

AvenirPro : le souffle court d'une réforme ambitieuse

Société

Par Guillaume Houzel

Haut fonctionnaire

Publié le 4 mai 2026

Un chômage des jeunes au plus bas, une valorisation des compétences, une entrée facilitée dans le monde du travail : le développement de l'apprentissage, engagé dès 2018, représente une petite révolution culturelle, attendue depuis longtemps, dans le parcours des études à l'emploi. Pour changer la donne, il fallait atteindre une masse critique et avancer vite. Cela s'est fait en partie au détriment d'une mobilisation des partenaires sociaux et au prix d'un lourd engagement budgétaire. Au risque de voir retomber l'élan initial, il faut désormais corriger des défauts qui sont progressivement apparus et pérenniser l'effort malgré les contraintes budgétaires.

« Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » : l'intitulé de la loi du 5 septembre 2018 affiche une ambition impressionnante. La grandiloquence est assez courante dans le

discours politique. Le fait est que, pour une fois, l'intention est à la hauteur de la rhétorique. Sur un sujet rarement au cœur du débat public, la loi marque un tournant décisif, traduction d'une intuition radicale : celle que dans une économie de la connaissance et de l'incertitude, la compétence doit devenir un droit de tirage individuel, immédiat et universel.

Sept ans plus tard, ce *big bang* a effectivement bouleversé le secteur. Avec un impact réel, quoique inabouti. Et de réelles inquiétudes devant le détricotage progressif de l'élan initial.

Le courage politique des promoteurs de la loi AvenirPro est indiscutable. Plusieurs ruptures systémiques ont été conduites comme la désintermédiation du Compte Personnel de Formation (CPF) et la dérégulation de l'apprentissage avec des résultats tangibles et importants.

En même temps, l'exécution de la réforme s'avère décevante, à certains égards. Cette loi débattue et mise en œuvre en quelques mois était fragile sur beaucoup d'aspects. Sa consolidation au fil du temps est restée insuffisante, laissant perdurer (sur fonds publics) des actions de qualité médiocre, voire des fraudes caractérisées. L'audace initiale s'exprimait dans un élan de libéralisation : l'envers de la médaille réside dans la faiblesse des dispositifs d'évaluation et de régulation.

En outre, la poignée de stratèges ayant porté cette innovation se défiait de « l'archipel paritaire » : ce maillage complexe d'organismes collecteurs et de branches professionnelles. Il leur était reproché une **gestion endogame et conservatrice**, privilégiant le maintien des structures et des rentes de situation plutôt que l'agilité nécessaire pour sécuriser les parcours individuels. La réforme a été conduite tambour battant, laissant sur place des parties prenantes prises de vitesse. L'avantage tactique initial a pu devenir un handicap stratégique. Au fil du temps et des changements d'équipe, le souffle collectif a manqué pour tenir le cap.

Aujourd'hui, l'édifice tangué. L'ambition politique a été diluée. L'horizon est devenu flou. Sous contrainte financière forte, le gouvernement cède à une tentation budgétaire court-termiste. Au lieu de parfaire le pilotage par la qualité, on opte pour une décroissance des dépenses par des expédients techniques.

Pourtant, dans le sillage des alertes du rapport Draghi sur le décrochage européen, l'enjeu d'une « société de compétences » n'a jamais été aussi vital pour notre souveraineté économique.

I. Une longue incubation préparant une rupture audacieuse.

Pour comprendre l'ampleur de la rupture opérée en 2018, il faut d'abord s'immerger dans la « soupe primordiale » du modèle français de la formation professionnelle. Ce dernier s'est construit sur une sédimentation de décisions qui, pendant près de cinquante ans, ont lentement déplacé le centre de gravité du système de l'entreprise vers la personne.

