de compétences avec les certificateurs de branche.

France Compétences exerce, depuis la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, les missions antérieurement confiées au comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (COPANEF) en matière de certification. Elle a, en outre, absorbé la commission nationale des certifications professionnelles (CNCP). La loi de 2018 a renforcé le rôle de cette commission en lui donnant le pouvoir de demander aux ministères et organismes certificateurs la mise en place de correspondances totales ou partielles entre les certifications professionnelles dont ils sont responsables et d'autres - équivalentes et de même niveau - et leurs blocs de compétences⁶².

Préconisation 2 :

Le CESE recommande que le travail de décloisonnement des certifications professionnelles, à partir d'une mise en commun de blocs de compétences et en lien avec l'ensemble des certificateurs, figure au rang des priorités dans l'agenda de France Compétences. Cette démarche permettra de promouvoir une approche plus transversale des compétences entre métiers et entre secteurs d'activité et facilitera ainsi les mobilités et les reconversions professionnelles.

3.1. Poursuivre les travaux de référencement des certifications dans le cadre européen de certification

Le cadre européen de certification (CEC), créé en 2008 et révisé en 2017 a vocation à intégrer tous les types de qualifications et constitue un outil de transposition entre les différents cadres nationaux des certifications. La recommandation concernant le cadre européen des certifications invite les États membres à procéder au "référencement" de leurs systèmes nationaux des certifications avec le CEC, afin d'établir une relation claire entre leurs niveaux de certifications nationaux et les huit niveaux du CEC.

61 Le CESE a traité la question de la certification professionnelle dans un avis de septembre 2016, intitulé "Les certificats de qualification professionnelle (rapporteur : Dominique Gillier).

62 Pascal Caillaud, Les partenaires sociaux, acteurs de la certification professionnelle, BREF Céreq n° 395, 2020.

Toutes les certifications, certificats, diplômes, suppléments aux certificats et aux diplômes peuvent, en principe entrer, dans le cadre européen de certification sur la base d'une référence au niveau correspondant. La France a adopté en janvier 2019, un nouveau cadre national de certification professionnelle avec une nomenclature à 8 niveaux alignée sur celle du CEC. France compétences, responsable du répertoire national des certifications, est le "point national de coordination" pour le CEC et assure à ce titre la gouvernance du processus de référencement.

Le CESE considère que le référencement de l'ensemble des certifications dans le CEC permet non seulement d'établir des équivalences à l'échelle de l'Union européenne mais qu'il est aussi à même de favoriser les correspondances entre les différents types de certifications dans le cadre national.

Préconisation 3 :

Le CESE recommande que France compétences poursuive l'actualisation du référencement dans le cadre européen des certifications (CEC) de l'ensemble des certifications. Une attention particulière sera portée à celles relevant de la responsabilité des partenaires sociaux soit au niveau interprofessionnel (via Certif Pro avec aujourd'hui le CLEA et le CLEA numérique) soit au niveau des branches professionnelles (pour les CQP et CQPI).

3.2. Promouvoir le dispositif du passeport de compétences

Le passeport d'orientation, de formation et de compétences a été créé par la loi "Avenir professionnel" de 2018⁶³ et sa gestion en ligne a été confiée à la Caisse des dépôts et Consignations. La possibilité de disposer de cet outil sur le portail "Mon compte formation" est ouverte à tout titulaire d'un CPF. Le "passeport" recense les formations suivies, les qualifications obtenues dans le cadre de la formation initiale ou continue ainsi que les acquis de l'expérience professionnelle. Un décret en date du 11 octobre 2019 oblige les certificateurs à transmettre les données individuelles relatives aux certifications obtenues sous réserve qu'elles soient inscrites au RNCP ou au répertoire spécifique (RS).

Les titulaires d'un passeport de compétences y retrouvent des informations concernant leur parcours professionnel et de formation ; leurs diplômes, titres professionnels et certificats de qualification professionnelle. Ils auront la possibilité de partager ces informations pour favoriser leur orientation, en particulier avec le conseil en évolution professionnelle (CEP). Ils pourront également éditer un *curriculum vitae* (CV) infalsifiable, généré par l'application, utilisable pour leur recherche d'emploi.

Le CESE recommande le déploiement effectif du passeport d'orientation, de formation et de compétences qui doit permettre de recueillir et rendre accessible en permanence les informations utiles au projet professionnel de la personne.

Il est essentiel que toutes les informations utiles soient soigneusement répertoriées dans ce passeport, blocs de compétences isolés en vue d'un parcours

⁶³ Article L. 6323-8 du code du travail.

vers des certifications complètes (diplômes, titres professionnels ou CQP), fonctions exercées et expériences professionnelles en vue d'une VAE.

B - Coordonner la prospective des métiers et des qualifications dans le cadre de la planification des transitions

1. Renforcer l'exercice de prospective des métiers et des qualifications (PMQ) piloté par France Stratégie et la DARES

1.1. ... en associant à la PMQ l'ensemble des travaux d'observation et de prospective réalisés à l'échelle des secteurs d'activité et des territoires

De nombreux exercices prospectifs portant sur les métiers, les emplois et les qualifications sont conduits par les collectivités publiques, par les partenaires sociaux et par des organismes ou institutions divers, à différentes échelles nationale et globale, sectorielle et régionale.

La prospective des métiers et des qualifications (PMQ) réalisée par France-Stratégie, en partenariat avec la Dares, la Depp et le Céreq, constitue, par son ampleur et sa sophistication le principal de ces travaux. Elle est conduite de façon régulière, sur le fondement de lettres de mission du Premier ministre, depuis la fin des années 1990 afin d'examiner les perspectives d'évolution des ressources en main-d'œuvre et en emploi par métiers. Elle répond à un besoin de visibilité des décideurs et des acteurs de la formation, de l'insertion et de l'accompagnement dans l'emploi sur les métiers et les compétences de demain. Après trois exercices sur les horizons 2010 (publié en 2002), 2015 (publié en 2007), 2020-2022 (publié en 2012 et 2015), France Stratégie a engagé il y a deux ans le quatrième exercice, à l'horizon 2030. Ces travaux se sont trouvés fortement perturbés et retardés par la crise sanitaire qui a exigé de retravailler dans l'urgence les scénarios macro-économiques.

L'exercice de projection consiste à calculer, pour chaque métier, d'une part le nombre de créations ou destructions d'emplois induits par le fonctionnement de l'économie selon les hypothèses des scénarios macroéconomiques définis, d'autre part le nombre de départs en fin de carrière sur la période considérée.

Il associe les administrations centrales concernées par l'analyse des perspectives d'évolution à moyen terme de l'emploi et comprend des phases de concertation avec les partenaires sociaux. Surtout, le travail de projection des emplois par métiers et qualifications fait l'objet d'échanges avec les observatoires de branche (OPMQ) et les experts sectoriels. Le besoin d'un développement du dispositif à l'échelle régionale a, par ailleurs, été identifié par les producteurs et les utilisateurs de la PMQ, ce qui passe par une association plus étroite avec les régions et leur Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et Observatoires régionaux sur l'emploi et la formation (CARIF-OREF), de manière à intégrer leurs travaux prospectifs dans

l'exercice national⁶⁴. Bien qu'une telle intégration soit considérée comme difficile par certains experts, elle trouverait aujourd'hui tout son sens au regard de la volonté de développer une GPEC territoriale autour des nouveaux dispositifs de transition professionnelle.

Préconisation 4 :

Le CESE recommande de confier à France Stratégie le soin de réaliser une méta-analyse partagée avec l'ensemble des parties prenantes. Dans cette logique de co-construction, elle regroupera l'ensemble des travaux d'observation et de prospective sur les trajectoires travail, emploi, formation, compétences, réalisés dans les branches, les territoires, les administrations centrales, les services publics et autres études indépendantes. Elle devra en outre intégrer les objectifs des politiques publiques liées aux principales transitions aux différentes échelles, locales, nationales et internationales.

Il préconise la recherche concertée d'une méthodologie commune à l'ensemble des organismes de prospective des métiers et des qualifications présents sur le territoire.

Le CESE recommande de mettre à profit le rattachement fonctionnel des observatoires de branches (OPMQ) aux opérateurs de compétences (OPCO), qui recouvrent chacun le champ de plusieurs branches professionnelles, pour assurer la consolidation, à ce niveau, de leurs travaux.

