



Chronique 178

La formation professionnelle tout au long de la vie dans le projet de loi relatif à la réforme des retraites

Introduction

1. La pénibilité, l'usure professionnelle et la « séniorité » constituent les trois faits générateurs¹ de droits personnels à la formation professionnelle, retenus par le projet de loi relatif à la réforme des retraites. Cette référence minimaliste à la formation est une conséquence du véhicule législatif choisi par le gouvernement, à savoir une loi rectificative de financement de la sécurité sociale, qui ne peut comporter de dispositions financières autres que celles pouvant justifier d'un lien avec le financement des retraites.

2. Un autre véhicule législatif aurait permis d'inscrire cette réforme dans un meilleur équilibre et une plus grande fongibilité des temps sociaux que constituent le temps de la formation initiale, le temps de la vie professionnelle, le temps de la vie personnelle et celui de la retraite. Le modèle français se caractérise de ce point de vue par sa rigidité, en comparaison d'autres modèles, notamment ceux des pays nordiques dans lesquels l'âge de départ à la retraite se situe au-delà de 65 ans. Certes la formation tout au long de la vie, objet de la présente chronique ne constitue pas le seul instrument pour atteindre cet objectif. Des formules de compte épargne-temps et de congés pour divers motifs familiaux et personnels y contribuent largement².

3. Le projet de réforme de retraite universel à points , débattu sans succès en 2019/2000 aurait sans doute permis une plus grande fongibilité des temps sociaux, grâce à la rencontre entre le compte personnel d'activité qui regroupe aujourd'hui le compte personnel de formation, le compte personnel de

¹ Au sens juridique de ce terme, le fait générateur conduit à engager la responsabilité d'une personne physique ou morale. Dans le périmètre de la présente chronique il peut s'agir de la responsabilité de l'entreprise, de celle d'une collectivité publique, de celle du salarié ou encore une responsabilité partagée.

² « Note de Danielle Kaisergruber, *Les banques du temps en Europe*, ODC (Observatoire des cadres et du nagement) dans le cadre du Hackathon organisé en juin 2022 »

prévention et le compte engagement citoyen, fondés sur le principe philosophique de « liberté de choisir son avenir professionnel » promu en son temps par le président de la république³ et qui fait écho au plan juridique au concept de droit de tirages sociaux⁴ développé par Alain Supiot.

4. Il n'est jamais trop tard pour bien faire⁵. Une loi annoncée par le gouvernement⁶ propose d'ores et déjà des ajustements du corpus juridique de la formation professionnelle qui pourraient utilement contribuer à réaffirmer le sens de l'intitulé de la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Il est d'ores et déjà annoncé que l'accent sera mis sur le droit à la reconversion professionnelle en réponse aux mutations technologiques qui s'annoncent. Il serait bienvenu qu'elle renoue également avec le fondement historique de l'éducation permanente, sacrifiée au cours des décennies au couple compétences/compétitivité. L'enjeu est en effet de redonner du sens au travail et d'apporter des moments de respiration aux personnes engagées dans une vie professionnelle dont l'amplitude est appelée à croître, notamment en raison de l'accroissement de l'espérance de vie.

6. On s'intéressera dans un premier temps aux caractéristiques du droit des salariés à la formation professionnelle, rattachables aux faits générateurs de pénibilité, d'usure professionnelle, et de « séniorité » (I). Et dans un second temps à leur régime juridique respectifs (II).

I. Qualification des droits à la formation rattachables à la pénibilité, à l'usure professionnelle et à la séniorité

7. Le projet de loi relatif à la réforme des retraites⁷ aborde la question de la pénibilité et de l'usure professionnelle dans le même article 9 intitulé « Prévenir et réparer l'usure professionnel ». Toutefois la loi ne confère pas à ces deux réalités ni la même qualification ni le même régime juridique. Il en va de même du droit à la formation qui peut en découler. **La pénibilité crée un dommage qui appelle réparation, notamment sous la forme d'un droit opposable à la formation de reconversion professionnelle.** L'usure professionnelle, quant à

³ Chronique 162 « La place de la CDC dans l'univers de la formation professionnelle continue ».