1.1. Les étapes de la sédimentation : du modèle Delors à la sécurisation des parcours

Tout commence bien avant le tournant du millénaire, avec **la loi fondatrice de 1971, dite loi Delors**. Ce texte installe le socle du modèle français : la formation continue comme une obligation sociale de l'employeur, financée par un prélèvement sur la masse salariale. Durant les décennies 1980 et 1990, sous l'impulsion de ministres comme Marcel Rigout ou à travers la loi quinquennale de 1993, le système s'affine mais reste profondément marqué par une gestion paritaire et collective. **La formation y est alors perçue comme un outil d'adaptation du salarié à son poste, sous l'égide de l'entreprise.**

La **Stratégie de Lisbonne (2000)** insuffle une nouvelle grammaire européenne où la compétence devient le **moteur de la croissance et de la compétitivité** et où émerge la perspective d'une « **sécurisation des parcours professionnels** ». S'ensuit une sédimentation législative continue : la reconnaissance de l'expérience hors les murs avec la validation des acquis de l'expérience (VAE) en 2002, puis l'émergence du droit à la personne avec le droit individuel à la formation (DIF) en 2004 et le compte personnel de formation (CPF) en 2014. Parallèlement, l'État apprend à « acheter » la compétence en volume. Sous le quinquennat de François Hollande, le traitement du chômage change d'échelle : au Plan « 30 000 » de 2013 succède le Plan « 100 000 » en 2014, avant que le Plan « 500 000 formations » de 2016 n'installe définitivement l'idée d'une activation massive des demandeurs d'emploi par la qualification. Ce crescendo préfigure le saut quantitatif de 2018, en habituant le système à la massification.

1.2. L'inspiration « libéral-étatiste » du moment AvenirPro.

C'est sur ce terreau fertile mais complexe que les réformateurs de 2018 ont porté une rupture dont il faut saluer l'audace systémique. Là où les textes précédents cherchaient le compromis en superposant de nouveaux droits aux anciens, la loi « AvenirPro » a fait **le choix radical d'un changement de logique globale**, portée par une vision que l'on peut qualifier de **libéral-étatique**.

Le versant libéral de cette audace s'incarne dans une volonté farouche de désintermédiation. L'intention était claire : donner de l'air au système en brisant les rentes du paritarisme de gestion incarné par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Et, en monétisant le CPF et en le rendant accessible via une application ergonomique, la réforme a instauré un lien

direct entre l'État et le citoyen, faisant de ce dernier le seul arbitre de ses besoins.

Ce pari de la libéralisation a trouvé son expression la plus spectaculaire dans l'apprentissage. En ouvrant le marché et en simplifiant radicalement les procédures, la loi a permis un triplement du nombre d'apprentis, dépassant un million, obtenant ainsi — à grand frais pour les finances publiques, autour de 20 milliards par an — une augmentation de 6 points du taux d'activité des jeunes.

Pour réussir cette libéralisation, l'État a toutefois dû paradoxalement renforcer son emprise régulatrice, révélant l'autre versant du projet. La création de **France Compétences** a scellé la recentralisation de la gouvernance et du financement, substituant une autorité nationale unique à l'émiettement paritaire antérieur. Dans l'esprit des réformateurs, seul un État fort pouvait garantir la transformation nécessaire face à la mollesse et au conservatisme intrinsèque des décisions paritaires.

Ceci y compris au service de la justice sociale. Les publications de la DARES montrent qu'avant 2018, un cadre accédait en moyenne deux à trois fois plus à la formation qu'un ouvrier. En désintermédiant l'accès, la réforme a parié que l'autonomie individuelle, soutenue par une puissance publique recentralisée, serait le meilleur levier d'universalité. Aujourd'hui, 70% des utilisateurs du CPF sont ouvriers ou employés¹.

Si elle a bousculé les apparatchiks et ouvert le champ des possibles, cette intuition stratégique a aussi laissé en friche des capacités d'ingénierie et de régulation qui font aujourd'hui défaut pour stabiliser l'édifice.

II. Un choc de l'offre pour changer d'échelle

La loi de 2018 ne s'est pas limitée à modifier les circuits de financement. Elle a provoqué un choc d'offre que les régulations paritaires antérieures n'avaient jamais produit. Et redessiné la

cartographie des bénéficiaires en changeant radicalement les règles d'accès. **Au total, AvenirPro a permis à la France d'opérer un rattrapage spectaculaire.** Selon l'OCDE², la France a rejoint les standards des pays les plus investis dans la formation professionnelle continue. En termes de dépense globale de formation rapportée au PIB, la France se situe désormais dans le haut du tableau européen.