En outre, les lois de décentralisation ont conféré aux Régions des compétences spécifiques en matière de développement économique, d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle. Elles réalisent en s'appuyant sur leurs CARIF-OREF des diagnostics territoriaux sur les besoins des acteurs économiques en amont de la construction de leur politique d'orientation et de formation. Comme l'a préconisé le CESE, dans son avis récent sur le chômage de longue durée, les Régions, de par leur proximité avec les différents bassins d'emplois, doivent être confortées dans une position d'animatrices de consortium territoriaux, pour accompagner dans le champ économique et social, les entreprises et les actifs (salariés, demandeurs d'emplois, jeunes entrant sur le marché du travail). Dans cet esprit, un rapprochement entre les structures territoriales et les structures de branches devrait être favorisé.

1.2. ... en intégrant clairement dans les scénarios prospectifs les engagements des pouvoirs publics dans les principales transitions

La prospective des métiers et des qualifications de France Stratégie est construite sur le prolongement des tendances observées en matière d'évolution de la population active et de besoins en main-d'œuvre des entreprises, décliné ensuite dans trois scénarios macro-économiques (favorable, standard, défavorable). L'exercice intègre aussi des "questionnements" sur les principales transitions. Toutefois, il ne prend pas en compte les trajectoires nécessaires pour atteindre les objectifs affichés par les pouvoirs publics afin de conduire les grandes transitions et particulièrement ceux

⁶⁴ Prospective des métiers et des qualifications (PMQ) : bilan et perspectives, France-Stratégie, Dares, février 2018.

attachés à la lutte contre le dérèglement climatique et le déclin massif de la biodiversité.

Il convient, à ce stade, de souligner l'intérêt d'une programmation des emplois et des compétences en rapport avec la conduite des grandes transitions dans l'esprit des recommandations du rapport de la mission présidée par Laurence Parisot, remis en 2019⁶⁵.

Préconisation 5 :

Le CESE recommande au Premier ministre de spécifier, dans la lettre de mission pour la prochaine prospective des métiers et des qualifications, les objectifs de politique publique à atteindre à l'échéance de l'exercice prospectif, en particulier dans les champs des transitions numérique et écologique, en y intégrant la lutte contre le dérèglement climatique.

Une telle démarche renforcerait la pertinence et l'utilité de l'exercice en permettant une meilleure anticipation des besoins en termes d'emplois et de compétences associés à ces objectifs et aiderait à définir les stratégies d'accompagnement nécessaires auprès des entreprises, des personnes et de Pôle emploi, dans les territoires.

2. Accompagner les entreprises dans l'adaptation de leurs activités et de leurs compétences aux objectifs des grandes transitions par des EDEC déclinés territorialement

Les engagements de développement emploi compétence (EDEC) conclus entre le ministère du travail et une ou plusieurs branches professionnelles relèvent aussi de la prospective. Ils visent à anticiper les conséquences des mutations économiques, sociales, démographiques sur les emplois et les compétences en vue de la réalisation d'actions concertées dans les territoires, le plus souvent dans une démarche interbranches en cohérence avec les travaux engagés au sein des comités stratégiques de filière. L'objet d'un EDEC est de parvenir à un diagnostic partagé sur l'analyse des besoins (via un contrat d'études prospectives) pour définir ensuite un plan d'actions. Le diagnostic peut être national ou territorial et s'appliquer à des bassins d'emplois. Il donne lieu à un financement par l'Etat.

⁶⁵ Laurence Parisot, rapport de mission sur le « Plan de programmation des emplois et des compétences » remis aux ministres de la Transition écologique et solidaire, du Travail, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, le 19 février 2019.

Préconisation 6 :

Le CESE préconise que les engagements de développement emploi compétence (EDEC) soient prioritairement utilisés pour anticiper les besoins en emplois, compétences et formation en lien avec les transitions écologique, numérique et démographique. Il s'agirait en particulier d'éviter qu'une insuffisance des compétences et des emplois dans des activités comme la rénovation énergétique du bâti, l'accompagnement social et médico-social, l'agro-écologie ou encore la santé, ne freine la mise en œuvre des politiques publiques correspondantes. Les EDEC doivent également contribuer à la préparation des reconversions de salariés en amont de destructions d'emplois, en particulier lorsqu'elles sont en rapport avec les évolutions numériques et les impacts du dérèglement climatique.

Le CESE recommande aux pouvoirs publics et aux branches de veiller à ce que le volet prospectif des EDEC soit suivi du financement et de la mise en œuvre des plans d'action correspondants notamment s'agissant de la formation et de l'accompagnement des salariés. Il préconise d'associer les CPNE des branches professionnelles à leur élaboration et au suivi de leur mise en œuvre.

3. Encourager les reconversions et les reprises d'emploi vers les métiers d'intérêt général dont la création devrait être encouragée

Parce que le dérèglement climatique et l'évolution des technologies numériques engagent des transformations radicales de nos modes de production et de consommation dans des délais extrêmement courts, celles-ci exigent d'accélérer la mutation des métiers et des emplois. Des filières doivent entièrement se reconverter et d'autres doivent émerger.

Atteignant un montant total de 101 milliards d'euros, les marchés publics constituent un levier indispensable dont l'efficacité n'est plus à démontrer⁶⁶.

Afin de soutenir les activités répondant à ces enjeux d'intérêt général, les acteurs publics doivent orienter leurs marchés en direction de ces nouvelles filières et nouveaux métiers.

Un des principaux écueils rencontrés par les acteurs économiques, est que l'investissement dans ces transitions ne trouve pas forcément de débouchés qui leur permettent d'assurer un équilibre économique à court terme. Il est donc difficile de s'y engager alors que cela menace directement l'activité économique à moyen terme et les emplois qui y sont liés, notamment pour les TPE-PME.

66 <https://www.francemarches.com/chiffres/>

Les TPE-PME, alors qu'elles constituent 99,9 % des entreprises françaises et près de la moitié des emplois, ne représentent que 32 % de la commande publique en valeur. Il faut donc favoriser leur accès à ces marchés et y inclure des clauses qui intègrent des critères environnementaux et sociaux, lesquels permettent l'émergence et la pérennisation des métiers et filières d'avenir⁶⁷. Certaines TPE n'ont pas accès à la commande publique en raison de seuils de passation des marchés de gré à gré trop bas et de la priorité donnée au critère de prix dans l'attribution des marchés publics.

De surcroît, l'effort d'investissement des entreprises dans la formation tend globalement à fléchir depuis plusieurs années⁶⁸ alors même que la relance économique doit aussi répondre aux besoins de transformation des métiers et de créations de nouveaux emplois induits par les principales transitions.

Préconisation 7 :

Le CESE recommande :

- **d'engager l'ensemble des collectivités à promouvoir, par la commande publique, la création de nouvelles filières et de nouveaux emplois dans les métiers d'intérêt général, afin de soutenir les reconversions professionnelles en relation avec les objectifs de transition partagés prédéfinis ;**
- **d'intégrer dans l'ensemble des contrats de marchés publics des clauses et critères environnementaux, économiques et sociaux à même de répondre aux enjeux sociétaux liés au dérèglement climatique et aux transformations numériques.**

II - PREVENIR ET ACCOMPAGNER

L'objectif d'une sécurisation des parcours professionnels est plus que jamais d'actualité. Fixé depuis le début des années 2000 par les partenaires sociaux, certaines réalisations y ont en partie concouru. Le compte personnel de formation a une vocation universelle. De plus, un droit à la qualification a été introduit dans le code du travail par la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel et son utilisation doit devenir effective (A). Toutefois, la conception de ces outils à l'usage de chaque personne ne suffit pas. L'accompagnement des personnes et des entreprises doit être amélioré (B).

67 <https://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-des-pme>

68 La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2016 et 2017, Dares Résultats, janvier 2021, n° 01.

A - Prévenir le risque de déqualification

1. Sécuriser les reconversions

1.1. Veiller à la mise en œuvre des droits prévus pour les transitions professionnelles

L'objet d'une sécurisation des parcours professionnels est plus que jamais d'actualité. Les nombreuses réformes du marché du travail de ces dernières décennies ont cherché à construire une flexi-sécurité à la française. La France a toujours été hésitante entre le modèle scandinave qui offre de nombreuses garanties sociales pour les salariés en transition entre deux emplois en échange d'une flexibilité accrue pour les entreprises et le modèle anglo-saxon où le marché du travail est très flexible avec peu de sécurité pour les salariés.

Pour les salariés, l'outillage de base pour envisager une transition professionnelle répond à l'enjeu d'une sécurisation de leurs parcours professionnel par "beau temps" économique : entretien professionnel (EP) tous les deux ans dans l'entreprise et bilan à six ans ; conseil en évolution professionnelle (CEP) gratuit en proximité dans les territoires ; compte personnel de formation (CPF) monétisé, avec des possibilités d'abondement et CPF de transition (PTP).