⁴ Alain Supiot proposait dans un ouvrage intitulé « Au-delà de l'emploi, les voies d'une vraie réforme du droit du travail » (Editions Flammarion) une traduction juridique à travers le concept de "droits de tirage sociaux, provisionnés par des moyens divers (financement public, Sécurité sociale, employeur, de comptes d'épargne, etc.) qui permettent au salarié d'exercer sa liberté de se former, d'entreprendre, de se consacrer à sa vie de famille ou à une activité désintéressée, tout en étant assuré de retrouver ensuite sa place sur le marché du travail".

⁵ La présente chronique s'inscrit dans le prolongement de la chronique 149 intitulée « Réforme des retraites et allongement de la durée de vie au travail : du bon usage de la formation tout au long de la vie » de mai 2019

⁶ Lire "[Olivier Dussopt précise les contours du futur projet de loi sur le plein-emploi attendu 'avant l'été'](#)", AEF info du 27/01/2023

⁷ Consulter le "[Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites](#)"

elle, appelle selon la loi la prévention, pouvant prendre la forme d'une action de formation proposée au salarié, sans qu'il puisse se prévaloir d'un droit opposable.

8. Ces deux faits générateurs engagent la responsabilité de l'employeur détenteur conjointement du pouvoir économique et du pouvoir de direction auquel est soumis le salarié. La loi lui impose de s'assurer contre ces risques par le versement d'une cotisation à la branche « accidents du travail maladies professionnelles » (AT-MP) du régime général de sécurité sociale. Il faut remarquer que les cotisations sont dues par le seul employeur, sans faire l'objet d'une part salariale comme cela est le cas pour la retraite et la maladie⁸. Ces cotisations mutualisées, pourront être mobilisées pour assurer le financement des actions de formation découlant aussi bien du fait générateur de pénibilité que du fait générateur d'usure professionnelle. Toutefois alors que le fait de remplir les critères de pénibilité génère des points inscrits au C2P du salarié, dont il peut faire usage pour une action de formation à son initiative, il n'en va pas de même de l'usure professionnelle dont le constat dûment établi ne génère pas de point au titre du C2P.

9. Quant à l'obsolescence des connaissances pouvant résulter du fait générateur de vieillissement (séniorité), son régime juridique ne relève pas du code de la sécurité sociale, mais de celui du travail. L'employeur, soumis au principe civiliste de bonne foi contractuelle, « assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences, ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme » (Article L 6321-1). Le droit des salariés à la négociation collective encadre et organise cette obligation, notamment par le recours à la formation professionnelle dont le financement est assuré par deux voies : d'un côté des ressources de nature fiscale instituées par le code général des impôts et relayées par le code du travail. De l'autre, des ressources de nature conventionnelle instituées par des accords collectifs de branche ainsi que des versements volontaires des entreprises. Toutefois, en étant versée à la branche AT-MP, la pénalité financière à laquelle s'exposent les entreprises qui ne respecteraient pas l'obligation de publication de l'index senior⁹ pourra par conséquent être affectée au financement d'actions de prévention et de réparation rattachables à l'usure professionnelle et à la pénibilité.

⁹ Voir paragraphe 20

II. Régime juridique de la formation professionnelle rattachable aux faits générateurs de pénibilité d'usure professionnelle et de seniorité

10. La construction d'un lien entre pénibilité et formation professionnelle n'est pas nouvelle. Elle a fait l'objet d'initiatives du législateur à l'occasion de la réforme des retraites de 2010 et de celle de la formation professionnelle de 2014. Les salariés remplissant les critères « du fait générateur de pénibilité », tels qu'ils sont définis par la loi, bénéficient de 80 points crédités sur un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) devenu compte personnel de prévention (C2P).