Ceci, d'abord, en marginalisant à la fois l'entreprise et le paritarisme de gestion, jugés incapables de traiter les bons enjeux avec le bon niveau d'ambition. Il faut dire que la formation professionnelle n'est pas un sujet roi du dialogue social : la Direction générale du travail recense à peine 0,6% des accords d'entreprise qui l'invoquent, et encore, d'une façon souvent superficielle.

Mais aussi en assumant un rééquilibrage financier brutal entre les dispositifs. La réallocation des moyens a été massive, pour assurer le succès des objets clés de la réforme. Les ressources de la contribution unique (CUFPA) ont été massivement drainées vers le CPF et l'apprentissage, au détriment de l'investissement dans la formation des salariés des entreprises de plus de 50 salariés, dont les fonds mutualisés ont quasiment disparu. Ce choix assume de sacrifier le plan de développement des compétences traditionnel au profit de dispositifs de « guichet » où le droit est actionné directement par l'individu ou le CFA. Parallèlement, on y reviendra, le sujet des reconversions a été délaissé.

2.1. Le CPF : la concrétisation d'un droit souverain

Comme déjà signalé, l'impact sur le profil des bénéficiaires atteste d'un spectaculaire rééquilibrage social. La bascule est historique : la part des ouvriers et employés est devenue

majoritaire dans les dossiers validés, corrigeant l'injustice d'un système qui profitait auparavant surtout aux cadres.

Une transformation qualitative est également à l'œuvre. Là où l'adaptation immédiate aux besoins de l'employeur actuel était dominante, le CPF est exploité par ses usagers pour développer des compétences professionnelles transférables. Cette quête de capitalisation individuelle (langues, permis, certifications transversales) renforce la mobilité sur le marché de l'emploi, confirmant la transition vers un marché de la compétence fluide.

2.2. L'apprentissage : du rationnement régional à l'explosion du supérieur

L'apprentissage représente un retournement au moins aussi impressionnant. Le système précédemment en vigueur reposait sur des subventions contingentées : les Régions disposaient d'une enveloppe limitée, qu'elles répartissaient à discrétion entre les CFA. La loi Avenir pro a radicalement transformé le dispositif. Désormais, dès qu'un jeune signe un contrat avec un employeur et un CFA, alors ce dernier perçoit automatiquement une subvention, que versent les Opérateurs de compétences. Ce système de financement est sans limite : s'il y a plus d'apprentis, alors les CFA perçoivent plus de ressources.

Cette levée de la contrainte financière a permis une explosion des effectifs et une transformation sociale majeure. L'accès des jeunes au marché du travail s'est spectaculairement amélioré, de même que la réputation de la voie professionnelle.

En même temps s'est opérée une importante évolution : la majeure partie des apprentis se trouve désormais dans l'enseignement supérieur^③. Avec des effets très intéressants, comme la facilitation d'études longues et exigeantes pour des

enfants des classes populaires, notamment au sein de prestigieuses écoles supérieures. Mais aussi de nombreuses failles développées dans la partie suivante.

III. Une loi d'intuition en manque de consolidation

En quelques années, le paysage de la compétence en France a plus évolué qu'en quatre décennies. Le *big bang* a touché presque tous les piliers du système. Côté institutions, les Régions ont perdu leur rôle de régulateur de l'apprentissage et les OPCA sont devenus OPCO, en changeant de périmètre et de mission. Côté programmes, la mutualisation des dépenses de formation des entreprises a été focalisée sur celles qui comptent moins de 50 salariés (contre 250 avant) et de nouvelles priorités ont été affirmées avec l'apprentissage et le CPF. Et chaque dispositif a vu ses règles radicalement redéfinies. Tout ceci en moins d'un an : illustration de cette vélocité : le mandat donné à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du Travail (DGEFP) après la promulgation de la loi en septembre 2018 était la publication de cent textes réglementaires en cent jours !

L'élan formidable donné emportait tout sur son passage. L'enjeu était le rythme et le souffle, plus que la perfection. Et petit à petit sont apparues des fragilités ennuyeuses. Faute d'avoir été traitées à temps, elles menacent aujourd'hui la pérennité de l'édifice.

