

LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

INTÉGRATEUR D'UNE PROTECTION SOCIALE DU XXI^E SIÈCLE

Jean Grosset*, Pascale Gérard**

*Directeur de l'Observatoire du dialogue social. Membre du Conseil économique, social et environnemental, il est le conseiller social du Premier secrétaire du Parti socialiste.

**Experte associée à la Fondation Jean-Jaurès.

Les droits sociaux se sont constitués progressivement dans notre pays, au fil des luttes et des compromis sociaux, depuis la loi de 1898 sur les accidents du travail, la création de la Sécurité Sociale en 1945, et celle de l'Assurance-Chômage en 1958. La solidarité entre actifs et retraités, salariés et demandeurs d'emploi, bien-portants et malades, sont au cœur de notre modèle social.

Certains de ces droits sont universels, pour les assurés et leurs ayant-droits : l'assurance-maladie et les allocations familiales, en majeure partie. D'autres sont contributifs : l'âge de la retraite par répartition à taux plein et son montant sont fonction de la durée du travail et du salaire antérieur, de même la durée et le montant des indemnités chômage.

Les droits sociaux, universels comme contributifs, comportent des mécanismes de solidarité : allocations sous conditions de ressources, trimestres validés, minima sociaux, taux de remplacement dégressif en fonction du salaire de référence... Certains droits sociaux sont gérés depuis 1995 sur la base des lois de financement de la Sécurité Sociale, d'autres de façon paritaire, assurance-chômage, retraites complémentaires, financements mutualisés de la formation professionnelle...

L'enjeu en ce début de XXI^e siècle est non seulement de défendre notre modèle social, mis à mal par des années de croissance ralentie, de chômage de masse et de précarité, mais de l'adapter au nouveau contexte économique et social, mondialisation, révolution numérique, transition écologique, parcours professionnels plus heurtés, montée en qualification de la population active, fractures sociales et territoriales, vieillissement de la population...

Depuis la création du congé individuel de formation en 1971, l'affirmation du droit à la reconversion en 1986, la mise en place des comptes épargne-temps lors de la réduction du temps de travail entre 1996 et 2002, de nouveaux droits liés au travail se sont développés, qui sont des droits collectifs à usage individualisé, destinés à favoriser les choix en matière de promotion sociale, de transitions professionnelles, de transitions emploi-retraite... Au-delà de leurs différences, le rapport Boissonnat de 1995 pour le commissariat au Plan sur le contrat d'activité, le rapport Supiot sur les droits transférables pour la commission

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.



COMPTE
PERSONNEL
D'ACTIVITÉ,
LE DÉBAT
#DébatCPA

européenne, les orientations de la CGT en faveur de la sécurité sociale professionnelle et celles de la CFDT sur la sécurisation des parcours professionnels, ont convergé vers le développement de ces nouveaux droits. Pour le Parti socialiste¹, l'objectif de la Sécurité Sociale Professionnelle est « un droit pour chacun à l'orientation, la qualification, la requalification si besoin, la mobilité en termes de revenus et d'accompagnement », « associant accompagnement, formation et mobilité, en évitant les ruptures ».

Le quinquennat de François Hollande a vu des avancées importantes en matière de droits collectifs individualisés : les droits rechargeables à l'assurance-chômage mis en place par l'ANI de 2003 sur la sécurisation de l'emploi s'inscrivent dans cette problématique et favorisent le retour à l'emploi et réduisent les inégalités ; la majoration de cotisation à l'assurance-chômage pour les CDD est une première réponse à la multiplication des CDD courts, qu'il faudra accroître et étendre à l'intérim ; l'incitation à la négociation des plans sociaux, plutôt qu'au rituel de l'information-consultation du comité d'entreprise pousse à l'examen des alternatives économiques et à la recherche de solutions de reclassement individualisées pour tous les salariés concernés ; la généralisation et la portabilité de la complémentaire santé ; le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), partie intégrante de la réforme des retraites de 2013, permettra de répondre à l'engagement de la droite de 2003, non tenu par celle-ci depuis, de prendre en compte dans le calcul de la retraite et l'âge de départ des pénibilités subies au travail qui réduisent l'espérance de vie. Il incitera par ailleurs aux efforts de prévention des risques professionnels en complément aux cotisations accidents du travail et maladies professionnelles.