11. Le titulaire du compte dispose de trois options pour mobiliser les points acquis au titre de la pénibilité : les conserver en vue d'une retraite anticipée, les utiliser pour financer un travail à temps partiel, les affecter au financement d'une formation professionnelle. Les points utilisés par le salarié pour financer l'action de formation viendront abonder les points CPF dont il dispose et qui sont enregistrés dans son compte personnel d'activité (CPA). La gestion de ce CPA est à ce titre assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les formations éligibles doivent remplir à la fois les conditions liées à la mobilisation du CPF (inscription au RNCP ou au Répertoire spécifique), puisqu'il s'agit d'un abondement à ce dispositif et les conditions spécifiques liées aux faits générateurs que constitue la pénibilité. Le salarié peut utiliser son crédit en affectant à une seule action la totalité des points ou en répartissant ces derniers sur plusieurs actions. Les points acquis le restent jusqu'au départ à la retraite. Sont finançable par ce dispositif les frais de formation, à l'exclusion du revenu de remplacement, ce qui limite considérablement son attractivité.

12. Quelques données quantitatives peuvent alimenter le débat. A la fin 2021, 1,9 million de comptes professionnels de prévention ont été ouverts. En cumul depuis la création du dispositif, 13 600 salariés ont demandé des conversions de points. Pour 9 600 salariés, il s'agissait d'une demande de majoration de durée d'assurance au titre de la pénibilité, pour 2 600 de temps partiel, et pour 1 500 de formation professionnelle¹⁰. Au 1^{er} janvier 2023, 2 702 dossiers ont été ouverts au titre de la formation professionnelle, dont 1 868 dossiers validés (69%). D'autres sont en cours d'instruction ou rejetés. Selon l'étude d'impact¹¹, le nouveau cadre juridique et financier du C2P devrait permettre à 70 000 salariés de bénéficier à l'horizon de 2030.

¹⁰ Lire "[Utilisation du C2P pour la formation : une pratique qui se développe et des questions à régler](#)", AEF info du 24/01/2023

¹¹ Consulter le "[Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites](#)"

13. Pour atteindre cet objectif le projet de loi propose d'abaisser des seuils des facteurs de risques¹² et d'augmenter la valeur du point au titre de la formation de 375€ à 500€. S'agissant de la formation professionnelle, le texte ouvre la possibilité de financer un parcours de reconversion professionnelle de formation avec maintien de la rémunération si le parcours est réalisé pendant tout ou partie du temps de travail. Les points inscrits au compte permettront également de financer un bilan de compétences ou des actions permettant de faire valider des acquis de l'expérience. À titre d'exemple un salarié justifiant des critères du pénibilité qui déciderait d'engager 80 points de C2P pour financer un projet de reconversion disposerait d'une enveloppe financière de 40 000 € auxquels pourra s'ajouter 5 000 € enregistrés au titre du CPF.

14. Il est proposé de faire porter la gestion du dispositif par les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) ou associations Transition Pro (AT Pro), associations paritaires et acteurs de la reconversion professionnelle qui mettent en œuvre le dispositif du projet de transition professionnelle (PTP).

15. L'existence d'un droit opposable à la reconversion professionnelle en compensation du dommage causé par l'exposition à un travail pénible, n'emporte pas ipso facto son effectivité. Encore faut-il que le titulaire du droit soit en situation de choisir l'option d'une reconversion de préférence à celle d'une retraite anticipée ou du travail à temps partiel qui lui sont également proposées. La décision de changer de métier après quinze ou vingt ans d'exercice d'un métier caractérisé par la pénibilité ne va pas de soi, comme le montre le faible usage de ce droit depuis qu'il a été institué. Le projet de loi prévoit l'accompagnement du titulaire du droit par un conseiller en évolution professionnelle. Les enjeux d'une pareille décision pour la personne appellent des mesures d'accompagnement renforcées et personnalisées.

