

## Le compte personnel d'activité : genèse, ambitions et périmètres

Note de synthèse *France Stratégie* (M. Boisson-Cohen, H. Garner, co-rapporteurs)

La création d'un compte personnel d'activité a été annoncée par le Président de la République le 3 avril 2015. Citant le compte personnel de formation, le compte pénibilité, le compte épargne-temps et la possibilité de « *garder sa mutuelle lorsqu'on change d'entreprise* », il avait énoncé qu'« *avec l'ensemble de ces droits, il y a la possibilité de se constituer ce que j'appelle un **compte personnel d'activité**, ce qu'on a accumulé tout au long de sa vie, que l'on peut utiliser tout au long de sa vie professionnelle* ». « *Mais à une condition (...): que l'on puisse garder ce compte quand on change d'emploi, quand on change d'entreprise, quand on change de région (...). Cela peut arriver donc ça leur appartiendra, ce sera le capital des salariés, ce sera à eux et ils en disposeront comme ils le voudront, tout au long de leur vie professionnelle* ». Début décembre 2014, devant la Fondation Jean-Jaurès, le Premier ministre s'était précédemment prononcé en faveur d'un « **compte social universel** (...) qui rassemblerait, pour chaque individu, l'ensemble des droits portables destinés à sécuriser son parcours professionnel », et engloberait notamment les comptes formation et pénibilité.

Cette annonce s'est concrétisée par l'article 21 du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, déposé le 22 avril 2015, adopté au Parlement mi-août (voir encadré 1).

### Encadré n°1 : Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi

Le projet de loi prévoit au Titre III. - Sécurisation des parcours et retour à l'emploi, article 21<sup>1</sup> :

« Afin que chaque personne dispose au 1er janvier 2017 d'un compte personnel d'activité qui rassemble, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, indépendamment de son statut, les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel, une concertation est engagée avant le 1er décembre 2015 avec les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel qui, si elles le souhaitent, ouvrent une négociation sur la mise en œuvre du compte personnel d'activité.

« Avant le 1er juillet 2016, le Gouvernement présente un rapport au Parlement sur les modalités possibles de cette mise en œuvre. »

L'exposé des motifs indique que :

Le Titre III « vise à sécuriser davantage les parcours professionnels et à encourager l'activité en réformant un certain nombre de dispositifs en matière de formation et d'emploi ».

<sup>1</sup> Devenu article 38 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

« L'article 21 organise la création d'un compte personnel d'activité, qui rassemblera les principaux droits sociaux attachés à l'exercice d'une activité (notamment le compte personnel de formation et le compte personnel de prévention de la pénibilité) pour renforcer leur lisibilité et sécuriser le parcours professionnel de chacun. L'objectif du compte est de rendre ces droits plus lisibles, de consolider la logique des droits individuels portables et de donner ainsi plus de continuité à un système de droits aujourd'hui trop compartimenté.

Une concertation sera engagée avant la fin de l'année avec les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel qui seront invitées, si elles le souhaitent, à ouvrir une négociation sur ses modalités de mise en œuvre, en lien avec les travaux d'une mission d'appui. Le Gouvernement présentera avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016 au Parlement un rapport sur la mise en place du compte personnel d'activité, dans la perspective d'un projet de loi qui sera déposé en 2016 au Parlement. Le compte personnel d'activité entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le compte social d'activité, en assurant aux salariés, tout au long de leur vie professionnelle, la portabilité et la transférabilité des droits existants dans le cadre des comptes existants, constituera un progrès social majeur. »

A cette étape, et en tenant compte des éclairages complémentaires tirés du dossier législatif, apparaissent définis pour le Compte personnel d'activité :

- *une finalité d'ordre général* : la sécurisation des parcours professionnels (complétée d'un encouragement à l'activité au regard de son insertion au titre III du projet de loi) ;
- un *périmètre* : « les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel », « notamment le compte personnel de formation (CPF) et le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) » ;
- *un levier principal* : une activation facilitée des droits ;
- dont des *vecteurs* sont esquissés : l'amélioration de la lisibilité et visibilité des droits sociaux, la portabilité, la transférabilité et la disponibilité de certains droits sociaux, le regroupement et le cas échéant la fongibilité asymétrique des droits ;
- une étendue de sa *couverture* : tous les actifs, i .e. « chaque personne, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, indépendamment de son statut » ;
- un *outil* : une plateforme numérique réunissant des droits sociaux individuels (associés, le cas échéant, à des services d'accompagnement) ;
- une *date d'entrée en vigueur* : le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;
- une *méthode* : l'animation d'une réflexion, suivie d'une concertation ou le cas échéant d'une négociation, un rapport du gouvernement au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016, dans la perspective un projet de loi déposée en 2016, une perspective de déploiement par étape au-delà de l'entrée initiale en vigueur.

Ces éléments de définition du compte personnel d'activité laissent à la Commission une grande latitude pour ses travaux. Afin d'alimenter la réflexion, la présente note :

- revient sur la **genèse du compte personnel d'activité (I)**, en retraçant des étapes du débat sur les transformations du travail et leurs corollaires en matière de nouveau compromis social, de réinvention et d'adaptation des droits et des protections;
- présente des **éclairages sur les débats actuels** intéressants dans la perspective d'un compte personnel d'activité (II) ;



- opère un premier tour d'horizon des **droits** susceptibles d'être intégrés dans un compte personnel d'activité (III), en soulignant les dimensions de **lisibilité**, de **portabilité** et de **regroupement** et **fongibilité** déjà existantes ;

- s'essaie en conclusion à **des projets de compte personnel d'activité**, distingués en fonction de leur ambition ou orientation générale, en les associant à des propositions de périmètre (éventuellement à des modalités de mise en œuvre ou de gouvernance) :

- un CPA « transitions et trajectoires professionnelles », dont le compte personnel de formation serait le centre de gravité, à coloration « flexisécurité » ou « sécurisation des parcours professionnels » ;
- un CPA « guichet unique », à visée de simplification et unification de la protection sociale ;
- un CPA « liberté dans le travail », librement inspiré par Alain Supiot et le concept de « droits de tirages sociaux ».

## 1. Une idée ancienne : du rapport Boissonnat de 1995 au rapport « Quelle France dans 10 ans » de 2014

Le développement des transitions au sein de l'emploi ou avec passages par le chômage, l'augmentation tendancielle du recours à des emplois plus courts (dans les formes du CDD et de l'intérim) et de l'instabilité de l'emploi, la montée de la multi-activité et du travail indépendant, les formes de précarisation ou de précarité présentées par une part significative des itinéraires professionnels illustrent les mutations profondes qu'a connues le fonctionnement du marché du travail depuis 30 ans (*cf. séance 1*).

Ce contexte a ouvert une réflexion sur les transformations du travail et ses corollaires en matière de protection et garantie des droits sociaux, ainsi que de recherche d'un nouveau compromis social. Ces vingt dernières années, ces évolutions ont conduit des chercheurs, des collectifs ou des institutions à explorer les moyens d'un rééquilibrage de la relation d'emploi, d'une sécurisation des parcours professionnels, ainsi que d'une meilleure protection et promotion des individus.

Notamment, l'une des difficultés posées par l'augmentation des transitions professionnelles et de l'instabilité de l'emploi réside dans les ruptures et les pertes de droits, et plus largement d'opportunités (en l'absence d'effet tremplin de ces formes précaires d'emploi ou de ces trajectoires instables), auxquels peuvent exposer les changements de statut et les trajectoires discontinues. « **Attacher des droits** » à la **personne et non à l'emploi**, pour garantir une continuité des droits sociaux indépendamment du statut à l'égard de l'emploi ; également **accroître le recours à la formation et l'entretien des qualifications au titre de l'employabilité**, se sont progressivement imposés dans le débat comme la pierre angulaire des évolutions souhaitables des politiques d'emploi et des politiques sociales. Il s'agit non seulement d'éviter les ruptures de droits et de protection (à l'occasion des transitions entre deux états), mais aussi de sécuriser les actifs et de leur permettre d'être davantage acteurs de leur parcours professionnel (trajectoire maîtrisée).



Dans la dernière période, la réflexion est plus précisément relative aux **moyens** et aux **incitations permettant aux actifs d'être « acteur de leur évolution »** (lisibilité de leurs droits, adaptation des droits à l'évolution des besoins sociaux et du marché du travail, nouveaux outils de pilotage de leur trajectoire professionnelle), avec plusieurs propositions de compte ou statut portées au débat (compte social universel, compte social personnel, compte personnel d'activité, statut du travailleur, statut de l'actif, etc.).