Le compte personnel formation, issu des accords des partenaires sociaux et de la loi, créé un socle de droits-formation pour faciliter les parcours professionnels, complété par les abondements de l'État, des entreprises, et des Régions pour certains publics : jeunes sortis non qualifiés du système éducatif, salariés affectés par les mutations économiques, demandeurs d'emploi...

Le gouvernement Valls a, par ailleurs, défini la perspective d'un compte personnel d'activité (CPA), pour « rassembler les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser les parcours professionnels » (article 38 de la loi du 17 août 2015). Annoncé pour le 1^{er} janvier 2017, celui-ci fait actuellement l'objet d'une négociation interprofessionnelle.

Il s'agit d'une part (I) de renforcer la visibilité de l'ensemble des droits, leur effectivité, leur universalité, leur usage cohérent au service des transitions professionnelles avec leur transférabilité et une fongibilité asymétrique ; d'autre part (II) d'éviter qu'une meilleure individualisation de l'usage des droits ne soit l'occasion d'une moindre responsabilité des employeurs et des pouvoirs publics, en développant parallèlement les droits à

1. Pascale Gérard, *La Sécurité Sociale Professionnelle : de quoi parle t'on et comment y parvenir ?*, Laboratoire des Idées, juillet 2011.

l'accompagnement personnalisé et à la certification des compétences et qualifications tout au long de la vie.

Nos propositions quant aux objectifs du Compte Personnel d'Activité

Le Compte Personnel d'Activité rassemblera à terme l'ensemble des droits acquis dans les emplois exercés auprès d'employeurs successifs : périodes de travail et rémunérations donnant des droits-chômage, périodes de travail, rémunérations, et autres périodes validées donnant des droits-retraite, points de retraite complémentaire, compte épargne-temps issu des accords de branche et d'entreprise, épargne salariale sous ses différentes formes, compte pénibilité (C3P), compte personnel de formation (CPF), abondements au CPF de l'État, des entreprises et des Régions. Il s'articulera au passeport des compétences et qualifications acquises en formation initiale et tout au long de la vie professionnelle et au droit à l'orientation et l'accompagnement individualisé...

Ces droits seront portés au compte personnel d'activité par les employeurs successifs, les organismes de protection sociale, les organismes de formation, et les administrations publiques.

Le salarié, ou le demandeur d'emploi, partagera en temps que de besoin les informations portées à son CPA à disposition des employeurs lors des entretiens de carrière, et des organismes concernés par l'accompagnement de son parcours.

La portabilité des droits d'un employeur à l'autre est essentielle au bon déroulement des parcours professionnels, qu'il s'agisse de droits formation, de droits à la mutuelle complémentaire ou à l'assurance-chômage. Elle passe dans tous les cas par les financements mutualisés.

Une fongibilité asymétrique des droits sociaux figurant au CPA sera organisée. Certains droits pourront, comme aujourd'hui, être monétisés de façon différée ou au moment de la retraite (participation, épargne-temps). Mais il est hors de question de suivre la droite qui privilégie la fongibilité en argent (rapport Morange de 2010). Le compte pénibilité doit exclusivement concerner les formations de reconversion et le départ anticipé en retraite ; le compte personnel formation doit viser le développement des compétences et les transitions professionnelles, et, avec les abondements publics nécessaires, les compétences et métiers nouveaux générés par la révolution numérique et la transition écologique, les métiers connaissant des difficultés récurrentes de recrutement ou une forte évolution attendue de la pyramide des âges. La fongibilité doit être asymétrique, de l'épargne salariale et du compte épargne temps, le cas échéant abondé, vers les formations qualifiantes et/ou de reconversion. La portabilité d'un employeur à l'autre doit passer par des fonds mutualisés.