Récemment, un dispositif de transition collective a été instauré. La démarche de concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux qui y a présidé, comme l'approche territoriale qui l'a structurée sont à saluer comme de premiers éléments de réponse dans le cadre du plan de relance. Pour autant, dans le contexte actuel et face aux enjeux de transitions signalés en première partie, les moyens alloués à ces dispositifs sont potentiellement trop faibles et devront être pérennisés en changeant d'échelle. Dans cette perspective, une évaluation du dispositif devra être réalisée en termes d'articulation des différents acteurs, autour des plateformes territoriales notamment, afin de questionner singulièrement sa lisibilité et son accessibilité pour les salariés et les employeurs des petites entreprises.

Les demandeurs d'emploi disposent aussi d'outils d'accompagnement mis en œuvre par le service public de l'emploi. De par leur conception même, les dispositifs de l'entretien professionnel, du CPF TP et de transition collective ne concernent pas, à ce stade, les demandeurs d'emploi. Ces derniers disposent, en revanche, du CEP mis en œuvre par Pôle emploi. Les mesures destinées à accompagner les demandeurs d'emploi dans leur projet professionnel sont prévues par la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi et, pour les licenciés pour motif économique, par l'ANI sur les contrats de sécurisations professionnels.

Le CESE observe que le suivi d'éventuelles reconversions professionnelles implique un suivi plus qualitatif des situations individuelles. Dans une situation où la transformation d'un grand nombre d'activités a des conséquences importantes en termes de destruction et de création d'emplois, il considère qu'il est particulièrement nécessaire de mettre en œuvre l'ensemble des droits négociés pour intégrer une démarche de reconversion professionnelle dans les méthodes d'accompagnement du service public de l'emploi.

Si la réforme de la loi de 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel a structuré des réponses aux "petits risques" d'obsolescence des compétences, la crise économique et l'accélération des transitions écologiques et numériques appelle une stratégie publique d'accompagnement des salariés face aux "grands risques" de rupture des parcours professionnels, nécessitant des transitions plus lourdes.

La crise sanitaire et les transformations numériques et écologiques dans les entreprises nécessitent de renforcer la responsabilité des employeurs et de la sphère publique pour permettre à tous les salariés de construire leurs transitions vers un nouvel emploi.

En ce sens le CESE fait deux préconisations pour rendre plus effective les droits des personnes les plus exposées aux ruptures de parcours professionnelles. Le service public de l'emploi est chargé de la mise en œuvre de ces droits pour les demandeurs d'emploi et concentre ses moyens sur les demandeurs d'emploi les plus vulnérables d'une part, et sur les licenciés économiques d'autre part dans le cadre de la convention négociée sur les CSP. Certaines situations demeurent moins bien traitées.

Préconisation 8 :

Le CESE considère que la période actuelle commande une mise en œuvre attentive des mesures d'accompagnement des projets professionnels des demandeurs d'emploi, prévus par la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi et la convention relative au contrat de sécurisation professionnelle.

Le projet personnalisé d'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi ou le contrat de sécurisation professionnelle des licenciés économiques doivent intégrer, les moyens d'une reconversion professionnelle vers un autre métier lorsque celle-ci s'impose.

Ces moyens doivent mobiliser l'ensemble des possibilités de financement sous forme d'abondements des parties prenantes (Etat, régions, entreprises, Pôle emploi) autour d'objectifs partagés et dans un calendrier accéléré.

Il conviendra notamment de veiller à ce qu'un programme de validation des socles de compétence, CléA et CléA numérique, soit proposé aux personnes qui en ont besoin pour réussir leur parcours de reconversion

Dissensus sur cette préconisation

Les représentants des groupes CGT, Environnement et Nature et la représentante de l'Union syndicale Solidaires considèrent que les évolutions récentes du droit du travail, accords de performance collective (APC) ou ruptures conventionnelles collectives (RCC), nouvelles formes de grands licenciements en dehors des procédures de licenciements économiques, ont eu pour conséquence de rendre possible le contournement des protections des salariés permettant à certaines entreprises d'en faire une utilisation abusive.

Ces représentants estiment que, pour prendre en compte ce risque, les accords APC et RCC doivent inclure un socle de droits comportant des mesures sociales d'aide à la reconversion professionnelle (formation, congé

de reclassement, déménagement, aide à la mobilité, à la création d'entreprise, etc...).

1.2. Ouvrir l'accès au CPF transition professionnelle à certains publics

Le dispositif "Mon compte formation" porté par la Caisse des dépôts est aujourd'hui mis en place. Une appropriation progressive par les individus de cet outil est en cours. Toutefois les constats ont montré les limites financières sur lesquelles butte l'utilisation de "Mon compte formation" pour des reconversions lourdes. Cela est particulièrement vrai pour les salariés dont la qualification est ancienne et n'a fait l'objet d'aucune mise à jour. Mais aussi pour tous ceux dont l'emploi est précaire ou qui ont connu de longues périodes de chômage. Dans la crise actuelle, les efforts de financement de la formation professionnelle pourraient porter sur l'abondement des comptes formation des personnes dont les besoins de reconversion peuvent résulter des accords de PSE ou de ruptures conventionnelles collectives.

Aussi, le CESE constate que les 5 000 euros prévus pour les salariés (8 000 euros pour les non qualifiés) continûment employés, au bout de 10 ans de cotisations, sont des niveaux modestes pour des reconversions qui nécessitent un parcours parfois long dont le coût global doit intégrer les actions de formation, un revenu de remplacement et, dans certains cas, des frais de mobilités. Pour les salariés dont le suivi de la qualification n'a pas été assuré (entretiens tous les 6 ans rendu obligatoire) des versements de 3 000 euros à la charge de l'employeur ont été prévus. Il en est de même pour les personnes licenciées pour une cause réelle et sérieuse parce qu'elles n'ont pas accepté la modification de leur contrat de travail induite par un accord de performance collective.

La mise en œuvre de ces correctifs a été jusqu'à présent repoussée. En tout état de cause, cet instrument correctif vise à compenser les inégalités qui existent actuellement entre les salariés selon leur situation d'emploi.

Le CESE constate, en particulier, que la multiplication des fins de contrat de travail évitant le motif économique de licenciement, ainsi que les contrats de travail précaires conduisent à des garanties très inégales d'accès à un projet de transition alors que toutes ces fins de contrat ont pour origine des suppressions ou des transformations d'emploi inhérentes à l'évolution des activités économiques.

Cette inégalité est encore plus forte entre les demandeurs d'emplois. Les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi ne bénéficient du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) que lorsqu'elles ont été licenciées pour motif économique. Ces cas de licenciements ne sont pas les plus fréquents, ce qui pose la question des modalités de reconversion envisagées pour les autres demandeurs d'emploi.

Le dispositif mis en place pour les demandeurs d'emploi afin de faciliter l'accès à leur compte personnel de formation en est encore à son démarrage. La caisse des dépôts, gestionnaire de mon compte formation, observe néanmoins des pratiques qui peuvent contribuer à améliorer l'accès à des formations nécessairement certifiantes, dont il faudrait faire une évaluation plus précise des durées, des conditions et des effets.

Les abondements de la part de Pôle emploi peuvent être sollicités par les demandeurs d'emplois pour des actions individuelles de formation. Une absence de réponse dans un délai de cinq jours de la part de l'opérateur public de placement vaut acceptation. Les chiffres de "Mon compte formation" communiqués par la Caisse des dépôts et consignations montrent que cette faculté est désormais utilisée par les demandeurs d'emplois, le plus souvent pour des formations courtes.

Si pour certains publics, des formations courtes peuvent être sollicitées avec profit, facilitant un retour rapide à l'emploi, ce n'est pas le cas de tous les demandeurs d'emploi. Les salariés les moins qualifiés dont la perte d'emploi intervient alors qu'ils occupaient un emploi en CDI depuis de nombreuses années ont besoin d'un accompagnement plus soutenu et d'une formation plus longue. Pour ces personnes, la rupture des liens avec le travail est aussi une perte de droits sèche : alors qu'ils bénéficiaient de droits à la qualification en qualité de salarié et d'un accès possible au CPF transition en soumettant un projet de transition professionnelle aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales de reconversion (aujourd'hui Associations Transitions Pro - ATPPro), ils le perdent du jour au lendemain.

Des tentatives encore trop timides ont eu lieu pour élargir le dispositif du PTP aux salariés démissionnaires et aux personnes en CDD. Or, le financement des coûts pédagogiques des actions de formation des démissionnaires inscrits à Pôle emploi n'est pas assuré par le service public de l'emploi. De plus, l'accès des CDD au PTP demeure limité à ceux des salariés concernés qui font une demande avant le terme de leur contrat à durée déterminée et sous certaines conditions de durée d'emploi.