### 1.1 Les travaux « pionniers » et les premières formulations conceptuelles (de la deuxième moitié des années 1990 jusqu'à la fin des années 2000) :

- **Le Travail dans Vingt Ans (1995), rapport** du groupe "Le travail et l'emploi à l'horizon 2015" réuni par le Commissariat général du Plan sous la présidence de **Jean Boissonnat** : Ce rapport élaboré en 1995 se donne pour objet d'imaginer ce que pourrait être la situation du travail et de l'emploi en France à l'horizon de l'année 2015. Sur la base d'un diagnostic et d'une prospective des mutations du travail (intensification des mobilités géographique et professionnelle, arrivée de nouvelles technologies, évolution de la relation de travail, des formes d'emploi et des compétences), il est proposé de redéfinir une politique pour le travail. Le choix des actions repose sur quelques principes de base : le travail restera une voie essentielle d'intégration sociale ; le droit d'accéder au travail continuera d'être reconnu à chacun ; l'efficacité économique ne pourra se désintéresser de la cohésion sociale ; la mobilité professionnelle ne sera pas seulement une contrainte, elle relèvera d'un choix des personnes ; la durée du travail poursuivra son mouvement séculaire de diminution plutôt sous forme de temps variable et choisi ; **un nouveau cadre de cohérence des droits et devoirs devra être construit**. Parmi les propositions : permettre à chacun de bâtir ses compétences de façon permanente tout au long de sa vie ; une réflexion sur l'articulation entre les différents temps sociaux (travail et hors travail) dont un objectif de l'équivalent de 10 % du temps de travail salarié annuel consacré à la **formation permanente** ; une transformation du droit du travail avec la création d'un **contrat d'activité**. S'agissant de ce dernier, « englobant le contrat de travail sans le faire disparaître, il vise, en s'inspirant d'expériences déjà à l'œuvre, à faciliter les projets individuels et la souplesse de l'organisation productive ; contrat individuel adapté à la diversité et aux rythmes des itinéraires professionnels, il garantit la continuité des droits et obligations et peut impliquer une pluralité d'acteurs. Le contrat d'activité a **pour vocation "d'absorber" une partie des multiples dispositifs et des actuels mécanismes de financement de l'insertion, de la formation professionnelle, du chômage** ».
- **La CGT** développe dès 1997 la notion de « **sécurité sociale professionnelle** » (exposée au 46<sup>ème</sup> congrès de la CGT, février 1999) dans un projet global de « Nouveau statut du travail salarié ». Il s'agit d'un socle de **droits individuels garantis collectivement**, opposables à tout employeur et transférables d'une entreprise à l'autre, d'une branche à l'autre ; ces droits garantiraient la continuité et la progressivité des droits au salaire (« droit au CDI ou à un emploi statutaire à temps complet », « droit à un salaire socialisé qui garantirait un revenu permanent à tout salarié »), à la formation professionnelle, à la protection sociale (notamment à l'assurance complémentaire santé et prévoyance). Dans cette optique, la sécurisation des parcours professionnels repose sur une personnalisation des droits et une vision préventive de la protection sociale fondée sur des dispositifs de solidarité et de



mutualisation. Elle engage de ce fait une reconstruction du système juridique, institutionnel et financier qui gère le travail et l'emploi<sup>2</sup>.

- Rapport sous la direction d'**Alain Supiot** (1997/1999), ***Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe***, Commission européenne/Flammarion<sup>3</sup> : La thèse (aujourd'hui largement partagée et reprise) est celle d'un travail en train de changer de nature avec la disparition du modèle fordiste. Au rapport étroit de subordination, autour d'un poste étroitement défini et pour une durée indéterminée, succèdent la flexibilité et l'éclatement du travail sous des formes diverses. Les salariés travaillent de façon plus autonome ; les contrats précaires se multiplient ; le travail indépendant se développe ainsi que la sous-traitance. Les interruptions d'activité et les changements de trajectoire se banalisent. En réponse à ces bouleversements, le rapport propose de définir une nouvelle notion : celle d'un "**état professionnel**" accompagnant les personnes tout au long de leur vie, et couvrant aussi bien les périodes d'inactivité que les périodes de formation, d'emploi, de travail indépendant ou de travail hors marché (bénévolat, éducation des enfants...). Chacun accumulerait ainsi par son travail des créances qu'il pourrait exercer quand il le souhaite. Ces "**droits de tirage sociaux**" (à prendre par exemple sous la forme de congés parentaux, crédits formation, etc.) s'ajouteraient à la protection sociale traditionnelle.
- **Union européenne et Commission européenne : la flexicurité**, mobilisée à partir de la stratégie européenne pour l'emploi de 1997, est apparue comme une stratégie intégrée de type « donnant-donnant » visant à renforcer à la fois la **flexibilité** des dispositions contractuelles du côté employeurs (notamment facilité de rupture du contrat de travail) et la **sécurité** sur le marché du travail pour les travailleurs - sécurité renvoyant aux dispositifs visant à contenir et sécuriser les périodes de chômage (bien indemnisées) et à favoriser l'employabilité (formation tout au long de la vie et activation des politiques d'emploi). Cette stratégie vise à substituer la protection des transitions d'un emploi à un autre à la protection de l'emploi ou « dans l'emploi », considérée comme peu favorable au bon fonctionnement du marché du travail (souhaité plus efficace et fluide du point de vue de l'appariement de la demande et de l'offre de travail). Dans le cas français, **l'ANI de janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail** s'inscrit nettement dans le courant de la flexicurité, en introduisant notamment la rupture conventionnelle.

Avec les transformations du marché du travail, une certaine déstabilisation des modèles sociaux du Nord de l'Europe, exemples en la matière, le bilan mitigé de cette stratégie, particulièrement hors de ses frontières initiales, qui a conduit à plus de flexibilité que de sécurité sur le marché du travail<sup>4</sup>, et dans un contexte d'après-crise, la Commission met désormais moins l'accent sur cette notion dans ses communications et stratégies :

<sup>2</sup> La sécurisation des parcours professionnels, Jacky Fayolle et Florian Guyot - Presses de SciencesPo, Collection Sécuriser l'Emploi, 2014.

<sup>3</sup> Voir aussi Supiot A. (1995), « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », Droit Social, no 9/10, septembre-octobre, p. 823-831.

<sup>4</sup> Voir notamment le numéro de Formation Emploi, « La flexicurité à l'aune de l'approche par les capacités », janvier-mars 2011.



- la Stratégie UE 2020 adoptée en 2010 est davantage axée sur « une croissance intelligente, inclusive et durable » ;
- le recours à la notion de « career security » progresse dans la dernière période (encadré 2).

### Encadré 2 : « career security » et « securibility »

Sous l'effet d'un mouvement de balancier, aussi parce que trop imprécise (mot-valise), la notion de flexicurité décline relativement au sein de l'Union européenne dans la dernière période, avec une montée de la notion de « **career security** » - sécurité/sécurisation des carrières/itinéraires professionnels – voire de « **new 'social' model of securibility** » – au sens de la capacité du modèle social, des employeurs, du droit du travail, de la protection sociale et des services publics de l'emploi à apporter des sécurités nouvelles aux travailleurs dans les transitions professionnelles et face à l'instabilité de l'emploi. Déjà présente au tournant des années 2000, elle fait un retour dans différentes enceintes européennes (European Heads of PES meeting of Prague (Juin 2009), Opinion of the Employment Committee (2010), *Making transitions pay* et dans les communications de la Commission Européenne : *Towards a job rich recovery* (2012) ; *The future of work* (2015). L'intérêt porte particulièrement sur les moyens d'un **pilotage actif de la trajectoire professionnelle** des personnes (recours à la formation, analyse et anticipation de l'évolution du marché du travail – dont des formes de « GPEC territoriale » et une prospective des métiers et qualifications, associées à une offre de conseil en évolution professionnelle).

Au sein de cette littérature, des **évolutions en France** sont mobilisées comme exemples, notamment la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi transposant l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (généralisation de la couverture complémentaire des frais de santé, extension de la portabilité des garanties santé et prévoyance, dispositif de droits rechargeables dans le régime d'assurance chômage, principe du compte individuel de formation et du conseil en évolution professionnelle, période de mobilité volontaire sécurisée), complétée par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Une façon de souligner que la sécurisation des parcours professionnels, parfois interprétée comme la voie française vers la flexicurité, a un contenu spécifique et distinct.

- **La CFDT** : le syndicat porte depuis les années 2000 la volonté de mettre en place des dispositifs collectifs de « **sécurisation des parcours professionnels** », y compris à l'intérieur de l'entreprise et pour les demandeurs d'emploi. Il s'agit de sécuriser les parcours plus que les contrats par la portabilité des droits attachés à la personne et la transférabilité reconnue des compétences.

La CFDT a récemment engagé une réflexion sur « un **compte social personnel** rattaché à la personne afin de lui permettre d'être acteur de son parcours et de l'articulation des temps de la vie » (résolution du 48<sup>ème</sup> congrès de Marseille, juin 2014).