Régime juridique et financement du droit à la formation rattachable au fait générateur d'usure professionnelle

16. Selon la définition proposée par l'ANACT, « *l'usure professionnelle est un processus d'altération de la santé qui s'inscrit dans la durée et qui résulte d'une exposition prolongée à des contraintes de travail (ex : port de charges lourdes, objectifs irréalistes, injonctions contradictoires, pression temporelle...)*. *L'usure professionnelle se traduit par des effets négatifs sur la santé qui endommagent les capacités à réaliser le travail* ». L'ANACT précise que ce processus peut

¹² Soit le passage du « travail de nuit » de 120 nuits à 100 nuits et du passage du « travail en équipes successives alternantes » de 50 nuits à 30 nuits. Le plafonnement à 100 du nombre de points qu'un salarié peut acquérir au cours de sa carrière sera supprimé ; le nombre de points acquis en cas de poly exposition ne serait plus plafonné à 2 par trimestre, quel que soit le nombre de facteurs de risque, mais serait proportionnel au nombre de risques.

apparaître très tôt dans les parcours. L'usure professionnelle ne concerne donc pas seulement les salariés en fin de carrière.

17. D'un point de vue juridique, le fait générateur « d'usure professionnelle » n'est pas comparable à celui de pénibilité. Il peut avoir des origines multiples, plus difficilement objectivables que celles de la pénibilité, car elles ne sont pas tous imputables de manière directe à l'employeur. D'ailleurs le projet de loi ne crée pas de droit opposable à l'employeur ou à la collectivité publique au bénéfice des salariés concernés. En revanche il prévoit le recours à des mesures de prévention de toutes natures (actions sur l'ergonomie du poste de travail, par exemple) qui incluent notamment des actions de formation professionnelle. Leur financement sera assuré par un fonds dédié à « la prévention de l'usure professionnelle » alimenté à hauteur de 1 milliard d'euros par les mêmes ressources que celle allouée au C2P, à savoir les excédents de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime de sécurité sociale. Sa mise en œuvre opérationnelle est largement tributaire de la négociation collective de branche permettant un recensement des métiers les plus exposés à ces facteurs de risques. Ces négociations serviront, selon le projet de loi, de base à la mise en place d'un suivi médical renforcé à destination des salariés exerçant ces métiers. Dans certaines situations, une formation pourra s'avérer nécessaire. D'un point de vue juridique elle est rattachable à l'obligation d'adaptation et d'employabilité (Article L 6321-1) que la loi met à la charge de l'employeur.

Régime juridique et financement du droit à la formation rattachable au fait générateur de séniorité

18. L'hypothèse est faite que le report de l'âge légal de départ à la retraite à soixante-quatre ans conduira les entreprises à modifier en conséquence la gestion de la pyramide des âges et à conserver plus longtemps à leur service les « seniors ». Le projet de loi « retraite » encourage cette évolution par la création « d'un index senior » qui devrait être réintroduit dans le projet de loi lors de la suite de son examen après avoir été rejeté par les députés en première lecture.

19. L'obligation mise à la charge des entreprises d'établir et de publier un index « senior » est conçue pour nourrir la négociation collective. La loi renvoie par ailleurs à la négociation collective de branche le soin de préciser les indicateurs tout en imposant un nombre minimal d'indicateurs et les thèmes qu'ils devront couvrir (ex : formation, recrutement, prévention).

20. S'agissant du recours à la formation, le projet de loi renvoie au droit commun de la négociation collective d'entreprise et de branche ainsi qu'au dialogue social

au sein du conseil social et économique dans l'entreprise. Rappelons que « l'employeur engage tous les trois ans, notamment sur le fondement des orientations stratégiques de l'entreprise et de leurs conséquences, une négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels et sur la mixité des métiers portant sur : 1° La mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, notamment pour répondre aux enjeux de la transition écologique, ainsi que sur les mesures d'accompagnement susceptibles de lui être associées, en particulier en matière de formation, d'abondement du compte personnel de formation, de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences ainsi que d'accompagnement de la mobilité professionnelle et géographique des salariés ». **Le projet de loi précise que cet article prend en compte : « 7° L'emploi des salariés âgés, en s'appuyant sur les indicateurs publiés par l'entreprise ».**

Conclusion

21. Le cadre juridique, les ressources financières ainsi que les mesures d'accompagnement du projet de loi de réforme des retraites apportent aux salariés exposés à la pénibilité de réelles capacités d'agir sur leur avenir professionnel, en leur permettant de changer de métier par le recours à la formation.