Cette discontinuité dans le parcours professionnel est peu efficace en termes de reconversion. Il est établi, en effet, que plus le délai entre le licenciement et l'engagement dans un parcours de reconversion est long plus il devient difficile à mettre en œuvre.

C'est pourquoi le salarié qui va être licencié devrait pouvoir, dès son préavis, bénéficier d'un conseil en évolution professionnelle afin d'identifier un éventuel projet de reconversion. Dans un tel cas, ce salarié devenu demandeur d'emploi devrait rester éligible à un CPF de transition pendant un temps déterminé après la rupture du contrat de travail. Ce dispositif devrait rester ouvert aux demandeurs d'emplois sortant d'un CDI d'une durée d'au moins cinq ans et être réservé en priorité à ceux qui n'ont bénéficié d'aucune formation. Il devrait donner lieu à une formation d'une durée maximale d'un an, dont le coût serait pris en charge au titre du CPF transition, et correspondant à la durée de son indemnisation chômage.

Préconisation 9 :

Le CESE préconise que l'abondement du compte personnel de formation (CPF) des salariés n'ayant reçu aucune formation diplômante ou certifiante dans un cycle de 10 ans puisse se poursuivre au-delà de la 10^e année.

Le CESE considère que le dispositif des "projets de transition professionnelle" devrait être proposé à certaines catégories de demandeurs d'emploi n'ayant pas bénéficié de formation qualifiante dans les cinq dernières années.

Ces ouvertures de droit doivent s'accompagner d'une articulation entre le service public de l'emploi et les associations "transition professionnelle". Il s'agit d'assurer un partage d'information sur l'accompagnement dont les demandeurs d'emploi auront préalablement bénéficié et sur la régulation des moyens financiers consacrés à ces droits.

Le financement de l'élargissement du dispositif Projet de transition professionnelle (PTP) à ces nouvelles catégories serait assuré, sur la base d'une étude d'impact, par une nouvelle enveloppe du plan d'investissement dans les compétences (PIC) consacré aux transitions professionnelles des publics ainsi identifiés.

L'ouverture de ces droits aurait pour objet :

- l'examen du projet de transition professionnelle pour validation ;
- le financement des coûts pédagogiques des actions de formation et des frais annexes, dans la mesure où les revenus de remplacement pendant la réalisation du PTP demeurent à la charge de l'assurance chômage.

Ce droit serait ouvert à la condition que les demandeurs d'emploi concernés n'aient bénéficié d'aucune formation qualifiante pendant les cinq dernières années de leur dernière activité. Il aurait pour objet de leur donner accès à une formation suffisante pour réaliser un projet de transition professionnelle prioritairement vers un métier nécessaire au plan de relance et en particulier un métier de la transition écologique ou du numérique. Seuls les frais de formation et annexe seraient pris en charge, leur rémunération étant couverte par l'assurance chômage.

En outre, le financement des actions de formation des personnes démissionnaires dont le projet de transition professionnelle a été validé par les ATPPro devrait être prévu au titre du CPF transition.

Enfin, le dépôt d'un projet de transition professionnelle par les demandeurs d'emploi anciennement en CDD, n'ayant bénéficié d'aucune formation et remplissant les conditions de durée d'emploi prévues devrait être ouvert y compris au-delà du terme de leur dernier contrat de travail.

Les indépendants peuvent bénéficier du compte personnel de formation s'ils ont versé leur contribution à la formation professionnelle. C'est également le cas des nouveaux travailleurs indépendants dépendants des plateformes.

Le CESE estime par conséquent nécessaire de mieux identifier le dispositif d'accès aux droits à la formation ouvert par le CPF pour les indépendants.

Préconisation 10 :

Le CESE recommande que France Compétence rende compte de l'utilisation dans une enveloppe spécifique des fonds récoltés au titre de la contribution à la formation professionnelle auprès des organismes collecteurs des professions exercées par les indépendants.

Il souhaite en particulier que l'accès au compte personnel de formation (CPF) soit mieux assuré par un partenariat spécifique entre la caisse des dépôts, les chambres consulaires et de métiers, en lien avec les fonds d'assurance formation des indépendants.

2. Créer les conditions d'un dialogue social effectif sur l'anticipation de l'évolution des métiers

Le projet de loi en cours d'examen sur le climat prévoit une disposition que le CESE avait appelée de ses vœux dans son avis sur "L'emploi dans la transition écologique": l'intégration du sujet de la transition écologique parmi les attributions des CSE.

Le CESE relève néanmoins que pour donner un effet utile à une telle disposition le dialogue social devrait se traduire par des mesures concrètes en termes de GEPP et de plan de formation pour anticiper les reconversions professionnelles souhaitables à moyen ou long terme. Dans ce but, les CSE devraient être dotés de moyens d'expertise suffisants et les représentants du personnel devraient bénéficier des formations nécessaires pour mieux appréhender l'impact du dérèglement climatique sur l'activité des entreprises et sur l'emploi en fonction de l'évolution anticipée des métiers et des compétences.

La création de la banque de données économique et sociale par l'ANI de 2013 sur la sécurisation de l'emploi, reprise dans la loi du 14 juin 2013, pourrait être qualitativement améliorée pour contenir des informations exploitables sur la transition écologique, en y intégrant celles contenues dans les rapports RSE rendus obligatoires dans les grandes entreprises. Le CESE rappelle en outre une préconisation contenue dans son avis sur "Le développement de la culture du dialogue social" : il y recommandait de renforcer l'accès et la lisibilité de la BDES. Cette orientation vaudra a fortiori pour des questions d'anticipation et de prospective sur l'évolution des métiers, lesquelles se conçoivent parfois sur des horizons de moyen terme. Dans ce but, l'outillage des CSE est plus que jamais nécessaire.

Préconisation 11 :

Afin de mieux orienter le dialogue social sur les conséquences de la transition écologique sur les emplois, les métiers et les compétences, le CESE recommande :

- d'inciter les entreprises à la mise en place de GPEC/GEPP négociées pour toutes celles qui n'y sont pas soumises par la loi ;

- de prévoir un temps d'information et de consultation annuel du CSE sur les enjeux de GPEC/GEPP pour que soient anticipées les reconversions souhaitables ;

- de prévoir dans le cadre des accords de GPEC/GEPP une consultation annuelle des CSE sur leur mise en œuvre ;
- de réaliser des études d'impact économique et social liées aux risques climatiques, à la fois en termes d'impacts physiques sur les activités et de modification des emplois induite par des politiques de transitions ;
- d'intégrer des indicateurs environnementaux dans la BDES pour la transformer en Base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) ;
- d'améliorer la lisibilité de la BDES, devenue BDESE, dans le cadre de la consultation sur les orientations stratégiques de l'entreprise, en particulier pour les emplois menacés, et de faire apparaître les risques de transitions difficiles sans une évolution de la qualification pour les salariés concernés ;
- d'accroître la formation des représentants du personnel et des CSE pour mieux appréhender les impacts de la transition écologique sur l'emploi et les métiers.

B - Mieux responsabiliser et accompagner les personnes et les entreprises pour organiser les reconversions professionnelles

1. Relancer la politique de sécurisation des parcours professionnels

La politique de sécurisation des parcours professionnels inaugurée au début des années 2000 affichait l'objectif d'assurer à chaque personne active, quel que soit son statut (salarié, indépendant, fonctionnaire, etc.) une continuité des droits en matière de protection sociale, de retraite et de formation. Or, dans ces parcours, les temporalités du projet de reconversion sont fonction de situations très différentes selon les personnes et les organisations où elles travaillent : toutes ne disposent pas des mêmes droits, ni des mêmes informations. En outre, de nombreux facteurs sociodémographiques doivent être pris en compte pour comprendre les inégalités d'accès à la formation tels que le sexe et/ou la situation familiale, la catégorie socio-professionnelle⁶⁹, la localisation.

Il convient d'affirmer à nouveau l'impérieuse nécessité de construire des dispositifs qui s'attachent à la personne plus qu'au statut professionnel du moment. De nombreux obstacles liés aux changements de statuts et d'emplois empêchent encore aujourd'hui de se projeter dans des transitions professionnelles.

69 Dares Analyses, janvier 2020, n° 21, "La formation professionnelle continue. Une autre facette de l'inégalité professionnelle femmes-hommes ?".