- **La CFTC** : a énoncé en 2006 les principes d'un « **statut du travailleur**<sup>5</sup> » qui participerait à la sécurisation des transitions dans toutes leurs dimensions (professionnelles mais également personnelles). Ce statut du travailleur repose toujours sur la norme de l'emploi rémunéré pour la population en âge de travailler mais il s'agit d'assurer une continuité de protections (rémunération, formation, protection sociale de base et complémentaire, retraite...) malgré les ruptures d'emploi, grâce notamment à une majoration des cotisations sociales assises sur les contrats précaires, et des solidarités collectives construites sur une plus grande

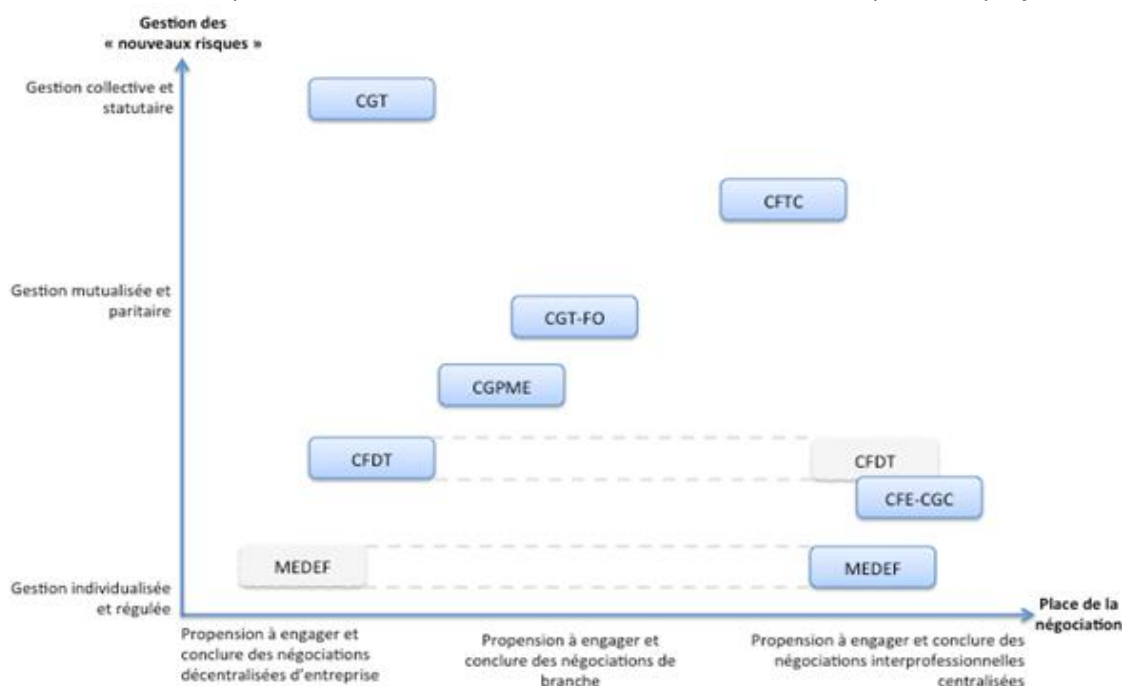


[http://www.cftc.fr/ewb\\_pages/s/statut\\_travailleur.php](http://www.cftc.fr/ewb_pages/s/statut_travailleur.php)

mutualisation des risques. La sécurisation des parcours professionnels passe pour la CFTC par des droits attachés à la personne (chèques formation, reclassement, aménagement des postes) et elle est « assortie de **droits et de devoirs**, responsabilisant l'ensemble des acteurs, ainsi que d'un **accompagnement contractualisé** de chaque personne assurant la cohésion sociale et le respect du bien commun ». Les notions de **responsabilité et de continuité des droits tout au long de sa carrière (depuis les études jusqu'à la retraite comprise)** sont au cœur de ce projet marqué par la tradition sociale chrétienne.

- **CGT FO** adopte une posture plus critique que les autres confédérations à l'égard de la notion de « sécurisation des transitions professionnelles » considérant que les évolutions récentes ont plutôt contribué à flexibiliser la gestion de la main d'œuvre qu'à sécuriser les transitions (la confédération n'a d'ailleurs pas signé l'ANI du 11 janvier 2013). La CGT FO pointe notamment deux risques liés au développement de dispositifs individualisés : le transfert de la responsabilité du maintien de l'employabilité des salariés de l'entreprise sur les individus eux-mêmes (cf. article L.6321-1 du Code du travail : l'employeur 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. La Cour de Cassation a rappelé dans un arrêt du 18 juin 2014 que cette obligation relève de l'initiative de l'employeur, indépendamment du fait que le salarié n'ait émis aucune demande de formation au cours de l'exécution du contrat) ; la dilution des solidarités collectives (notamment de branches) alors qu'elle reste très attachée au paritarisme.
- La **CFE-CGC** voit dans la sécurisation des parcours professionnels une boîte à outils permettant d'encourager la mobilité choisie pour les cadres (exemple du dispositif de mobilité volontaire sécurisée inscrit dans la loi du 14 juin 2013). Dans son Pacte social (2012), la CFE CGC reprend l'idée du Centre d'Analyse Stratégique de créer un **compte individuel social**<sup>6</sup>.

## Positionnement des partenaires sociaux sur les axes de la sécurisation des parcours professionnels



Source : repris de Fayolle J., Guyot F. 2014, op.cit., p. 95.

### 1.2 Les travaux récents sur les projets de « comptes » (2010-2012)

- **Mission d'information sur la flexicurité à la française** de l'Assemblée nationale, présidée par le député **Pierre Morange (avril 2010)**, qui contenait l'idée d'une « **assurance professionnelle** » pour les salariés (expression préférée au terme de « flexisécurité »), incarnée principalement par un « **compte social de droits portables tout au long de la carrière** », afin de « dépasser la logique des statuts pour intégrer une logique de parcours professionnels, c'est à dire de protéger et d'attacher des droits directement à la personne plutôt qu'aux emplois ».
- **Centre d'analyse stratégique (2011)**, Rapport *Travail et Emploi dans 20 ans* : il prône la création d'un « **Compte individuel social** » (**CIS**) de droits portables, à partir du **couple compte épargne-temps (CET) et du DIF** axé sur un objectif de formation/employabilité (via une fongibilité seulement asymétrique du CET vers le DIF). Il s'agit « d'un outil d'appui aux trajectoires professionnelles, dans une logique à la fois de promotion sociale et d'employabilité individuelle ». Compte tenu des difficultés associées à la création d'un tel outil (périmètre du compte, modalités de financement,...), les auteurs du rapport préconisent une approche pragmatique et progressive, avec :
  - une mise en oeuvre par la négociation nationale interprofessionnelle (éventuellement déclinée par des négociations de branche) ;
  - et des étapes progressives de mise en oeuvre : création d'un dossier individuel d'information sur les droits sociaux ; création d'un vrai compte à partir du CET ; extension progressive du périmètre du compte à d'autres droits sociaux.



- Rapport **François Davy (2012)**, *Sécuriser les parcours professionnels par la création d'un compte social universel*.

Ce rapport se préoccupe notamment des problèmes pratiques et techniques posés par « **la portabilité des droits** qui permet à un salarié de conserver ceux-ci lors d'un départ d'une entreprise, ou par **la transférabilité** qui ouvre la possibilité de les utiliser lors d'emplois ultérieurs ».

Le rapport préconise par contre de **constituer un compte à partir des droits à la formation**, plutôt qu'à partir du Compte Epargne Temps (CET) comme le préconisait le Centre d'analyse stratégique dans son projet de « Compte individuel social ». De manière générale, il est proposé de « dépasser la seule notion de contrat de travail » et de créer « une véritable sécurité sociale professionnelle, **un ensemble de droits sociaux (sécurité sociale, formation, retraite) universels, sécurisés et individualisés, qui suivrait chaque individu de l'école à l'entreprise et à la retraite** » (encadré 3).

### **Encadré 3 : le compte social universel du rapport Davy (2012)**

#### **Périmètre**

- de l'école à l'entreprise et à la retraite.
- Figureront dans ce compte l'ensemble des droits sociaux : droits à la formation (ce qui donnera lieu à une simplification de l'offre de formation professionnelle, de son organisation et de son financement), compte épargne temps (CET), validation des compétences, épargne salariale, droits à la retraite, assurance chômage, cas spécifique de PSE (plan de sauvegarde pour l'emploi), couverture santé et prévoyance.
- Pour les fonctionnaires, une version spécifique de ce portail (question des mobilités hors fonction publique avec maintien des droits sociaux sera traitée).

#### **Fonctionnement**

- droits à décision partagée, qui seront ouverts par décision mutuelle (CIF, indemnisation chômage).
- Ce compte sera individualisé, ciblé et segmenté en fonction des publics. Il collectera l'ensemble des droits sociaux universels et portables, et proposera des mesures d'accompagnement.
- Concernant le CET, il sera prévu une asymétrie de droits, afin de prendre en compte les aspects discriminants : les transferts seront encouragés du CET vers la formation, voire des RTT vers la formation, mais impossibles dans le sens inverse.
- Ce compte sera aisément consultable sur un portail internet dédié et sécurisé. Le portail sera renseigné par de nombreux acteurs qui pourraient constituer un groupement d'intérêt public (GIP) dédié à la mise en œuvre et au suivi du compte social universel : les organismes agissant dans le champ de l'orientation, de la formation ou réalisant des bilans de compétence, l'Education nationale, la Sécurité sociale, la mutuelle, les services sociaux, les caisses de retraite.

#### **Gestion**

- Entrée par le numéro d'inscription au répertoire de l'Insee (NIR).
- La mise en œuvre, sinon l'élaboration, doit reposer sur la négociation collective.
- Le compte de droits sociaux doit être externalisé à l'entreprise et indépendant du contrat de travail.
- L'organisme de gestion de ce compte doit être un organisme paritaire extérieur aux entreprises
- Le GIP assurera la mise en ligne, le back-office de ce portail internet ; il sera l'administrateur des droits sociaux des individus, sous l'autorité du ministère du Travail et de l'Emploi.



- **France Stratégie** (juin 2014), dans le Rapport *Quelle France dans 10 ans ?*, s'est également prononcé en faveur d'un tel outil de sécurisation des parcours qui rassemblerait l'ensemble des droits acquis par les individus au titre de leur participation au marché du travail dans un « **compte personnel d'activité** ».

Il s'agirait, avec ce compte, de doter les individus des ressources nécessaires pour sécuriser leurs transitions professionnelles mais aussi pour favoriser les trajectoires ascendantes.