3.1. Une exécution incomplète : le défi de la régulation par la qualité

Le premier angle mort réside dans le caractère inabouti de la régulation, qui n'a pas su accompagner la massification du système. Trois failles majeures illustrent cette fragilité :

- **Des effets d'aubaine massif** : Le fait que les trois quarts des apprentis de niveau Master soient concentrés dans les filières du commerce, du marketing ou de la communication interroge la cohérence de l'investissement public, qui n'a pas su privilégier le renforcement de notre compétitivité technologique à long terme.
- **Le piège du formalisme** : La qualité a été déléguée à des outils comme Qualiopi, dont la vocation est plus administrative que pédagogique. Ce système certifie les processus mais délaisse l'examen de la valeur ajoutée. À l'heure de la donnée de masse, il est pourtant techniquement possible de passer d'une logique de guichet à une logique de résultat, en mesurant systématiquement le « retour à l'emploi » après chaque session.
- **Une lutte contre la fraude à la traîne des opportunistes** : La désintermédiation a ouvert une brèche dans laquelle se sont engouffrés des réseaux très agiles. Entre les « vrais voleurs » (organismes fictifs) et les opérateurs voraces (respectant la lettre de la loi mais sans substance réelle), la puissance publique a tardé à se doter de moyens de contrôle chirurgicaux, laissant perdurer des détournements de fonds qui auraient dû être purgés bien plus tôt.

Ces faiblesses sont épouvantablement frustrantes. D'autant que l'État dispose, avec **InserJeunes**⁴, d'un dispositif exemplaire pour mesurer en détail l'accès à l'emploi des diplômés des ministères éducatifs : il est fondé sur le rapprochement des bases administratives de formation et des données collectées via la Déclaration sociale nominative, à partir des feuilles de paie de l'ensemble des salariés ; il permet ce faisant bien plus puissamment qu'une enquête *ad hoc* une analyse très précise de l'accès à l'emploi après une formation. Hélas, InserJeunes n'informe que sur certains diplômes publics et n'a pas encore

été généralisé à l'ensemble du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), y compris les titres et diplômes "privés".

Le gouvernement n'est pas inerte : un amendement à la loi contre les fraudes sociales et fiscales a été adopté à l'unanimité du Parlement, pour prévoir cette généralisation. Et des sanctions ciblant plusieurs CFA sont annoncées pour mettre fin à des pratiques scandaleuses. Au regard de la vigueur de l'impulsion de 2018, on peut toutefois regretter le temps perdu.

3.2. Un isolement politique augmenté par des angles morts

Cette fragilité technique a été doublée d'un handicap politique. Pour réussir leur percée, les réformateurs de 2018 ont fièrement assumé leur distance vis-à-vis des corps constitués. Leur passage en force a permis une mise en place rapide et des choix radicaux, mais il a coûté au projet ses alliés naturels. Ce déficit s'est révélé brutalement au terme du mandat des premiers porteurs : une fois la volonté politique initiale étiolée et les équipes renouvelées, ce lourd investissement financier a manqué de défenseurs experts et passionnés pour en porter la vision stratégique face aux assauts comptables de Bercy.

Ce tarissement du soutien politique a été d'autant plus rapide que la réforme s'incarnait dans des choix exclusifs : réinventer la formation professionnelle via le CPF et l'apprentissage.

Mécaniquement, des pans entiers ont été négligés, créant des angles morts où la résistance s'est organisée :

- **Le sacrifice des reconversions** : En focalisant les moyens sur les « guichets » individuels de flux, la réforme a délaissé l'ingénierie complexe des transitions professionnelles. Ces dispositifs sont restés les parents

pauvres du système. Et les nouvelles équipes ministérielles ont naturellement tenté de se rendre utiles en valorisant de nouvelles initiatives politiques sur ces terrains en friche... quitte à être moins offensives dans l'atterrissage de la réforme structurelle.

- **L'effacement régional** : L'approche libérale-étatique a tourné le dos aux Régions. Bien qu'elles aient bénéficié des financements importants du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), ces collectivités ont progressivement baissé d'ambition au fur et à mesure que l'État leur volait la vedette. La réduction de leur visibilité a entraîné un désengagement de fait : après la marginalisation des partenaires sociaux, l'étiollement de l'engagement régional a concouru à saper l'ancrage territorial et politique du mouvement.