Le compte personnel d'activité a vocation à devenir universel, et donc à concerner à la fois les salariés du privé, les agents publics, titulaires et contractuels, les professions indépendantes, et les demandeurs d'emploi. Cette vocation universelle n'est encore assurée ni pour le compte personnel formation, ni pour le compte pénibilité, dont les paramètres sont aujourd'hui définis ou en cours de finalisation s'agissant des seuls salariés du privé. Le Compte Personnel d'Activité se fera nécessairement par étapes, conception avant les élections de 2017, puis mise en œuvre progressive.

S'agissant du secteur privé, le projet de loi de mars 2016 transposera et précisera en cas d'accord les résultats la négociation interprofessionnelle en cours, et s'inspirera des avancées réalisées en l'absence d'accord.

En ce qui concerne les agents publics, titulaires et contractuels, il est envisagé que le gouvernement soit autorisé à procéder par ordonnance pour leur ouvrir le CPA. Il faudra consulter les organisations syndicales pour mettre en place des modalités cohérentes avec celles retenues pour le privé, prenant en compte le fait qu'un nombre croissant de parcours professionnels passent à la fois par le public et le privé, et les fortes spécificités existant dans la fonction publique (régimes spéciaux concernant certains métiers où la pénibilité au travail est plus importante, importance de la formation de préparation des concours ou consécutive à leur réussite...).

Les modalités d'extension du CPA pour les professions indépendantes devront passer aussi par une concertation ad hoc.

Principale pierre d'achoppement, aujourd'hui encore, les décrets d'application du compte pénibilité doivent être rapidement stabilisés. Les critères de pénibilité au travail sont ceux définis par les partenaires sociaux et plusieurs rapports ont porté sur les modalités d'application. On connaît l'équilibre à trouver. Les organisations d'employeurs sont légitimes à demander des dispositifs simples, mais plus la logique métier prévaut sur la pénibilité constatée plus le coût est élevé et moins la justice sociale prise en compte. Le patronat n'a, de notre point de vue, rien à gagner à jouer la montre en espérant le retour de la droite. La promesse de 2003 de prendre en compte la pénibilité finira par être tenue. N'en déplaise à Nicolas Sarkozy (interview aux *Échos* du 4 février 2016), on ne reviendra pas au dispositif qu'il avait mis en place réduisant la prise en compte de la pénibilité à la seule prise en compte des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le compte personnel d'activité fera l'objet d'un portail Internet rassemblant les droits sociaux existants attachés à la personne dans une optique de meilleure compréhension, lisibilité et ergonomie. Le numérique est une formidable opportunité pour renforcer la connaissance par chacun de ses droits sociaux et faciliter leur utilisation optimale par les liens qu'il permet non seulement avec les sites des différents organismes gestionnaires de droits mais aussi ceux permettant la connaissance de l'offre de formation et de l'évolution

prévisionnelle des métiers. Projet très ambitieux, le portail du CPA sera mis en œuvre de façon progressive après définition partenariale d'une architecture informatique autour d'un maître d'ouvrage unique. Ce projet intégrateur consolidera les efforts déjà entrepris par les organismes de protection sociale. Il prendra appui sur la construction en cours du C3P et du CPF, sans constituer un motif de retard pour la mise en œuvre de ces deux briques importantes.

Les indispensables garanties collectives à associer au CPA

Le Compte personnel d'activité a pour ambition définie par la loi de « *rassembler les droits existants pour sécuriser les parcours professionnels* ». Il est dès lors bien plus qu'un portail informatique, associé à un ensemble de services pour l'orientation, la formation, l'accompagnement, qui constituent autant de garanties collectives de l'exercice du droit de chacun à organiser son parcours professionnel. Le portail facilite l'accès à distance à l'information, il n'a pas vocation à remplacer l'accompagnement individualisé en face à face, mais les deux processus ont vocation à s'enrichir.