Serait visée dans ce compte la réunion de **l'ensemble des droits attachés à la participation sur le marché du travail** : notamment retraite, formation, pénibilité mais aussi compte épargne temps et épargne salariale. Les actifs devraient pouvoir convertir librement les droits acquis selon leurs besoins – formation, congés, services de conseil ou d'accompagnement – selon un principe de fongibilité, par exemple en convertissant de l'épargne salariale en droit à la formation. Des garde-fous garantiraient une utilisation des droits visant prioritairement le développement de l'employabilité, selon un principe de **fongibilité « asymétrique »** (par exemple, il serait impossible de convertir les droits acquis à la formation en jours de congés).

Le rapport souligne **deux sujets de vigilance** dans la mise en place des droits portables. D'une part, dans un contexte où la rigidité et la complexité des droits du travail et de la sécurité sociale sont déjà régulièrement pointées du doigt, l'instauration d'un compte personnel doit pouvoir s'appuyer sur une remise à plat offrant une **vision simple des droits acquis et portables**. D'autre part, il s'agit d'**éviter que la portabilité devienne un frein à la mobilité** des individus ayant accumulé beaucoup de droits non utilisés.

- La **Fondation ITG** a présenté en novembre 2014 un projet de réforme intitulé « Transitions professionnelles : pour réformer enfin le marché du travail ? » qui ouvre notamment une réflexion sur le **statut de l'actif**. Ce statut reposerait sur une **portabilité totale des droits sociaux formation, pénibilité, prévoyance, compte épargne temps, épargne salariale regroupés dans un compte unique attaché à chaque individu**. L'objectif recherché est de permettre aux travailleurs d'adapter leur trajectoire aux mutations de l'emploi et de s'appuyer sur les ressources fournies par le compte (formation, indemnisation financière, aide à la création d'entreprise) pour y parvenir. L'enjeu de **lisibilité des droits** est au cœur de ce projet de réforme du marché du travail basée sur la **portabilité des droits acquis** par les individus. ITG souligne la nécessité de conduire une étude de faisabilité portant notamment sur le périmètre des droits et des personnes concernées, la nature des transitions à sécuriser, les relations entre organismes tiers et la gestion de ces droits, l'abondement des droits, l'unité de comptabilisation des droits, la fiscalité applicable aux actifs du compte, les modalités d'utilisation des droits et les systèmes techniques qui les portent. Une deuxième étape de ce projet porte sur la **création d'une structure permettant aux individus d'anticiper les transitions professionnelles** (plate-forme dédiée aux transitions professionnelles), et d'une application digitale offrant aux individus un accès simple et immédiat à l'ensemble de leurs droits.

\*\*\*



Progressivement, ces propositions ont nourri le débat public et l'action publique jusqu'à s'incarner dans des comptes individuels de droits portables, comme le compte personnel de formation et le compte personnel de prévention de la pénibilité qui en sont les réalisations à la fois les plus récentes mais aussi les plus abouties. Des avancées vers une plus grande portabilité des droits ont également déjà été réalisées dans d'autres domaines : maintien des garanties santé (maladie, maternité) et prévoyance collective (incapacité, invalidité, décès), ou encore droits rechargeables à l'assurance chômage.

Les dispositifs existants demeurent toutefois parcellaires et potentiellement insuffisants pour sécuriser les trajectoires des actifs et éventuellement changer les comportements des acteurs sur le marché du travail (notamment dans le sens de mobilités volontaires plus nombreuses). **La création d'un compte individuel de droits portables, visant à mieux articuler et à étendre la portée des dispositifs existants atteint sa maturité dans ce contexte.** Au moment de construire ce compte personnel d'activité, il s'agit de définir quelles en sont les ambitions, parmi les multiples projets existants, pour en définir aussi le périmètre et le chemin pour y parvenir.

## 2. Quelles ambitions pour le Compte personnel d'activité ?

Le CPA est associé à plusieurs objectifs finaux ou intermédiaires, certes complémentaires mais pas identiques :

- la sécurisation (des parcours professionnels mais aussi plus largement des parcours de vie) et la promotion de mobilités choisies ;
- un encouragement à l'activité ;
- la réduction des inégalités entre les actifs qui passe par de la redistribution et de la personnalisation ;
- une lisibilité accrue et un meilleur accès aux droits (activation facilitée des droits par une meilleure information) voire une simplification et une unification de la protection sociale.

### 2.1. Risques et enjeux de ces finalités

Au vue de ses finalités, certains risques, certaines interrogations ou conditions de réussite sont plus particulièrement mis en exergue pour son opérationnalisation. S'agissant de l'activation facilitée des droits comme de la réduction des inégalités, les **questions du recours, de la prise en compte du point de l'utilisateur et de l'accompagnement sont posées.**

L'enjeu commun aux objectifs recensés est que les individus aient **un intérêt à consulter et utiliser leur CPA.** La logique d'individualisation qui s'incarne dans le CPA peut aboutir à de fortes inégalités dans le recours au CPA entre les individus, tous les individus n'étant pas tous en égale capacité de se saisir de leurs droits individuels. Il ne suffit pas en effet de mettre à disposition de chacun l'information sur les droits auxquels il peut prétendre, ou doter chacun des capitaux nécessaires pour s'insérer sur le marché du travail. Encore faut-il assurer que chacun y **accède effectivement** et a la capacité de s'en servir pour construire et se projeter dans un projet de vie, puis identifier les actions à mettre en œuvre pour réaliser ce projet. Une manière de dépasser cet obstacle est d'inclure dans



le CPA des dispositifs qui sont « indispensables » dans certaines situations, rendant ainsi quasi-obligatoire (car nécessaire) sa consultation/son utilisation. Cela ouvre la question du périmètre (cf. point 3 de cette note) qui peut non seulement contenir des droits mais aussi des dispositifs obligatoires.

➤ **La logique de personnalisation et de portabilité des droits attachés à l'individu doit s'accompagner d'une réflexion sur la mise en capacités des individus à se saisir de leurs droits.**

Ceci passe classiquement par une **réponse en termes d'accompagnement** des différents publics, afin qu'ils puissent exprimer leurs besoins et faire usage de leurs droits (par exemple obligation de déclarer une naissance ou une maladie). Cet accompagnement peut être de différentes natures en termes d'intensité comme de modalités, mais il doit exister pour tous les actifs. C'est à la fois une condition (nécessaire mais non suffisante) de s'assurer que le CPA sera un dispositif utilisé et ressenti comme utile par les usagers, mais c'est également une condition de réduction des inégalités entre les actifs. La mise en œuvre du Conseil en évolution professionnelle<sup>7</sup> actuellement en cours peut être un élément de réponse à cet enjeu. Inversement, des analyses soulignent **l'intérêt d'une plus grande autonomie et capacité d'initiative de l'individu**, i.e. de formes de **désintermédiation**, notamment pour réduire les délais et faciliter l'accès aux droits et dispositifs, particulièrement en matière de formation (cf. séance 1, présentation M. Ferracci, avec une efficacité plus importante de la formation lorsqu'elle intervient relativement tôt dans un épisode de chômage). La question de l'évolution et de l'articulation des rôles respectifs des acteurs – actifs, entreprises, partenaires sociaux, associations et pouvoirs publics –, est centrale pour le CPA. Elle n'appelle pas de réponse simple en matière de degré de désintermédiation ou de modalités d'accompagnement adaptées mais une réflexion sur le sens et les modalités de l'accompagnement (cf. séance 5), ainsi que sur les potentialités et les usages du numérique cf. séance 4).

➤ S'agissant de **l'universalité du CPA**, celle-ci interroge à la fois les critères ouvrant droit au CPA et ceux conditionnant son alimentation et son utilisation.

L'enjeu de sécurisation des transitions professionnelles tendrait à privilégier un CPA ouvert dès l'insertion sur le marché du travail (premier « job » ? première recherche d'emploi ?), à tous les individus d'âge actif, cette sécurisation s'appliquant à terme à tous les statuts d'emploi entre lesquels les transitions peuvent se réaliser (salariés, indépendants, fonctionnaires, demandeurs d'emploi). Mais il n'est pas exclu de penser un CPA ouvert à la première sortie du système de formation initiale (indépendamment d'un critère d'activité) ou dès la naissance et qui se « remplirait » de droits « activables » progressivement au cours du cycle de vie. Cela pose également la question de la fermeture du compte (au passage à la retraite mais alors quid des cumuls emploi/retraite ? Au décès de l'individu ? Quid des droits accumulés et non consommés à la fermeture du compte ?).

La réduction des inégalités peut s'entendre entre les actifs mais aussi plus largement entre les individus et **cela interroge le fait de doter d'un CPA les inactifs** qui peuvent être des étudiants, des retraités (dès lors que les possibilités de cumul emploi-retraite ont été facilitées dans la dernière



<sup>7</sup> Inscrit dans la loi du 14 juin 2013, le Conseil en évolution professionnelle a été instauré par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle. Il s'agit d'une offre de service en information, en conseil et accompagnement personnalisés de projets professionnels, gratuite et accessible à toute personne active

période) comme des personnes retirées du marché du travail voire n'y étant jamais entrées (notamment un certain nombre de femmes pour motifs familiaux).

Enfin, l'objectif de lisibilité et d'accès aux droits dépasse le cadre de l'emploi et vise plutôt la dimension à proprement universelle du compte, le CPA pouvant dans cette logique être pensé comme un levier d'effectivité des droits. L'ambition serait alors d'ouvrir un CPA à tous les individus, CPA qui constituerait un réceptacle dont l'alimentation se ferait progressivement, en fonction de certains critères.