Préconisation 12 :

Pour mieux sécuriser les transitions professionnelles, le CESE recommande d'engager la réflexion sur les voies et moyens permettant d'assurer à chaque personne active, quel que soit son statut (salarié, indépendant, fonctionnaire, etc.) une continuité des droits en matière de protection sociale, de retraite et de formation et d'harmoniser en conséquence les différents dispositifs concernés.

Le moment le plus critique reste celui de la rupture du contrat de travail. En effet, l'ambition de dessiner des parcours "sans couture" pour l'ensemble des actifs pose la question du suivi proposé aux personnes qui se retrouvent sans emploi. Dans cet instant, l'ensemble des relations de la vie professionnelle avec l'employeur, les représentants du personnel, le réseau du milieu professionnel risquent de disparaître rapidement. Au moment où la conception d'un projet professionnel de reconversion nécessite du temps et des échanges, cet isolement constitue un obstacle majeur à surmonter.

L'universalisation du compte personnel de formation offrant, en apparence, un même droit à tous les individus, ne permet pas à chaque personne d'être mise en capacité de faire valoir ses droits. Le projet de reconversion doit être réalisable, lever un certain nombre de freins à sa mise en œuvre (questions de mobilité), se traduire concrètement par l'identification d'emplois et de métiers dont l'avenir n'est pas compromis, si possible dans le bassin de vie où l'on réside.

2. Renforcer l'accompagnement des personnes par le conseil en évolution professionnelle

L'accompagnement recouvre l'ensemble des actions mises en œuvre pour permettre à une personne de faire, en connaissance de cause, un choix d'orientation professionnelle et, le cas échéant, d'évolution professionnelle. Les réformes de 2014 et 2018 de la formation professionnelle ont inscrit ce droit dans deux dispositifs distincts, l'entretien professionnel et le conseil en évolution professionnelle (CEP), qui se sont ajoutés au bilan de compétences.

L'entretien professionnel, créé par la loi de 2014, constitue une obligation des employeurs. Il porte sur "les perspectives d'évolution professionnelle [du salarié], notamment en termes de qualification et d'emploi". Il est malheureusement insuffisamment mis en œuvre dans les entreprises. Si les trois-quarts des salariés des entreprises de 250 salariés et plus déclarent avoir participé à un entretien, seuls un quart des salariés des TPE et moins de la moitié de ceux des entreprises de 10 à 49 salariés sont dans ce cas⁷⁰. Élément important de dialogue entre le salarié et son employeur pour préserver les qualifications et envisager les évolutions professionnelles, l'entretien professionnel doit devenir effectif pour tous les salariés. La première échéance en 2021 du bilan récapitulatif à 6 ans qui doit permettre de s'assurer du respect de cette obligation a été reportée du fait notamment de la crise sanitaire.

70 Céreq, BREF n° 364, juin 2018.

Le conseil en évolution professionnelle est un service gratuit et en principe accessible à tous. C'est un processus d'appui à l'élaboration et à la concrétisation des projets personnels d'évolution professionnelle des actifs qui en expriment le besoin et, le cas échéant, à l'aménagement d'un parcours comprenant notamment des actions de formation. Sa mise en œuvre a sensiblement évolué avec la réforme de 2018. Il est dorénavant confié, pour les actifs en emploi, à des opérateurs régionaux sélectionnés par appel d'offres de France compétences. N'ayant cependant pas bénéficié comme le CPF d'une campagne d'information nationale des pouvoirs publics il est insuffisamment connu⁷¹. Le portage public de ce dispositif, conçu comme un droit nouveau, doit donc se préoccuper des conditions d'accès à ce droit qui passent par un effort national de communication. De plus, si les fonds assurance formation non-salariés contribuent au budget de France compétences au titre du CEP (et du CPF) les organisations professionnelles s'interrogent sur les possibilités pour leurs adhérents d'accéder à un tel service qui n'est pas délivré par les organismes habituels (chambres des métiers ou d'agriculture en particulier) avec lesquels ces professions sont en relation. Les travailleurs indépendants ignorent très souvent l'existence de ces nouveaux opérateurs de CEP et sont de ce fait peu nombreux à s'adresser à eux.

Le CEP a vocation à être au centre du système d'orientation et d'accompagnement des actifs coordonné au niveau régional par le SPRO. Si une majorité de salariés peut, en matière de conseil et d'accompagnement, se satisfaire du CEP, une partie d'entre eux confrontés à une nécessité de reconversion lourde ont besoin d'un accompagnement renforcé que seul le bilan de compétences peut leur assurer. Le modèle économique des opérateurs de CEP ne leur permet pas de dépasser outre mesure les durées moyennes qui leur sont fixées par le cahier des charges de France compétences.

Le CESE constate que le CEP n'a pas encore pris l'ampleur qu'exigent les mutations en cours de l'emploi et du travail ainsi que le nouveau cadre de la formation professionnelle. Il considère qu'assurer l'accès au CEP à toutes les personnes, quels que soient leur statut et leur activité, est un enjeu de justice sociale.

Aujourd'hui, un bilan de compétences engagé à l'initiative du salarié n'est finançable que sur le CPF. Or le coût d'un bilan de compétences correspond à près de la moitié du crédit moyen dont dispose un salarié. Lorsqu'à l'issue d'un bilan, un projet de reconversion est identifié nécessitant une formation, le solde de son CPF ne permet plus de la financer. Le bilan de compétence devrait être financé au titre du PTP, au même titre que les programmes de formation qu'il oriente largement.

71 Cf. Jaune budgétaire sur la formation professionnelle 2021. Ce document donne des chiffres très faibles de l'utilisation du CEP en particulier pour les salariés.

Préconisation 13 :

Le CESE préconise de changer radicalement d'échelle dans la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP), afin de rendre effectifs et pertinents les droits individuels à la formation professionnelle pour tous. Un plan national massif de promotion du CEP doit être déployé. Il devra impliquer les territoires, les entreprises, les administrations et les services publics, les partenaires sociaux et l'ensemble des opérateurs du CEP en vue d'atteindre tous les actifs. Devraient notamment être engagées :

- une campagne nationale de communication grand public et grands médias ;
- la création d'une plateforme en ligne d'information sur le CEP et d'orientation vers les opérateurs en tenant compte des spécificités de situation des personnes ;
- la multiplication des supports d'information susceptibles d'atteindre les personnes y compris dans les entreprises.

Le bilan de compétences d'un salarié en reconversion professionnelle, engagé dans un parcours de CEP, sera financé par le CPF de Transition.

Afin de rendre effectif l'accès au CEP à tous les travailleurs, quel que soit leur statut, le CESE préconise de confier la mise en œuvre du CEP pour les travailleurs indépendants à des opérateurs dédiés en partenariat avec les chambres consulaires.

L'ensemble des moyens consacrés à la reconversion professionnelle des indépendants doit être renforcé. Pour ceux qui souhaitent une formation professionnelle en vue d'une reconversion vers l'emploi salarié, le CESE recommande l'ouverture du dispositif transition collective aux indépendants. Le fonds de solidarité pour les entreprises, indépendants, entrepreneurs pourrait, à ce titre, apporter sa contribution financière au dispositif.

3. Evaluer et ajuster le dispositif transition collective aux besoins des salariés et des entreprises les plus fragiles

Le récent dispositif transition collective a pour objet de "*permettre aux entreprises d'anticiper les mutations économiques de leur secteur et d'accompagner les salariés pour qu'ils puissent se reconvertir sur des métiers porteurs au sein de leur bassin de vie*"⁷². Il s'adosse aux règles d'éligibilité du projet de formation prévu dans le cadre du compte personnel Transition pro. Son financement est prévu sur les fonds supplémentaires du FNE, lequel s'est ouvert aux salariés, en particulier ceux placés en activité partielle.

⁷² Instruction DGEFP.

Les conditions d'accès à ces fonds publics des salariés des entreprises concernées prévoient notamment un accord de GEPP préalablement signé. L'entreprise signataire s'engage à maintenir l'emploi du salarié désireux de se lancer dans le projet de reconversion. L'organisation des parcours professionnels entre la période du départ dans ce parcours et l'embauche éventuelle par un futur employeur suppose une ingénierie importante, à la fois pour "sourcer" les emplois fragilisés nécessitant une reconversion dans l'entreprise et pour identifier les métiers porteurs déployés sur une échelle territoriale qui permette de définir une trajectoire possible pour le salarié. Cela explique une mobilisation de plusieurs acteurs, que matérialise la conception de plateformes territoriales, dans lesquelles conseils, employeurs dans des métiers porteurs, entreprises concernées, organisations professionnelles conseils en évolution professionnelle, opérateurs de formation... pourront échanger leurs informations.