IV. La loi en danger : le crépuscule de l'ambition sous l'étau budgétaire

L'édifice de 2018 vacille aujourd'hui sur ses bases, victime d'une triple onde de choc. Sa fragilité était d'abord **intrinsèque** : la loi portait en elle-même ses propres déséquilibres financiers. Les dépenses pour l'apprentissage et le CPF avaient été sciemment déconnectées des ressources réelles du système, dans une logique d'investissement.

Ces failles ont ensuite été **magistralement accrues** par les décisions de crise durant la pandémie, transformant un investissement stratégique en une machine à injecter sans discernement des liquidités. Le financement de l'apprentissage a triplé en quatre ans, dépassant au total 20 milliards d'euros. Enfin, la **prolongation durable** de ce « quoi qu'il en coûte », bien au-delà de l'urgence sanitaire, a fini par rendre l'effort public structurellement insoutenable.

Ce qui devait être une transformation du capital humain est désormais requalifié en une charge budgétaire induite, marquant

le basculement d'une ambition de long terme vers une gestion de crise permanente.

L'édifice construit en 2018 vacille aujourd'hui sur ses bases. Ce qui devait être un investissement stratégique dans le capital humain de la nation est progressivement requalifié en une charge publique insoutenable. Ce glissement sémantique et politique marque la domination, au moins provisoire, d'une vision court-termiste sur l'ambition de transformation structurelle.

4.1. L'absence de preuve d'un retour sur investissement

Le premier facteur de fragilisation est l'incapacité du système à démontrer sa rentabilité économique et sociale. Le ministère du travail peine à résister aux assauts de la Direction du budget, qui gagne de nombreux arbitrages. Il faut dire que si la France prend lentement conscience de l'ampleur de ses déficits publics, c'est devenu un thème majeur dans les discussions internes au gouvernement.

Faute d'avoir déployé des outils d'évaluation de la valeur ajoutée, le pilotage de la formation est largement aveugle. En l'absence de données précises et indiscutables sur le gain d'employabilité ou sur l'augmentation de la productivité des actifs formés, la dépense de formation est traitée par les budgétaires comme une charge à tarir.

Cette carence de « thermomètre » stratégique rend la défense des budgets impossible : comment justifier des milliards d'euros d'investissement dans l'apprentissage ou le CPF quand la puissance publique ne sait pas distinguer, dans ses statistiques globales, la montée en compétence réelle de l'effet d'aubaine, voire de la fraude pure et simple ? Ce vide informationnel a

laissé le champ libre à une reprise en main par les financiers, qui trouvent à réguler par le rabot ce qui n'est pas piloté par la qualité.

On en a eu un bon exemple avec la préparation de la loi de finances pour 2026 et du vif débat tournant autour du CPF : le gouvernement a tour à tour envisagé d'exclure le financement des bilans de compétences, du permis de conduire, du répertoire spécifique, des formations engagées sans le cofinancement par l'employeur... pour qu'il soit *in fine* des mesures de plafonnement des dépenses sur plusieurs de ces objets : au fond, ce qui comptait, c'était de réduire la prévision de dépense de 33%. D'un côté, le CPF est vu comme une charge plutôt qu'un instrument de compétitivité et d'employabilité. De l'autre, il n'est pas fait de choix programmatique... sauf celui d'un coup de rabot budgétaire.

4.2. La domination des expédients techniques : le flou de l'horizon

Aucune réelle coalition politique n'ayant été constituée, la réforme manque de bouclier. Le "commando" de 2018 n'est plus à la manœuvre aujourd'hui et les alliances qu'il n'a pas constituées manquent cruellement aujourd'hui. La stratégie de « l'investissement dans les compétences » s'efface derrière une logique de gestion de la pénurie. L'horizon stratégique devient flou faute de nouvel élan. Une succession d'expédients techniques germe pour réduire le niveau des dépenses : instauration du ticket modérateur pour le CPF, plafonnement du financement pour le répertoire spécifique et les bilans de compétences, coups de rabot sur les niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage, minoration du financement de la formation à distance, plafonnement des frais de communication, etc.