➤ S'agissant du **degré de liberté ou d'autonomie des individus dans l'utilisation de leurs droits**, celui-ci peut s'entendre à plusieurs niveaux :

- L'individu peut être libre de consulter ou non à son CPA ou y être incité/contraint par les dispositifs qu'il recouvre (cf supra).

- L'individu peut être libre ou non d'abonder son compte (l'abondement obligatoire ou nécessaire par les individus pouvant être considéré par certains comme un moyen de les « responsabiliser »). Il ressort des expériences étrangères de comptes individuels formation que, les dotations publiques étant généralement faibles, les individus sont obligés d'abonder leur compte et d'assurer in fine l'essentiel du financement de leur formation<sup>8</sup>.

- Dans la mobilisation de ses droits, l'individu peut être plus ou moins autonome. Si l'utilisation de ces droits est conditionnée au respect de tel ou tel critère (exemple du CPF où les droits doivent être utilisés pour l'accès à des formations éligibles et où les abondements complémentaires et supplémentaires sont conditionnés à un projet de formation), cela nécessite de prévoir les critères et les conditions d'encadrement de cette liberté, tant du point de vue technique (pour éviter des délais de gestion trop longs) qu'humain (accompagnement personnalisé).

Cela renvoie *in fine* à l'articulation entre intérêt individuel et intérêt collectif dans l'utilisation des droits réunis dans le compte, et à l'encadrement éventuel des choix individuels au nom de l'intérêt général. Cet encadrement est très marqué pour le CPF, un peu moins pour le compte personnel de prévention de la pénibilité (3 utilisations possibles des droits étant prévus) et cela pose question pour le CPA qui est censé à terme intégrer ces deux comptes.

De même pour éviter que la portabilité et la fongibilité ne conduisent à freiner la mobilité (par crainte des employeurs de recruter des individus ayant accumulé beaucoup de droits), des règles d'encadrement de la mobilisation des droits dans l'emploi devront être pensées.

- Enfin, le CPA peut être un vecteur de liberté et d'émancipation par les opportunités et possibilités qu'il ouvre aux individus, notamment de concilier leurs différentes sphères, leurs différents temps de vie tout au long de leur vie.

➤ S'agissant de **la réduction des inégalités**, la mise en œuvre du CPA est susceptible de renforcer une logique contributive ou de faire place à des aspects de correction et de redistribution via une logique d'abondements ou de dotations différenciées (de différentes natures, par différents types d'acteurs, selon différentes modalités –par transfert direct, par mutualisation). La logique même de portabilité de droits constitue un levier de réduction des inégalités entre *insiders* et *outsiders* en permettant à ces derniers de se constituer un capital de droits, indépendamment de la durée de leurs contrats. La logique d'abondements différenciés ou correctifs est un pas supplémentaire dans



Luttringer, 2014, Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique, Droit social, décembre.

la correction des inégalités entre actifs. Elle est d'ores et déjà présente dans les comptes individuels mis récemment en place en France : dotations supplémentaires pour les salariés à temps partiel, abondement correctif si l'entreprise n'a pas respecté ses engagements en matière d'entretiens professionnels, et abondement complémentaire pour les chômeurs dans le CPF, dotations différenciées selon l'exposition à la pénibilité dans le C3P. Une autre manière de corriger ces inégalités serait de différencier le niveau des équivalences entre droits fongibles selon les caractéristiques de l'individu (par exemple, les points épargne temps convertis vers de la formation par un demandeur d'emploi ou un actif peu qualifié seraient plus valorisés que ceux d'un salarié qualifié). Une des conditions de réussite de cet objectif de réduction des inégalités porte d'une part sur le niveau de ces correctifs et par là de leurs financements, et d'autre part sur la capacité des individus les plus fragiles à s'en saisir.

## 2.2 Les réflexions existantes alimentant la détermination des ambitions du CPA

La réflexion visant à tracer un chemin pour le CPA et l'opérationnaliser peut s'appuyer sur plusieurs types de travaux, qui, s'ils ne portent pas spécifiquement sur ce compte, permettent de nourrir les travaux de la Commission. Parmi les travaux, il est notamment possible de distinguer :

➤ une réflexion de praticiens, d'acteurs ou d'académiques (économistes, juristes, sociologues) spécialistes du travail et de l'emploi, qui après la flexicurité, s'attachent à la **sécurisation des parcours professionnels**, avec comme objet d'étude nodal **la formation professionnelle**. Dans cette orientation, les contributions s'attardent particulièrement sur les différents **moyens d'accroître le volume de formation continue à disposition des individus** (par regroupement, par différents types d'abondements supplémentaire, complémentaire, correctif ou par fongibilité de droits acquis d'autres natures, par encouragement fiscal, etc.) et de **corriger les inégalités d'accès à la formation**. Selon les approches, peuvent être particulièrement mises en avant comme conditions de réussite des exigences de « co-investissement » - à comprendre comme une évolution vers une participation individuelle au financement de la formation continue (dont J.-M. Luttringer), le cas échéant par des dotations, ou celles « de cadres collectifs » et « d'accompagnements » (C. Perez, N. Maggi-Germain, J. Gautié) – avec une critique du risque de renvoi de la question de la « qualification » à la seule responsabilité du salarié.

➤ une réflexion qui s'attache, à l'aune des mutations du travail et de l'évolution des besoins, à un plus large projet de réforme des moyens de la protection sociale et de la nature même des droits : « droits de tirage sociaux » (A. Supiot) ; « nouvelle génération de droits sociaux » (B. Palier, H. Périer, B. Gazier). Ces approches, d'une part, pensent une adaptation plus globale du système de protection sociale aux mutations de la société, d'autre part, mettent l'individu et ses besoins au cœur de ces dispositifs. En visant à proposer de **nouvelles réponses à « qu'est-ce qu'être protégé »** (pour paraphraser R. Castel), le CPA peut être l'occasion de **rouvrir la question du travail** et de son périmètre en proposant, à travers les droits couverts, une vision dépassant le cadre de l'emploi salarié (mais intégrant le travail indépendant, bénévole, de *care*, d'engagement politique ou associatif). Il peut être également un **vecteur de réforme de la protection sociale**, dans le sens de sa simplification et de son universalisation, et d'une réorientation d'une approche par risques vers une approche par évènements de vie ou situations.



### 2.2.1. Les travaux relatifs à la réforme de la formation professionnelle

La réforme de la formation professionnelle (ANI de décembre 2013 et loi du 5 mars 2014), qui s'est notamment accompagnée de la création du CPF, a été l'occasion d'une formulation – dans les revues spécialisées ou les think-tanks - de **perspectives d'approfondissements de la réforme, notamment d'évolutions du CPF**, qui intéressent directement la réflexion sur le CPA.

- Voir notamment *Droit social*, Dossier La réforme de la formation professionnelle, n°12, décembre 2014 – dont J.M. Luttringer sur le périmètre pertinent du CPF dans une perspective d'accroissement des volumes dédiés à la formation (CET, RTT, épargne salariale mais aussi **incitations fiscales** et au co-investissement par les actifs, i.e. la **participation financière des actifs à leur formation**) (cf. séance 3 de la Commission).

Voir également les travaux de thinks tanks :

- **Terra Nova** (juin 2014), *Rapport sur la formation professionnelle. Entrer et rester dans l'emploi : Un levier de compétitivité, un enjeu citoyen* – groupe Présidé par Mathilde Lemoine : Proposition n°11 : un **mécanisme proche de l'intéressement** avec un **abondement** du CPF par les **congés non pris** qui s'accompagnerait d'un **abondement complémentaire par l'entreprise**.
- **Institut Montaigne** (septembre 2014), M. Ferracci et B. Martinot (ex- DGEFP) : *Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier*.  
Diagnostic et proposition : le CPF sera un échec en l'**absence d'abondement suffisant, de possibilités d'augmenter** l'abondement obligatoire et de **moduler** l'abondement en fonction du salaire et de la qualification, mais aussi en l'absence d'une plus grande ouverture **des dispositifs éligibles** (formations non qualifiantes ou stages longs). Par ailleurs, les comptes individuels, en favorisant le recours aux droits par les individus, portent en eux la capacité à **structurer un certain nombre de marchés** sur lesquels vont être mobilisés les droits accumulés, dont celui de la formation professionnelle. En conditionnant l'accès au marché de la formation professionnelle (ou de l'accompagnement) au respect de certains critères, le CPF peut contribuer à réguler ces marchés et à accroître la qualité de l'offre<sup>9</sup>.

### 2.2.2. Les travaux relatifs aux publics/besoins sociaux qui sont mal ou insuffisamment couverts par la protection sociale et à la nécessité de « refonder le système »

- **Bernard Gazier, Bruno Palier, Hélène Péruvier, Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux**, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Nouveaux Débats », 2014.

Trois exigences nécessitent de repenser l'architecture actuelle des droits : celle de l'égalité réelle favorisant l'émancipation sociale et économique de tous les individus ; celle de



<sup>9</sup> Sur ces enjeux, un GT a démarré en avril à France Stratégie avec pour objectif d'aboutir à un état des lieux ainsi qu'une classification des démarches de qualité dans la formation et d'aboutir à des préconisations concernant la réforme de la certification et la mise en place d'un système de labellisation des prestataires de formation en France. <http://www.strategie.gouv.fr/gt-offre-formation>

l'accompagnement des carrières professionnelles et personnelles, et de leurs transitions (période de chômage, de formation, passage du public au privé, congé parental...) articulant au mieux vie familiale et vie professionnelle ; et celle de l'investissement social.