L'éligibilité des salariés au dispositif repose, outre sur leur volontariat, sur des conditions d'ancienneté et sur l'investissement des acteurs du dialogue social qui devront s'être engagés dans un accord GEPP. Une telle option, justifiée pour les salariés des entreprises pourvues en moyens de négociation, écarte pour le moment de nombreux salariés de petites entreprises et les travailleurs d'entreprises individuelles. Si une aide à la GPEC est prévue pour les petites entreprises et pour l'accompagnement, les moyens consacrés par le budget de l'Etat à cette politique sont cependant très limités.

Ils ont d'ailleurs diminué dans le programme 103 de la loi de finances consacré à l'anticipation des mutations économiques. Les autorisations d'engagement prévues pour les cellules d'appui à la sécurisation des parcours des salariés des petites entreprises dans le PLF 2021 devront être mobilisées pour permettre le bon usage de ce dispositif, mais pour l'heure la loi de finance n'a prévu aucun crédit de paiement. Les budgets des OPCO peuvent aussi y contribuer au titre de l'effort d'ingénierie RH.

Il faut néanmoins concevoir concrètement ce que peut signifier un accord GEPP pour de toutes petites structures, voire pour des entreprises individuelles, ce que n'écarte pas a priori la circulaire, dans la mesure où elle rappelle qu'un accord GEPP est approuvé à la majorité des deux tiers pour les entreprises de moins de 11 salariés. Un modèle d'accord assez simple a été diffusé par la circulaire de présentation du dispositif du DGEFP.

A ce stade, il est trop tôt pour vérifier que le dispositif peut fonctionner pour les petites structures. Il est néanmoins certain qu'il écarte les indépendants et les situations dans lesquelles aucun effort n'est engagé pour préparer un tel accord et pour le négocier. C'est notamment le cas pour les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire pour lesquelles un accord de GPEC-GEPP est sans objet. Les moyens mis en œuvre par la puissance publique pour les salariés de ces entreprises sont d'autant plus justifiés.

On peut s'interroger sur la portée du dispositif "transitions collectives" dans une crise économique qui risque d'avoir de lourdes conséquences sur beaucoup de structures de petites tailles ou fortement fragilisées par la crise. Le CESE considère qu'une évaluation attentive du dispositif devrait être conduite.

Préconisation 14 :

Le CESE recommande de prévoir une évaluation du dispositif transition collective qui intègre une mesure de la variété des profils de salariés volontaires, de la durée des temps de formation nécessaire et de la réussite des projets de transition professionnelle.

Préconisation 15 :

Le CESE préconise, à l'issue de son évaluation, de pérenniser le dispositif de transitions collectives.

Afin de faciliter l'accès à ce dispositif pour les salariés des petites entreprises, le CESE préconise des accords de GPEC territoriale au niveau du bassin d'emploi ou de la branche, qui offriraient, à défaut d'accord d'entreprise, un cadre prévisionnel de référence.

Dans le même sens, le CESE recommande d'instaurer un accompagnement spécifique des salariés des TPE-PME, avec des cellules d'accompagnement, d'information et de reclassement interentreprises ou multi entreprises dans les bassins d'emploi.

Ces dispositions permettraient également aux salariés des entreprises en procédure de redressement judiciaire d'accéder au dispositif de Transition collective.

4. Investir massivement dans les compétences pour réussir les transitions professionnelles

L'enjeu des transitions professionnelles demande une ingénierie complexe pour accompagner les personnes dans leurs projets de transition et les employeurs dans leurs besoins de recrutement. La loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu des dispositifs distincts pour les demandeurs d'emploi et pour les salariés en mettant l'accent sur la responsabilisation des personnes dans la conduite de leur projet de formation. La capacité des salariés qualifiés, titulaires d'un CDI paraît assurée pour construire un projet professionnel. Elle peut s'appuyer sur la stabilité du lien contractuel et sur des dispositifs bien identifiés (plans de formation de l'entreprise, éligibilité au CPF TP, etc.). Ce n'est pas le cas pour les salariés les moins qualifiés devenus demandeurs d'emploi.

Privilegiant un accès aux formations courtes, Pôle emploi a amélioré les taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation, alors que les règles d'indemnisation du chômage ont été révisées à la baisse. Une telle évolution pouvait avoir du sens dans un contexte de marché de l'emploi fluide. Elle est moins adaptée dans les cas de désajustements structurels durables entre l'offre et la demande de qualifications. Pôle emploi dispose d'équipes dédiées aux contrats de sécurisation professionnelle qui savent construire une offre adaptée à la situation de certains salariés licenciés économiques. Par exemple, le dispositif mis en place pour les salariés de Mory Ducros et de Mory Global a reposé sur la conception d'une offre de service sur mesure en fonction des caractéristiques spécifiques des personnes licenciées suite

à un plan social massif. Cependant, développer des dispositifs sur mesure pose des problèmes importants lorsqu'on cherche à les généraliser.

La compétence institutionnelle de l'orientation des demandeurs d'emploi les plus en difficulté dans la conduite de leur projet de transition professionnelle n'est actuellement qu'assez faiblement assurée. La mise en œuvre de cette compétence, en principe régionale, dépend d'une connaissance fine des marchés locaux du travail, des opportunités de développement économique. Celle-ci procède de liens tissés entre les administrations territoriales régionales, les Carif-Oref et des observatoires professionnels des métiers et des qualifications qui peuvent décliner des analyses au niveau local. Elles dépendent aussi des moyens financiers qui peuvent être mobilisés pour que les demandeurs d'emploi puissent bénéficier d'un suivi correctement dimensionné de leur projet.

Le CESE a déjà observé l'effet de levier que le plan d'investissement dans les compétences (PIC) pouvait opérer sur l'investissement des régions, pour orienter leurs efforts, notamment financier, dans le suivi des publics les plus éloignés de l'emploi. L'articulation du PIC et de plans régionaux d'investissement dans les compétences a conduit à la mise en place d'un suivi des demandeurs d'emploi les plus vulnérables dans plusieurs régions, grâce notamment au maillage territorial des administrations régionales. Un effort comparable devrait être engagé, compte tenu de l'urgence et du changement d'échelle que commandent les transitions en cours.

Préconisation 16 :

Le CESE recommande la poursuite et l'actualisation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) face à l'accélération des besoins de transition. Celui-ci doit aujourd'hui être augmenté pour intégrer une nouvelle dimension de transition professionnelle. Le PIC "transition professionnelle" devra prioritairement financer l'effort d'accompagnement des demandeurs d'emploi dont les besoins en termes de formation sont les plus lourds. Levier de la politique contractuelle entre l'Etat et les Régions, il doit permettre de faciliter l'effort d'orientation des Régions vers des projets de reconversion professionnelle conformes aux objectifs écologiques, et aux transformations numérique et technologique engagées en co-construction avec les acteurs économiques et sociaux sur la base de projets territoriaux.

Une enveloppe budgétaire spécifique du PIC et des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) devrait abonder les CPF des demandeurs d'emploi rendus éligibles à un projet de transition professionnelle (cf. préconisation 9) pour prendre en charge le financement des actions de formation à fin de reconversion, en tenant compte les acquis de chaque travailleur.

Dans ce but, le CESE préconise le lancement de concertations Etat-Régions-partenaires sociaux portant sur les contributions financières respectives des parties prenantes au financement des besoins en matière de transition professionnelle dans les territoires.

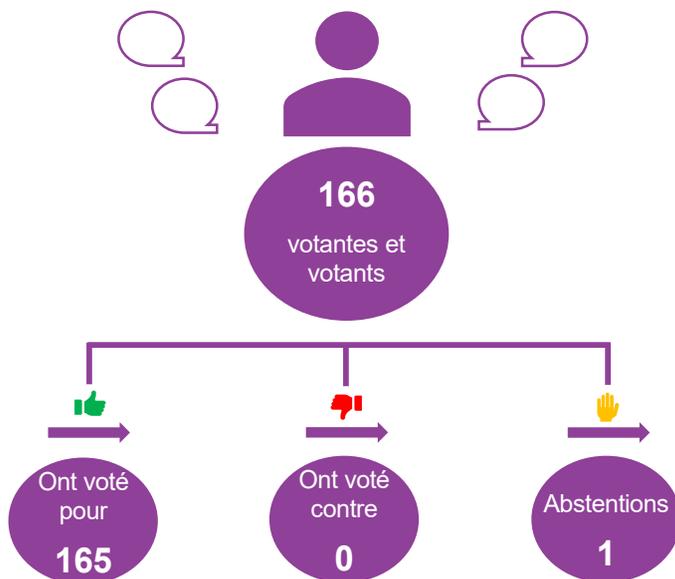
Le développement des compétences nécessitant une adaptation aux besoins du marché du travail dans un environnement géographique particulier, le CESE préconise que, dans chacune des régions, soient définis les secteurs professionnels stratégiques à soutenir et les politiques des compétences qui en découlent. Le plan régional d'investissement dans les compétences devrait intégrer ces priorités.