Il faut « tourner l'information sur les droits vers les personnes » plutôt que d'attendre qu'ils se connectent. Il y a loin dans notre société des droits à la connaissance des droits et à l'usage des droits, on l'a vu pour le RSA activité par exemple. Des informations doivent être régulièrement adressées aux usagers par voie électronique et par voie postale. On peut aussi, comme cela se pratique au Royaume-Uni faire du conseil de base sur les droits un rôle explicitement reconnu des représentants du personnel et les former à cet effet.

En matière d'accompagnement des salariés et des demandeurs d'emploi, l'expérience est ancienne mais il faut impérativement progresser. C'est ce que montrent bien des retours de salariés sur la GRH de leur entreprise et de chercheurs d'emploi sur le service public de l'emploi. Le Conseil en évolution Professionnelle gratuit et personnalisé est un enjeu majeur dont doivent pouvoir bénéficier périodiquement tous les actifs. Pôle Emploi, l'APEC, les Missions Locales, les OPACIF et les CAP Emploi, qui le mettent en œuvre doivent davantage travailler en réseau nationalement et dans les différents bassins d'emploi et s'aligner sur les meilleures pratiques. Ce travail en réseau peut aussi s'élargir par expérimentation dans les bassins d'emploi à la DRH d'entreprise ou des groupements d'employeurs.

Les expériences suédoises, autrichiennes, belges, et parfois françaises, comme les Ateliers de Transition Professionnelle du groupe Michelin, montrent que sur la base du volontariat les licenciés économiques mais aussi des jeunes précaires et des chômeurs de longue durée doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement renforcé pour le retour à l'emploi. Dans ce cas, ils bénéficieraient d'un encadrement dédié sur une plateforme de transition professionnelle, d'un parcours individualisé comportant des moments collectifs,

des périodes de formation, de mises à l'essai en entreprise, d'un contrat de transition professionnelle avec un organisme relais (AFPA, Groupement d'Employeur d'Insertion Qualifiante, CAPE de l'APEC...), comportant davantage de droits et de devoirs. L'enjeu est les concernant de sortir de l'isolement du demandeur d'emploi, de faire de la transition professionnelle un travail, avec des comptes à rendre, un encadrement et des moyens d'accompagnement. Des expérimentations pourraient être mises en œuvre par les Régions dans différents bassins d'emploi.

Le CPA sera à terme associé à une carte vitale, véritable passeport professionnel retraçant le parcours professionnel, les droits formation, les compétences et qualifications acquises. Les compétences s'acquièrent, on le sait, de plusieurs façons : en formation, au travail, par la mobilité professionnelle, et les activités associatives. Elles doivent pouvoir être validées tout au long du parcours professionnel, et les qualifications s'acquérir par briques. C'est dans cet esprit qu'il faut rénover le dispositif de Validation des Acquis de l'expérience (VAE) qui a bientôt vingt ans.

La mise en place d'une seconde chance de qualification pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire devra être consolidée dans le cadre du CPA par l'instauration d'un droit à la formation initiale différée pour tous les jeunes de moins de 26 ans, avec un abondement au compte personnel formation, financé par l'État et inversement proportionnel au nombre de mois et années nécessaires à l'obtention d'une qualification reconnue.

Les trois formes d'alternance pour les jeunes, stages pendant le lycée professionnel, apprentissage, contrats de professionnalisation pour ceux sortis du système scolaire doivent être développées dans le cadre d'une coopération renforcée entre l'État, les Régions et les partenaires sociaux : carte des formations, optimisation des plateaux techniques, renforcement des liens entre formateurs et tuteurs en entreprise...