Idéal : toutes les carrières doivent être rendues possibles, qu'elles soient linéaires ou hachées. Les transitions professionnelles doivent être rentables. L'autonomie et l'ascension de l'individu doivent être préservées par la **continuité des revenus et des droits sociaux malgré l'inactivité professionnelle** : mise en place d'un **socle de ressources décent d'autonomie (revenu minimum et garantie d'accès à des services)** ; **dispositif d'assurance-employabilité** privilégiant la formation et l'acquisition de compétences transférables à une logique d'indemnisation ; **transformation du congé parental compensateur en une assurance parentale « sécurisatrice » des revenus.**

- **Voir aussi Terra Nova (2012), Rapport sur la sécurisation des parcours professionnels**, propose de fonder la sécurisation des parcours professionnels sur trois droits nouveaux :
  - **l'assurance qualification**, donnant à chacun le droit d'être qualifié ;
  - **l'assurance emploi**, garantissant aux « chercheurs d'emplois » une indemnisation juste et un accompagnement performant ;
  - le **droit collectif** à ce que les **restructurations d'entreprises** soient négociées et opèrent un juste partage de l'effort.

**Terra Nova (2013) Face à la précarisation de l'emploi, construire des droits pour tous** : Notamment : la formation professionnelle pour tous et tout au long de la vie doit devenir effective et transférable ; **l'accès à la formation** doit être ouvert à tous ceux qui travaillent, quel que soit le contrat de travail. Il est aussi essentiel de garantir à **tous ceux qui travaillent** (questions des indépendants), quel que soit le contrat de travail, un **accès complet à la protection sociale**, en matière d'assurance maladie complémentaire comme de retraite.

- **L'universalisation de l'assurance chômage** fait également de cette réflexion sur la manière de garantir des droits à tous les actifs et de mutualiser les risques concentrés sur certains de connaître le chômage (cf séance 1 de la Commission). Elle s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'universalisation des droits et les enjeux de financement les sous tendant. L'association **Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC)** porte une proposition visant à mutualiser les ressources de l'assurance chômage et à **élargir sa base aux salariés du secteur public et aux non-salariés** afin de garantir à tous les actifs une assurance chômage, indépendamment de leur statut<sup>10</sup>.
- Les débats sur les **dotations en capital** de certains publics cibles (par exemple les jeunes, cf. J. Damon et P.Y. Cusset (2007), *Les dotations en capital pour les jeunes*, Centre d'analyse stratégique ; propositions du Livre vert jeunesse en 2009) participent également à ce que pourrait être le CPA comme levier de politiques universelles ou personnalisées.



[https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Note\\_SNC\\_\\_de\\_Foucauld\\_Boulte-ReformeAssuranceChomage-dec2010.pdf](https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Note_SNC__de_Foucauld_Boulte-ReformeAssuranceChomage-dec2010.pdf)



### 3. Périmètre du CPA : contours et perspectives

#### 3.1. Des droits intégrés au CPA selon quels critères ?

Des droits individuels multiples, parmi plusieurs sous-ensembles de droits et accès à des dispositifs, peuvent être potentiellement éligibles à une intégration dans le compte personnel d'activité, dès 2017 ou à des horizons ultérieurs. Fixer des contours et des perspectives au CPA invite à mobiliser :

➤ d'une part, des critères de **pertinence** et de **cohérence**, le périmètre du compte et les critères des droits à inclure sont contingents aux objectifs qui lui sont assignés :

- dans un objectif de **sécurisation des transitions** et des parcours professionnels, certains droits générés par le travail sont prioritairement à inclure, en privilégiant leur portabilité et une fongibilité asymétrique vers la formation, ainsi que des dispositifs de conseil et d'accompagnement en évolution professionnelle,
- s'agissant de **réduire des inégalités** ou compenser des handicaps, le compte peut inclure des dotations ou abondements non contributifs, le cas échéant, des droits renforcés à l'accompagnement,
- la recherche d'**activation des droits** peut porter à inclure des droits, des démarches ou des dispositifs incitant les personnes à mobiliser le compte (caractère nécessaire),
- si l'objectif de **lisibilité** et de **simplification** est primordial, le périmètre du compte peut à terme englober (ou rejoindre) un ensemble plus large de droits sociaux de l'individu,
- enfin, s'il s'agit de favoriser certaines formes d'émancipation des individus, le compte peut inclure des droits dont la destination/l'utilisation doit leur permettre d'acquérir **une plus grande liberté ou autonomie** dans leurs choix de vie (soit par des droits dont l'accès est désintermédié, soit par la prise en compte d'activités socialement utiles, hors marché du travail – *care*, bénévolat, engagement syndical et politique).

➤ D'autre part, des critères de réalisme et de faisabilité, ainsi que d'**efficacité** et d'**opportunité** s'appliquent :

- le compte personnel d'activité doit être **opérationnel** ; son périmètre « maîtrisé » et « maîtrisable » pour ne pas l'exposer à un krach opérationnel,
- l'articulation et la **complémentarité entre comptes ou dispositifs de sécurisation, actuels ou à venir** est à anticiper (le *compte personnel d'activité* avec le CPF et le C3P mais également les futurs *compte retraite unique* ou famille, et l'engagement d'une réflexion sur un *régime maladie universelle*). Voir également la question de l'articulation du compte avec l'offre en conseil et orientation professionnelle proposée par la nouvelle plateforme numérique des services de l'emploi (**Emploi Store**). L'horizon parfois évoqué d'un *guichet unique* doit être placé à la bonne distance, sans éluder ce qu'en seraient les risques, le chemin et les étapes intermédiaires. Il s'agit d'éviter les redondances ou une extension mal contrôlée tout en posant dès la conception du compte les conditions de compatibilité, d'interopérabilité et d'évolution ultérieure,

la question de **l'intérêt à ce compte et de ses usages par les différents acteurs** – actifs (dont salariés, fonctionnaires, indépendants, demandeurs d'emploi), entreprises, partenaires sociaux, associations, différentes administrations publiques et organismes sociaux - est à considérer.



Par exemple, pour les entreprises, un CPA adossé à la déclaration sociale nominative (DSN) pourrait être un outil de simplification pour leurs relations avec la sphère sociale. Notamment, dès lors que le compte pourrait prendre la forme d'un **portail numérique**, les enjeux sont **l'accès à l'information** relative à l'ensemble des droits acquis (par qui, de tout ou partie ?), mais aussi **l'exercice simplifié des droits** (exemple d'une instruction automatisée des droits à chômage, à indemnités journalières, voire de la VAE), et de **l'accès/l'offre désintermédié(e) (à) des services**, le cas échéant dématérialisés (accompagnement par le service public de l'emploi, formation). Ces aspects n'intéressent pas seulement les actifs mais leurs employeurs et l'ensemble des acteurs précédemment cités.

### 3.2. Plusieurs sous-ensembles de droits individuels et de dispositifs peuvent être distingués

A cette étape, des droits individuels et des accompagnements multiples, parmi des sous-ensembles de droits et de dispositifs distingués au regard de leur finalité et des adaptations dont ils ont fait l'objet, peuvent être considérés s'agissant du CPA. Parmi eux, certains relèvent de la seule loi et d'autres sont « augmentés » par du droit conventionnel.

- **Un premier sous-ensemble est constitué de droits et d'accompagnements récemment réformés ou créés dans une logique de sécurisation et d'accompagnement des transitions et des trajectoires professionnelles des actifs** (cf. loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi, loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle). Cet ensemble concerne en première intention les salariés, ce qui interroge l'intérêt des fonctionnaires et des indépendants au compte personnel d'activité. Sont cités dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi s'agissant du CPA :
  - Le *compte personnel de formation* (CPF) entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, qui présente des dimensions de transférabilité et de portabilité, d'accessibilité avec recours à un outil numérique, une composante « socle » et une composante d'« abondements » supplémentaires – accord d'entreprise et de branche dont le financement pèse sur l'employeur – correctifs – en cas de manquement de l'employeur – et complémentaires au moment de son utilisation (notamment par l'employeur, le salarié, l'État, les régions ou Pôle emploi), un financement dédié, un prélèvement alimentant le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels - FPSPP. Le financement du CPF est mutualisé, assuré par une contribution de 0,2% de la masse salariale brute payée par les entreprises de 10 salariés et plus. Les entreprises d'au moins 10 salariés peuvent conclure un accord d'entreprise triennal afin de gérer directement les dépenses liées au compte personnel de formation et à son abondement. Les abondements peuvent eux être financés par l'individu, l'OPCA, les Régions, Pôle Emploi, l'Etat, la Cnavts, l'Agefiph.
  - Le *compte personnel de prévention de la pénibilité* : acquisition de points pouvant être convertis en temps de formation pour une réorientation professionnelle, en passage à temps partiel en fin de carrière avec maintien de rémunération ou en trimestres de retraite. Le financement de ce compte est assuré par des cotisations employeurs :
    - une cotisation de base égale à 0,01 % des rémunérations qui s'appliquera à partir de 2017 ;
    - une cotisation additionnelle, due par les employeurs ayant exposé au moins un de leurs salariés à la pénibilité, égale à 0,10 % des rémunérations des salariés exposés pour les



années 2015 et 2016, puis portée à 0,20 % à compter de 2017. Cette cotisation est doublée pour les salariés en situation de polyexposition.