22. En revanche, la capacité d'agir grâce à la formation est beaucoup plus limitée pour les salariés exposés aux faits générateurs d'usure professionnelle et de séniorité. **La responsabilité de l'effectivité de ces droits incombe dans une grande mesure à l'engagement des partenaires sociaux en charge « du droit des salariés à la négociation collective portant notamment sur la formation professionnelle et les garanties sociales » dont relève aussi bien la pénibilité que l'usure professionnelle et la séniorité.**

23. Toutefois, si l'on admet le postulat selon lequel un meilleur équilibre des temps sociaux que sont le temps de l'éducation, celui du travail et celui de la vie personnelle permettra à un plus grand nombre de personnes d'arriver à l'âge de la retraite « en bonne santé professionnelle », il serait pertinent de se pencher sur d'autres faits générateurs de droits à la formation que ceux présentés dans la présente chronique et notamment :

– le choix personnel d'un changement de métier après une première expérience professionnelle, fait par de nombreux jeunes salariés au milieu de la trentaine¹³ et qui ne connaît pas ce jour de financement adapté ;

¹³ Voir les travaux du Céreq et notamment : Fournier C., Lambert M., Marion-Vernoux I. « La qualité du travail, au cœur des aspirations professionnelles des jeunes salariés », Céreq Bref, n° 400, Décembre 2020 / Bosse N, Dupray A., Robert A., « Les logiques des projets de réorientation professionnelle en temps de crise sanitaire : le cas des trentenaires en France » in *Trajectoires et carrières contemporaines : nouvelles perspectives méthodologiques*, Céreq Echanges N° 18, 2022

– le choix personnel d’une reconversion professionnelle autour de la cinquantaine en vue de la dernière étape d’une carrière professionnelle. Les ressources du CPF, même abondées ne sont pas à la hauteur des enjeux. En revanche la généralisation du compte épargne temps et une incitation à utiliser les ressources ainsi épargnées à des fins de financement d’un projet de reconversion aurait tout son sens. L’incitation à mobiliser l’épargne salariale à des fins de reconversion s’inscrit dans la même perspective ;

– La valorisation du compte engagement citoyen et son ouverture large au bénévolat serait bienvenue. Faut-il rappeler que La France est une démocratie fondée sur des valeurs de solidarité et pas seulement une économie placée sous le signe de la compétitivité.

24. La formation professionnelle tout au long de la vie ainsi que l’éducation permanente, qu’il ne faut certes pas confondre avec « la jouvence de l’abbé Soury » remède à tous les maux, est cependant de nature à apporter une contribution significative à l’équilibre des temps sociaux, à condition que les gestionnaires des politiques publiques ainsi que les politiques d’entreprise renoncent à l’hégémonie du couple « compétences compétitivité » qui gouverne aujourd’hui l’univers de la formation professionnelle. Aussi bien les mutations technologiques que celle du travail conduisent à faire confiance « à la capacité d’agir des personnes sur leur avenir professionnel »¹⁴.

Jean Marie Luttringer. Février 2003

¹⁴ La notion de capacité d’agir fait place à prise en compte de la pluralité des finalités que les personnes peuvent attribuer à la formation, selon leur parcours, mais aussi selon les différents temps de la vie. Elle suppose tout à la fois une latitude de choix afin qu’entre différentes formations, la personne concernée puisse opter pour celle susceptible de satisfaire ses aspirations, et un pouvoir d’agir afin que cette personne puisse convertir ce choix en une formation de valeur pour elle. Voir B. Zimmermann,