De façon plus générale, il faut sortir de l'exception française qui recourt à l'alternance surtout pour les jeunes en échec scolaire d'une part et les élèves de grandes écoles d'autre part. Notre projet, c'est « l'alternance pour tous », en d'autres termes que tout jeune lors de sa formation scolaire ou universitaire ait des occasions de travailler dans des entreprises et administrations, parties prenantes de la construction de ses compétences et de son orientation professionnelle.

S'agissant des demandeurs d'emploi, la mise en place du CPA et son effectivité supposera qu'on rende pérennes les efforts de formation pour 500 000 demandeurs d'emploi en cours de négociation pour 2016 entre l'État, les Régions, et les organismes paritaires.

L'accompagnement du parcours des personnes ne peut enfin se limiter à l'accès à l'orientation, la formation et l'emploi. La mise en place et l'individualisation d'un bouquet de services d'accompagnement social est nécessaire en complément, en matière de santé, de logement, d'accès au permis de conduire... C'était l'une des intuitions de Bertrand Schwartz lors de la mise en place des missions locales à la fin des années 80, c'est l'expérience de nombreux départements pour les bénéficiaires du RSA. Le portail du CPA devra à terme en faciliter l'accès.

Conclusion

Les lois de 2013 et 2014 sur la sécurisation de l'emploi et la formation professionnelle ont permis une première étape de la mise en place d'une Sécurité Sociale Professionnelle. Les efforts en cours pour la mise en place du Compte Personnel d'Activité constituent une seconde étape de la mise en place d'une protection sociale adaptée aux défis du XXI^e siècle, où les salariés comme les entreprises ont besoin à la fois de plus de souplesse et de plus de sécurité. On vient de voir que cette étape commence sous ce quinquennat et devra être consolidée et accrue sous le suivant.

Les élections présidentielle et législatives de 2017 constitueront à cet égard un tournant majeur. La France reste comme en 2012 confrontée aux trois défis du chômage de masse, de l'endettement public et du déficit extérieur. Les surmonter, tous les trois, prend plus longtemps qu'espéré, ce qui suscite de nombreuses déceptions. L'effort très significatif fait pour restaurer la compétitivité de nos entreprises commence à rééquilibrer notre commerce extérieur et contribue au retour, encore trop faible, de la croissance et de l'emploi. Il aurait sans doute été plus rapide et mieux ciblé si les crédits d'impôts et exonérations de cotisations sociales avaient été conditionnés à des accords de branches et d'entreprise sur les contreparties en termes d'investissement et d'emploi. Mais il est là, et le redressement de notre pays est amorcé. Il a été accompagné de changements majeurs en faveur de la cohésion sociale et de la sécurisation des trajectoires professionnelles. C'est cela qui sera en jeu, qu'il faudra défendre. Trois projets seront en compétition pour gouverner le pays. En premier lieu, celui du Front National qui pousse à l'isolement de la France par rapport à l'Europe, à son appauvrissement, et qui stigmatise les chômeurs par rapport aux actifs, les fonctionnaires par rapport au privé, les immigrés par rapport aux Français.

En deuxième lieu, celui de la droite, qui pour ses primaires joue au concours Lépine des mesures antisociales : les 39 heures payées 35 dans la Fonction Publique pour François Fillon, les 39 heures sans majoration d'heures supplémentaires dans le privé pour Nicolas Sarkozy, une réforme du code du travail dès l'été 2017 reprenant les demandes du MEDEF d'un contrat de travail permettant de licencier sans avoir à motiver, et le recours au référendum d'entreprise sur les propositions patronales pour contourner les syndicats. Comme si le redressement de la France passait par la destruction de nos filets de protection. Le troisième choix, celui de gauche et des écologistes qui devront se rassembler devra

LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

INTÉGRATEUR D'UNE PROTECTION SOCIALE DU XXI^E SIÈCLE

NOTE n° 1 - Fondation Jean-Jaurès
Observatoire du dialogue social - 18 février 2016

être de poursuivre l'effort de redressement du pays, tout en renforçant la justice sociale et la protection des parcours professionnels.