Dans ce sous ensemble, on peut par ailleurs distinguer :

- Un dispositif de *droits rechargeables dans le régime d'assurance chômage* : une nouvelle « portabilité » ou « conservation » des droits acquis au titre d'une ancienne période d'activité, s'ajoutant aux nouveaux droits acquis au titre de la reprise d'emploi. Notamment, avec la possibilité de rupture conventionnelle et l'assouplissement de l'accès à l'indemnisation en cas de départ volontaire, la question se pose de proposer aux actifs une meilleure visibilité et prévisibilité des droits à l'assurance chômage dans le cadre du CPA.
- Des droits à la protection sociale, en matière de *garanties santé et prévoyance (risque décès, incapacité de travail et invalidité)* : portabilité de 12 mois des garanties santé et prévoyance pour les demandeurs d'emploi, généralisation de l'accès des salariés à la complémentaire santé (au 1er janvier 2016).
- De nouveaux droits et obligations en matière d'entretien des capacités professionnelles du salarié et d'accompagnement de l'évolution professionnelle : réforme de l'*entretien professionnel*, accès au *conseil en évolution professionnelle* (CEP). Voir également (même si plus secondaire) une possibilité (avec accord de l'employeur) de *période de mobilité volontaire sécurisée*.
- Un **deuxième sous-ensemble** de facultés ou de droits associés au travail est régulièrement évoqué, à des fins de **regroupement** et de mise en cohérence parce que **directement liés à la formation et à l'évolution professionnelle** :
  - Des dispositifs de formation d'autres natures et conditions d'accès que les droits inscrits au CPF : le congé individuel formation (CIF), le plan de formation, le bilan de compétence (dans le cadre d'un congé spécifique ou du plan de formation de l'entreprise).
  - La validation des acquis de l'expérience (VAE) : elle n'est pas une conversion automatique de l'expérience en certification, elle n'est pas une formation (elle a son propre portail).
  - Le passeport formation (validé par l'ANI du 5 décembre 2003, le passeport formation est un document récapitulatif qui retrace la formation initiale et continue du salarié et ses compétences professionnelles. Il doit être rempli par le salarié lui-même)
- Un **troisième sous-ensemble** de droits associés au travail, de **nature plus patrimoniale**, est potentiellement intéressant au titre du CPA à des fins de **portabilité**, de **consignation** et de **conversion** (fongibilité) :
  - Les dispositifs de compte épargne temps (CET) et de RTT.
  - L'épargne salariale.
  - Les indemnités de licenciement et autres indemnités conventionnelles de rupture.



- Un **quatrième sous-ensemble** de **droits** ou d'**accompagnements** évoqués comme « à créer », « à consolider » ou « à mieux faire connaître » au titre de la **sécurisation des parcours professionnels** :
  - Droit à la deuxième chance (non diplômé ou peu qualifié).
  - Accompagnement et soutien à la mobilité géographique, déplacements, mobilité quotidienne ou résidentielle, dans un cadre de recherche ou reprise d'emploi, de formation ou de mobilité professionnelle déjà existants dans les accords collectifs de mobilité interne, les aides financières à la mobilité de Pôle emploi, les aides d'Action Logement dont le Mobili-Pass, le Prêt Relais Mobilité et l'aide Mobili-Jeune).
  - Droit à l'information et à l'orientation en fonction des évolutions anticipées du marché du travail (projets de « GPEC » territorial, d'anticipation en matière de filières économiques – notamment par le biais du Conseil national de l'Industrie).
  - Conseil en évolution professionnelle.
  
- Un **cinquième sous-ensemble** de droits est constitué des **congés, aménagements du temps de travail ou crédits d'heure, ainsi que les services** visant à permettre à l'individu de **concilier le travail avec d'autres responsabilités** familiales, sociales et/ou d'être soutenu dans des projets et choix de vie personnels :
  - RTT pluri annuelle
  - Congés familiaux multiples : congé parental, mais aussi jours de congé « enfant-malade », congé d'adoption, de présence parentale, de soutien familial, de solidarité familiale, etc.
  - Voir également les facultés d'aménagement du temps de travail ouvertes aux parents.
  - Voir également les aides à la garde d'enfants, plus largement l'aide à des prestations domestiques et « services aux personnes » (chèque emploi-service universel (CESU) "préfinancé", aide de Pôle Emploi).
  - Autorisations d'absence et crédits d'heures au titre d'un mandat électif ou syndical.
  - Congé pour création ou reprise d'entreprise ou participation à la direction d'une "jeune entreprise innovante".
  - Congé sabbatique.
  - Service civique (voir projet de réserve citoyenne)
  
- Un **sixième sous-ensemble** renvoie à certains **droits assurantiels en lien avec l'activité (retraite, maladie et AT/MP)** :
  - Assurance retraite : des dispositions de la loi du 20 janvier 2014 sont intéressantes à l'aune des objectifs de lisibilité, prévisibilité et d'accessibilité : *aide financière au rachat des trimestres au titre des années d'études*, création d'un GIP Union Retraite dans la perspective du **compte retraite unique** pour chaque assuré, dont la simplification des relations avec les usagers des trente-cinq régimes de retraite légaux obligatoires, i.e. des régimes de base et complémentaires, la question de l'information n'épuisant pas les enjeux de pertes d'éventuelles de droits associés au cas des polypensionnés. Voir également les mécanismes

d'acquisition de droits dans les dispositifs de retraite supplémentaire, les modalités et les limites de la transférabilité de ceux-ci<sup>11</sup> ;

- Au sein de l'assurance-maladie, sont à distinguer les droits aux indemnités journalières, maladie, maternité, paternité qui sont conditionnés par l'activité (durée d'immatriculation, heures de travail, montant des cotisations), avec de possibles enjeux de *sécurisation contre des risques de rupture ou de perte des droits* pour les travailleurs temporaires ou en situation de multi-activités.
- Des droits spécifiques existent pour les travailleurs temporaires en matière d'accidents du travail et maladies professionnelles ; également, voir s'il y a matière à s'intéresser à des inégalités ou de difficultés d'accès à la médecine du travail, notamment sur le volet de la prévention (et en lien avec le C3P).
- **Un septième sous-ensemble** renvoie au **champ de la solidarité et des droits assistanciers** mais présente **un lien direct avec l'activité professionnelle**.
  - prime d'activité
  - accompagnements vers l'emploi menés au titre de l'insertion professionnelle (Conseils généraux, Missions locales, Pôle Emploi et autres acteurs de l'insertion).

\*\*\*

Des arbitrages seront à opérer parmi ce vaste ensemble de droits individuels et d'accompagnements, liés à des **enjeux de sécurisation des actifs** au sens large, dont la **sécurisation de leur parcours professionnel**, la **continuité de leurs droits à la protection sociale**, la **sécurisation de leur revenu**.

Une manière d'avancer sur les différents objectifs et à partir des critères mis en exergue est de construire et faire évoluer le compte personnel d'activité par étapes, chaque nouvelle inclusion de droits générant des questionnements et difficultés spécifiques.

On doit également interroger ce qui constituerait la **valeur ajoutée** du compte personnel d'activité (cohérence du regroupement de droits, fongibilité, effets attendus des articulations et des synergies, ouverture de nouveaux droits) et où réside sa spécificité.



*La portabilité des droits dans les dispositifs de retraite supplémentaire : état des lieux et questions nouvelles*, séance du 8 juillet 2015.

## Conclusion : quels projets de CPA ?

Si l'on s'essaie en conclusion à distinguer **des projets de compte personnel d'activité**, en fonction de leur ambition ou orientation générale, en les associant à des propositions de périmètre (éventuellement à des modalités de mise en œuvre ou de gouvernance), la construction de trois projets « types » peut aider à articuler la réflexion :

❖ **Un CPA « transitions et trajectoires professionnelles »**, dont l'actuel compte personnel de formation serait le centre de gravité, à coloration « flexisécurité » ou « sécurisation des parcours professionnels », intégrant une dimension « redistributive » variant d'intensité selon l'inflexion donnée (i.e. selon l'ambition de correction/réduction des handicaps et des inégalités).

**Principes** : portabilité, fongibilité, droits patrimoniaux, garanties collectives mais exercice individuel.

L'objectif de sécurisation des transitions au cœur de ce projet de CPA repose sur le développement et le maintien de l'employabilité des individus, y compris entre deux emplois. Le CPA s'oriente (sans s'y limiter) vers une « assurance-employabilité » qui ne se restreint pas à la seule qualification.

Du point de vue du périmètre, cette conception se traduirait par un accent mis, dans les droits couverts par le CPA, sur les droits formation et sur ceux qui seraient partiellement ou totalement fongibles (CET ? épargne salariale ?) avec un fléchage vers le capital-formation des individus (logique sous-jacente au C3P dont les 20 premiers points sont réservés à la formation professionnelle sauf cas particuliers). Au-delà du capital-formation, dont les niveaux doivent permettre l'accès effectif à des formations certifiantes ou diplômantes, les droits doivent également pouvoir être mobilisés pour du conseil ou de l'accompagnement en matière d'évolution professionnelle et donc de formations nécessaires, mais également pour accompagner la mobilité ou la garde d'enfants, autant d'éléments contribuant à l'employabilité des individus. Un plus grand accès à la formation et au conseil en évolution professionnelle pour tous les actifs, suppose également que l'offre soit en mesure de répondre aux besoins des individus (structuration et qualité de l'offre) ; que les individus et les employeurs soient en capacité d'identifier leurs besoins et qu'il y ait adéquation avec les besoins du marché du travail (« GPEC », anticipation de l'évolution des filières et des restructurations). L'intégration des droits rechargeables à l'assurance chômage n'est pas à exclure de ce cadre (financement des périodes de formation et de transition), voire également de certains droits à la protection sociale directement lié à l'emploi et devenus portables pour une certaine durée (ex. des garanties santé et prévoyance).