Dans leur volet transition professionnelle, le plan national et les pactes régionaux d'investissement dans les compétences auront pour objectif de mieux assurer l'orientation des demandeurs d'emploi et des indépendants dans la conduite de leur projet de transition professionnelle, en cohérence avec les objectifs de transition écologique et de développement des territoires.

Déclarations/ Scrutin

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Florent Compain et Bernard Vivier



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social
et environnemental, le 23 mars 2021

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI A LA DATE DU VOTE

<input type="checkbox"/>	Président
✓	Alain CORDESSE
<input type="checkbox"/>	Vice-présidente et Vice-président
✓	Michèle CHAY, Dominique GILLIER

<input type="checkbox"/>	Groupe de l'agriculture
✓	André BERNARD, Marianne DUTOIT
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'artisanat
✓	Albert QUENET
<input type="checkbox"/>	Groupe des associations
✓	Vincent SEGUELA
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CFE-CGC
✓	Régis DOS SANTOS
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CFTC
✓	Bernard VIVIER
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CGT
✓	Michèle CHAY, Jean-François NATON, Maurad RABHI, Djamal TESKOUK
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CGT-FO
✓	Cristelle GILLARD, Jacques TECHER
<input type="checkbox"/>	Groupe de la coopération
✓	Séverine SAINT MARTIN
<input type="checkbox"/>	Groupe des entreprises
✓	Dominique CASTERA, Alain CORDESSE, Jean-Michel POTTIER
<input type="checkbox"/>	Groupe environnement et nature
✓	Florent COMPAIN
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'Outre-mer
✓	Jean-Etienne ANTOINETTE
<input type="checkbox"/>	Groupe des personnalités qualifiées
✓	Jacky BONTEMS, Marie-Béatrice LEVAUX, Jean-François PILLIARD, Sophie THIERY
<input type="checkbox"/>	Groupe des professions libérales
✓	Michel CHASSANG

Annexes

Groupe de l'UNAF

✓ Laurent CLEVENOT

Groupe de l'UNSA

✓ Luc BERILLE

Représentante de l'Union syndicale solidaires

✓ Hélène ADAM

Personnalités associées

✓ Farouk ALOUANI, Noël DAUCE, Ibrahima DIAWADOH, Françoise GENG,
Nicolas GOUGAIN, Danièle JOURDAIN MENNINGER

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- ✓ **Mme Corinne Soussia,**
Présidente de la section Travail, emploi, fonds européens, Cinquième Chambre de la Cour des comptes
- ✓ **M. Baptiste Le Nocher,**
Rapporteur extérieur à la Cour des comptes
- ✓ **M. Philippe Debruyne,**
Président de l'association Certif'Pro
- ✓ **M. Stéphane Giboudaud,**
Directeur général de l'association Transitions Pro Auvergne-Rhône-Alpes
- ✓ **M. Robert Boyer,**
Économiste
- ✓ **M. Damien Brochier,**
Chargé de mission, Mission Partenariats formation professionnelle, Centre d'études et de recherches sur la qualification (Cereq)
- ✓ **Mme Frédérique Chemaly,**
Directrice des ressources humaines du groupe Galeries Lafayette
- ✓ **Mme Florence Mouradian**
Economiste, Cabinet de conseil et formation Kavala Capital
- ✓ **Mme Béatrice Sédillot,**
Cheffe du service des données et études statistiques (SDES), Commissaire général au développement durable (CGDD)
- ✓ **Mme Sophie Margontier,**
Service des données et études statistiques (SDES), Commissariat général au développement durable (CGDD)
- ✓ **M. Thomas Gaudin,**
Direction Exécutive, prospective et recherche, Agence de l'environnement et de la maîtrise des énergies (ADEME)
- ✓ **M. Jérôme Vollé,**
Président de la commission Emploi, FNSEA
- ✓ **M. Jonathan Emsellem,**
Président OCAPIAT
- ✓ **M. Emmanuel Prouvost,**
Conseiller formation, OCAPIAT
- ✓ **Mme Sybille Labrosse,**
Chargée de mission, Pôle emploi des Hauts-de-France

Annexes

- ✓ **Mme Stéphanie Lagalle-Baranes,**
Directrice générale, OPCO 2i
- ✓ **M. François Montanari,**
Directeur du pôle Emploi/qualité, OPCO 2i
- ✓ **M. Philippe Aghion,**
Economiste, Professeur au Collège de France, Chaire Economie des institutions, de l'innovation et de la croissance

N°3 LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

- ✓ **Mme Khatleen Agbo,**
Cheffe de projet en appui au déploiement des programmes, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail
- ✓ **Mme Ségolène Belanger,**
Direction retraite, solidarité, formation professionnelle, Caisse des dépôts
- ✓ **M. Rémi Bordet,**
Directeur des relations institutionnelles de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)
- ✓ **Mme Hélène Cavat,**
Docteur en droit, mission d'évaluation des ordonnances sur les APC
- ✓ **M. Raphaël Chabrier,**
Directeur des ressources humaines, Groupe Daher
- ✓ **M. Pierre Courbebaisse,**
Président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP)
- ✓ **M. Jérôme Crespin,**
Coordinateur CFDT, groupe Daher
- ✓ **M. Julien Darol't,**
Secrétaire départemental CFDT de la Somme, ancien salarié de l'entreprise Assistance Aéronautique et Aérospatiale (AAA)
- ✓ **M. Philippe Dole,**
Inspecteur général des affaires sociales (IGAS)
- ✓ **M. Laurent Durain,**
Directeur de la formation professionnelle, direction retraites, solidarité et formation professionnelle, Caisse des dépôts
- ✓ **M. Jean Flamand,**
Département Travail-Emploi-Compétences, France Stratégie – Service du Premier Ministre
- ✓ **Mme Meike Fink,**
Responsable "Transition climatique juste", Réseau Action Climat (RAC-F)
- ✓ **Mme Nadine Gangnier,**
Secrétaire générale de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), Présidente de Managir

Annexes

- ✓ **Mme Cécile Joly,**
Cheffe du projet Prospective des métiers et des qualifications, France Stratégie – Service du Premier ministre
- ✓ **M. Frédéric Lainé,**
Responsable adjoint du département Observatoire de l'emploi, direction statistiques, études et évaluation, Pôle emploi
- ✓ **Mme Laure Manoukian,**
Responsable du service Produits Mon compte formation, Caisse des dépôts
- ✓ **M. Franck Morel,**
Avocat associé, Cabinet Flichy Grangé Avocats, ancien conseiller Travail et emploi du Premier ministre
- ✓ **M. Cédric Nouvelot,**
Directeur général de l'entreprise Assistance Aéronautique et Aérospatiale (AAA)
- ✓ **Mme Nathalie Vaysse,**
Cheffe de service, adjoint au délégué général, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail
- ✓ **M. Geoffroy Vignoles,**
Responsable du Pôle Droit économique et territoires de la Fédération de la formation professionnelle (FFP)
- ✓ **M. Hervé Wattecamps,**
Directeur des ressources humaines, groupe Aéroport de Paris (ADP)

N°4 BIBLIOGRAPHIE

Philippe Aghion, Céline Antonin, Simon Bunel, Le pouvoir de la destruction créatrice, éditions Odile Jacob, janvier 2021.

Edith Arnoult-Brill, La sécurisation des parcours professionnels, avis du CESE n° 2007-12, 30 mai 2007.

Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, L'évolution des métiers de la fonction publique, avis du CESE n° 2018-31, 11 décembre 2018.

Luc Bérille et Jean-Michel Pottier, La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale, avis du CESE n° 2020-14, 24 juin 2020.

Robert Boyer, Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie, La découverte, 2020.

Pascal Caillaud, Les partenaires sociaux, acteurs de la certification professionnelle, BREF Céreq n° 395, 2020.

Nathalie Canieux, Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, avis du CESE n° 2020-28, 9 décembre 2020.

CGDD, SDES, Observatoire national des emplois et des métiers de l'économie verte, Nouveau périmètre des activités de l'économie verte, Document de travail n° 48, juillet 2020.

Cour des comptes, rapport public sur Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté, bilan de la période 2018-2019, juillet 2020.

Cour des comptes, Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2015.