Ces mesures sont seulement motivées par une contrainte financière dont nous savons tous l'intensité... Elles ne servent en même temps aucune vision de long terme. Elles ne cherchent pas à mieux former, mais à dépenser moins.

Ce pilotage par la caisse ignore les alertes jusqu'au plus décisives et essentielles. Mario Draghi en a été un orateur majeur. Sans un effort massif et qualitatif sur les compétences, le décrochage européen déjà réel va s'accroître et réduire rapidement notre souveraineté économique.

En cédant à la tentation budgétaire immédiate, le gouvernement risque de dénaturer l'élan de 2018 : transformer un droit de tirage universel en un dispositif résiduel et administratif, perdant ainsi le bénéfice de l'audace qui avait permis le réveil du secteur.

Conclusion : De la loi d'intuition à la nation apprenante, le pari d'une régulation par l'impact

L'expérience de la loi de 2018 laisse un héritage contrasté : une intuition stratégique d'une puissance rare, mais une consolidation opérationnelle restée au milieu du gué. Si l'audace initiale a permis de briser des rentes historiques et de rééquilibrer l'accès à la qualification, l'épuisement de la vision et le manque de « bouclier » politique et d'expertise partagée met aujourd'hui en péril ces acquis. Réussir la suite de cette aventure impose de tirer les leçons de ce premier cycle.

Or l'expression galvaudée s'impose : l'heure est grave. La France et l'Europe font face à une accélération de l'histoire qui ne tolère plus l'inertie. Qu'il s'agisse de la déflagration de l'IA générative dans nos modes de production, de la radicalité des transitions énergétiques et environnementales, ou du défi d'une démographie vieillissante, aucune de ces mutations ne trouvera de solution hors d'un investissement massif et continu dans les compétences. La compétence n'est plus un accessoire de la politique de l'emploi ; elle est la condition de notre résilience sociale et le dernier levier de notre souveraineté économique.

Pour relever ce défi, la mesure de l'impact réel des actions de formation doit devenir le premier sujet de préoccupation. Or, la conception d'un système d'évaluation s'avère aujourd'hui bien plus facile que naguère. Nous disposons à cette fin de toutes les données administratives utiles pour passer d'une comptabilité des flux à une mesure de la valeur ajoutée. Reste cependant à la mettre en place. Sans ce « thermomètre » de l'efficacité, capable de distinguer l'investissement productif du simple expédient, la stratégie de compétence restera vulnérable aux arbitrages budgétaires de court terme.

Cette exigence de résultats n'est plus une option, elle devient une norme internationale. Il est d'ailleurs frappant d'observer qu'outre-Atlantique, par-delà les alternances politiques, le modèle français d'apprentissage suscite un intérêt croissant. Les États-Unis y voient un outil pragmatique de politique de l'emploi, ciblant prioritairement les populations les moins qualifiées pour sécuriser leurs trajectoires. Cette hybridation entre éducation et emploi, portée sur le terrain par de nouveaux acteurs de la formation à distance, montre que l'efficacité sociale est le seul rempart contre l'érosion budgétaire.

L'avantage d'un tel diagnostic explicite est qu'il porte en lui sa propre force de conviction. C'est sur cette base de vérité que pourra se construire la méthode nécessaire à l'acte II de la réforme : conduire le changement non plus par le seul élan d'un « commando » isolé, mais en associant largement les parties prenantes. En partageant le diagnostic *in itinere*, l'État pourra transformer les contraintes paritaires et régionales en alliées d'une ambition nationale retrouvée. L'audace de 2018 a ouvert une voie ; l'après-Covid et la fin du deuxième quinquennat l'ont rendue bien étroite et difficile ; comment trouver d'ici 2027 un nouvel élan ?

Notes

- ① DARES, le compte personnel de formation en 2022 (et millésimes suivants).
- ② OCDE, regards sur l'éducation, 2023.
- ③ On peut renvoyer à la note du Trésor : « L'apprentissage en France : quel bilan pour quels objectifs ? », Trésor-éco, n° 376, novembre 2025.
- ④ Par exemple : DEPP, Note d'Information n° 25-69