La dimension redistributive du compte peut s'inscrire dans une logique d'*Asset Based Welfare* (théorisée dans les années 2000 aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne), dans lequel l'État intervient pour aider l'individu à construire son « capital » (le terme « asset » désignant l'actif, dans une vision patrimoniale du compte), avec une vision de l'individu considéré comme autonome et responsable<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Voir notamment Gaudu F., 2004, « Le droit du travail et l'emploi », *Revue Projet* n° 278 ; Tournadre-Plancq J., 2009, « Une cuillère en argent pour tout le monde ». L'Asset-based Welfare : diffusion, appropriations et usages d'une « nouvelle » théorie de l'État social, *Revue française de science politique* 2009/4 (Vol. 59) ; Gautié J., Perez C., 2012, Promoting Life Long Learning through Individual Accounts : Asset-Based versus Capability-Based Policies. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 21.

Dans cette vision, qui s'inscrit dans le cadre de la théorie de la justice sociale de Rawls, les dotations accumulées sur le compte constituent un moyen de lutter contre les inégalités de dotations initiales et d'atteindre une plus grande équité entre les individus. Ce projet peut également intégrer un certain effort de redistribution entre les actifs compte tenues des inégalités existantes en matière d'accès et de rendements de la formation (cf. séance 1 de la commission).

Dans ce projet, l'Etat assure la garantie collective des droits acquis et s'exerçant individuellement, en lien avec les acteurs susceptibles d'abonder les comptes (entreprises, régions, Opca, Pole Emploi,...). Les individus peuvent ensuite être plus moins libres de s'adresser au marché pour l'utilisation de leurs droits.

Du point de vue des usagers, ce CPA serait un outil de sécurisation entre deux états sur le marché du travail, un support d'accompagnement personnalisé pour choisir sa mobilité plutôt que la subir, l'instrument d'un pilotage actif de sa trajectoire professionnelle. A condition que les individus utilisent leurs droits (et donc le compte), qu'ils soient incités et/ou accompagnés à le faire.

Pour les entreprises, le CPA peut être le levier d'une main d'œuvre plus qualifiée et davantage mobile. Cela renvoie également au partage de la responsabilité du maintien de l'employabilité des salariés entre l'individu et l'entreprise, et à leurs implications du point de vue du droit.

La logique de ce compte peut faciliter voire généraliser à terme des comportements de mobilité professionnelle des actifs mais l'accumulation de droits (notamment formation) par un individu ne doit pas être considéré comme un frein à l'embauche du point de vue des employeurs (cela soulève des enjeux d'accès à l'information du compte et de règles de mobilisation des droits).

❖ un CPA « guichet unique » (des actifs), à visée de simplification voire d'unification de la protection sociale : la mise en œuvre du CPA s'inscrit dans cette logique dans un objectif plus large de **lisibilité des droits sociaux** et de **meilleur accès aux droits et dispositifs** existants pour les individus quelle que soit leur situation (et notamment en cas de changement de situation personnelle) donc également de **lutte contre les ruptures et pertes de droits**.

**Principes** : portabilité, lisibilité, effectivité des droits

Le CPA serait l'outil d'une prise en compte des besoins et droits des individus dans leur « entièreté », luttant ainsi contre la segmentation actuelle des prises en charge entre les différentes branches, caisses, opérateurs,... et facilitant pour l'individu, grâce à un accès immédiat à l'ensemble de ses droits potentiels, le recours effectif à ceux-ci.

La logique dominante est double : accès simple à l'ensemble des droits individuels pour une meilleure prise en charge des besoins ; intégration du plus grand nombre de droits liés à l'activité (notamment des droits retraite, éventuellement prime d'activité), mais également, à des étapes ultérieures, de droits sociaux universels (dans les champs maladie, famille, etc.).

La dimension redistributive du compte, comme la fongibilité des droits apparaissent ici comme secondaires mais peuvent être intégrés ultérieurement dans l'architecture du compte.

Dans cette perspective, le CPA créé en 2017 est à penser comme ayant vocation à s'élargir à d'autres droits ou fusionner avec d'autres comptes.

L'objectif de lisibilité et de simplicité peut se traduire par deux projets plus ou moins ambitieux en matière d'architecture de la protection sociale au sens large : une refonte de l'organisation de la protection sociale passant notamment par une unification des branches et des régimes existants



(simplification *back office*) ; ou une simplification de façade pour l'usage, grâce à une plus grande connexion des SI des différentes branches et régimes, ce qui permettrait à l'individu d'avoir accès à un interface unique, simple à utiliser, sans que l'organisation sous-jacente n'ait été pour autant simplifiée (modèle de la plateforme de droits s'appuyant sur les technologies du numérique).

Du point de vue des usagers, l'intérêt est d'avoir un point d'entrée unique de leurs droits acquis mais également potentiels en fonction de leurs changements d'états, de situations (naissances, divorces, maladie, chômage, déménagements,...).

Pour l'employeur, ce CPA, s'il est par exemple adossé à la DSN, peut faciliter la transmission des informations entre individu, administrations et entreprises et alléger leur charge administrative.

La logique de « guichet unique » peut à terme faciliter ou inciter à une harmonisation/convergence de droits aujourd'hui fonction du statut (retraite, mais pas uniquement).

❖ **un CPA « liberté dans le travail »**, librement inspiré par Alain Supiot et le concept de « droits de tirages sociaux » (qui se rapprocherait d'un compte social universel).

**Principes** : portabilité, fongibilité, mutualisation, solidarité collective

Le CPA peut être l'occasion de remettre au centre du débat politique et social la question du travail (contenu et sens), en s'inscrivant dans une conception de l'activité dépassant l'emploi salarié traditionnel, mais intégrant toutes les formes de travail y compris non marchandes (bénévolat, travail de *care* auprès des enfants et ascendants, engagement politique,...). Il s'agit de passer du binôme 'subordination et sécurité' qui caractérisait l'état du travailleur salarié au cours des 30 Glorieuses, au trinôme 'liberté, sécurité et responsabilité de l'actif', dans une vision de la sécurisation des transitions où le droit et l'économie sont au service de l'émancipation des individus<sup>13</sup>.

Les deux grands types de droits couverts par ce CPA seraient ceux en lien avec la formation (avec des dotations différenciées pour compenser certaines inégalités), et des droits à congés qui pourraient être utilisés pour une meilleure articulation des temps consacré au travail rémunéré/non rémunéré, mais également pour préparer un changement de position sur le marché du travail (création d'entreprise, reconversion professionnelle, aide à la mobilité géographique,...). Le CPA pourrait intégrer un mécanisme de fongibilité « neutre », i.e. non-asymétrique.

La formation reste un élément central de cette vision émancipatrice du CPA car elle ouvre des opportunités de changements professionnels. Mais, en donnant la possibilité aux individus de capitaliser des droits de manière à mieux articuler leurs différents temps de vie (professionnel, personnel, familial, social,...) tout au long de leur cycle de vie, le CPA peut également offrir aux individus plus de libertés dans la maîtrise de l'articulation entre leurs différents besoins, ce qui se traduira par des articulations renouvelées entre les temps consacré à l'emploi rémunéré et aux autres sphères de la vie personnelle, familiale et sociale.

Le CPA peut de ce fait être également un moyen d'alléger certaines tensions et souffrances associées à l'emploi (pénibilité, risques psychosociaux, burn out) en le répartissant mieux tout au long du parcours de vie (en complémentarité avec le volet prévention de l'actuel C3P).



Payolle J., Guyot F, 2014, op. cit.



La logique serait alors celle de « droits de tirage sociaux » fonction des besoins, des projets. Cette vision s'appuie sur des mécanismes de solidarité collective, pour une part, et de mutualisation, pour une autre part, pour garantir des droits individuels n'ayant pas vocation à être supportés par le seul employeur et dont certains renvoient à des utilités collectives (engagement civique, aide familiale). La solidarité et/ou la mutualisation viseraient également à permettre l'accès aux droits de ceux qui en ont le plus besoin (cf. certains droits acquis à l'ancienneté restent difficilement accessibles aux salariés en contrats courts). Cette conception du CPA suppose une responsabilité et une participation à la gouvernance des acteurs que sont l'Etat, les entreprises, les partenaires sociaux, les régions,... . Du point de vue des individus, l'usage des libertés présente des avantages, si elles sont mobilisées. Il présente aussi certains risques, notamment d'éloignement de l'emploi.

Pour l'employeur, la logique de droit de tirages sociaux « opposables » ou du moins déliés de l'emploi représente une contrainte organisationnelle (gestion des salariés absents pour formation/congés/temps partiel/...) ; elle est plus ou moins acceptable en fonction des modalités de financement envisagées ; elle peut inviter à un désengagement quant à la trajectoire du travailleur.

La logique de « liberté dans le travail » de ce compte peut être porteuse à terme d'un rééquilibrage de la relation de travail (pouvoir de négociation), ainsi que d'une adaptation du marché du travail à de nouvelles normes professionnelles et de carrière.