Dares Analyses, "La formation professionnelle continue. Une autre facette de l'inégalité professionnelle femmes-hommes ? », n° 21, janvier 2020.

Dares, Pôle emploi, ACOSS, Situation du marché du travail pendant la crise sanitaire, janvier 2021.

Dares Indicateurs, n° 023, juillet 2020 ; n° 035, novembre 2020 ; n° 040, décembre 2020.

Dares Indicateurs, n° 34, octobre 2020.

DGEFP, Instruction n° DGEFP/SDPFC/MDFF/2021 13 du 21 janvier 2021 relative au déploiement du dispositif « transitions collectives » prévu par France relance.

Laure Delair et Albert Ritzenthaler, L'orientation des jeunes, avis du CESE n° 2018-12, avril 2018.

Danielle Dubrac et Djamel Teskouk Générations nouvelles : construire les solidarités de demain, avis du CESE n° 2020-15, 7 juillet 2020.

Anne Delanoë, Nathalie Quintero, Aline Valette-Wursthen, Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, l'âge de la maturité, CEREQ, BREF n° 398, 2020.

Annexes

Meike Fink, Les reconversions professionnelles, clé de réussite d'une transition écologique juste, Réseau action climat, 2020.

France Stratégie, Les politiques industrielles en France, novembre 2020.

France Stratégie, Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail, rapport intermédiaire du comité d'évaluation, juillet 2020.

France-Stratégie, Dares, Prospective des métiers et des qualifications (PMQ) : bilan et perspectives, février 2018.

J. Ghrairi, "Les dispositifs publics accompagnant les ruptures de contrat de travail", Dares Résultats n° 45, décembre 2020.

Dominique Gillier, Les certificats de qualification professionnelle, avis du CESE n° 08, 13 septembre 2016.

Marie-Aleth Gard, Une école de la réussite pour tous, avis du CESE n° 2015-13, 12 mai 2015.

Haut conseil pour le climat (HCC), "France Relance" : quelle contribution à la transition bas-carbone, décembre 2020.

IGAS-IGF, Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, rapport, avril 2020.

Insee, La situation du commerce en 2020, document de travail n° E2020/05, 17 décembre 2020.

Insee, "Après une chute au premier semestre, l'emploi salarié privé rebondit de 1,8 % au troisième trimestre", Informations Rapides n° 2020-286, 6 novembre 2020.

Insee, Note de conjoncture du 6 octobre 2020.

Cécile Jolly, Clément Dherbécourt, "Polarisation du marché du travail : y a-t-il davantage d'emplois peu qualifiés ?" France Stratégie, La note d'analyse n° 98, décembre 2020.

Ano Kuhanathan, Florence Mouradian, E-commerce et emploi, Bilan et perspectives dans le commerce non alimentaire et les services en Europe, étude du Cabinet Kävala Capital, 30 novembre 2020.

M. Lasselin, "La dépense nationale pour la formation continue et l'apprentissage en 2016-2017", Dares résultats, janvier 2021, n° 1.

Bertrand Lhommeau et Christophe Michel, "Changer de métier : quelles personnes et quels emplois sont concernés?", Dares analyses, n° 049, novembre 2018.

Xavier Nau, Les inégalités à l'école, avis du CESE n° 2011-09, 13 septembre 2011.

Laurence Parisot, rapport de mission sur le « Plan de programmation des emplois et des compétences » remis aux ministres de la Transition écologique et solidaire, du Travail, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, le 19 février 2019.

Réseau Action Climat/CFTC, Les reconversions professionnelles, clé de réussite d'une transition écologique juste, 2018.

Gabrielle Simon, Le statut du travailleur – la sécurisation des parcours de vie, bureau d'études de la CFTC, avril 2006.

Yasmine Tarasewics, Hélène Cavat, L'accord de performance collective : un instrument adéquat pour gérer une crise nouvelle ?, Revue de droit du travail, 2020.

Macoura Touré, "Le contrat de professionnalisation en 2018, des embauches en forte hausse", Dares Résultats n° 096, mai 2020.

Bernard Vivier, La place du travail, avis du CESE n° 2003-17, 9 juillet 2003.

<https://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-des-pme>

Retail in the U.S.: Towards destructive destruction -
https://www.eulerhermes.com/en_global/news-insights/economic-insights/retail-in-the-u-s---towards-destructive-destruction.html

Annexes

N°5 TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise des énergies
AFPA	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
ANI	Accord national interprofessionnel
APC	Accord de performance collectif
APDL	Accord d'activité partielle de longue durée
APEC	Association pour l'emploi des cadres
APLD	Activité partielle de longue durée
ASP	Agence de services et de paiements
ATD	Allocation temporaire dégressive
BDES	Banque de données économiques et sociales
BDESE	Banque de données économiques, sociales et environnementales
BIT	Bureau international du travail
CARIF	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Cadre européen de certification
CEP	Conseil en évolution professionnel
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur la qualification
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGDD	Commissariat général au développement durable
CIF	Congé individuel de formation
CLéA	Certificat de connaissances et de compétences professionnelles
CNCP	Commission nationale de certification professionnelle
CO2	Dioxyde de carbone
COPANEF	Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle
CPF	Compte personnel de formation
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CQPI	Certificat de qualification professionnelle inter-branches
CSE	Comité social et économique
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CV	<i>Curriculum vitae</i>
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DE	Demandeur d'emploi
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
EP	Entretien professionnel

FAF	Fonds d'assurance formation
FFP	Fédération de la formation professionnelle
FNE	Fonds national pour l'emploi
FONGECIF	Fonds de gestion du congé individuel de formation
FPSP	Fonds paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels
GEPP	Gestion de l'emploi et des parcours professionnels
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
HCC	Haut conseil pour le climat
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE	Organisme de coopération et de développement économique
OIT	Organisation internationale du travail
OP	Ouvrier professionnel
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPCO	Opérateur de compétences
OPMQ	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
OREF	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
OS	Ouvrier spécialisé
PCS	Professions et catégories socio-professionnelles
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PME	Petite et moyenne entreprise
PMQ	Prospective des métiers et des qualifications
POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
PPEC	Plan de programmation des emplois et des compétences
PRIC	Pacte régional d'investissement dans les compétences
PSE	Plan de sauvegarde de l'emploi
PTP	Projet de transition professionnelle
PVD	Plan de départ volontaire
RCC	Rupture conventionnelle collective
RS	Répertoire spécifique
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
TPE	Très petite entreprise
UE	Union européenne
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Dernières publications de la section du travail et de l'emploi

LES AVIS DU CESE

climat
emploi
travail
transports
négociations
mobilité
environnement
télétravail
employeurs
trajet
famille

Travail, emploi et mobilités
Michèle Chay et Laurent Clévenot

CESE 27 NOVEMBRE 2021

LES AVIS DU CESE

La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale
Luc Béthille et Jean-Michel Potlier

CESE 14 JUIN 2020

LES AVIS DU CESE

ON A PILE POIL
1/4 D'HEURE:
AU CROIX, ON
MANGE UN YAOURT,
ON SE LAVE LES
OREILLES OU ON
MARCHE JUSQU'AU
SALON?

Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien
Nathalie Carieux

CESE 20 DÉCEMBRE 2020

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE

Mission commerce saïne gouvernementale
Éveline Duhamel et Patrick Molinoz

CESE 06 FÉVRIER 2021

LES AVIS DU CESE

Économie et gouvernance de la donnée
Soraya Duboc et Daniel-Julien Noël

CESE 08 FÉVRIER 2021

LES AVIS DU CESE

Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons
Patricia Blancard et Didier Gardinal

CESE 07 FÉVRIER 2021

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411210008-000321 - Dépôt légal : mars 2021

Crédit photo : GettyImages

LES AVIS DU CESE



Cet avis évoque en premier lieu dans toute sa complexité le contexte dans lequel s'inscrivent les reconversions professionnelles en cherchant à identifier les transformations économiques, techniques, écologiques, sociodémographiques de l'activité auxquelles elles doivent répondre ou devront répondre dans un avenir proche. Il présente ensuite les dispositifs d'accompagnement et de formation, collectifs et individuels, qui peuvent être mobilisés dans les reconversions professionnelles. Il s'interroge sur leur temporalité, leur complémentarité et leur cohérence d'ensemble. Enfin, l'avis recherche des voies d'amélioration de ces dispositifs dans un objectif d'anticipation des transformations structurelles de l'activité et d'appui aux politiques conçues pour les encadrer (transition numérique, transition démographique) ou pour les faire advenir (transition écologique).

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41121-0008

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155697-3



**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*
www.vie-publique.fr/publications