

●●● Commission Compte personnel d'activité  
présidée par Selma Mahfouz

Octobre 2015

Rapport

# Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret





# LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ, DE L'UTOPIE AU CONCRET

---

Rapport de la commission  
« Compte personnel d'activité »

Présidente

Selma Mahfouz

Rapporteurs

Marine Boisson-Cohen

Hélène Garner

Philippe Laffon







## AVANT-PROPOS

---

La protection des actifs est née des métiers. Elle s'est développée sur la base du salariat, dans le cadre d'appartenances professionnelles stables et définies. Progressivement, elle s'est orientée vers la solidarité. Sans dénier son caractère collectif, il s'agit maintenant de l'organiser autour de la personne.

Cette transformation ambitieuse a été pensée de longue date. Les bases en ont été posées voici un quart de siècle, lorsqu'il est apparu que dans un monde de mobilités professionnelles, les trajectoires individuelles ne pourraient plus être bornées par l'appartenance à tel ou tel statut, de même que l'entreprise ne pourrait pas durablement constituer le pivot exclusif de la formation professionnelle.

Une à une, des réformes sont venues paver le chemin d'une transition vers un système de droits universels, portables et personnalisés. Il en a été ainsi, notamment, avec la généralisation de l'assurance maladie, l'individualisation des droits à la formation, et le caractère rechargeable des indemnités chômage. Bien que cohérentes entre elles, ces réformes partielles n'ont jusqu'à présent pas fait système, elles n'ont pas débouché sur un nouveau mode d'exercice des droits sociaux.

Le temps est aujourd'hui venu de franchir le pas. Parce que, d'abord, le caractère incomplet de la mutation engagée en restreint les effets pour ceux-là mêmes qui devraient en bénéficier. Parce que, ensuite, l'enchevêtrement d'une logique professionnelle, d'une logique universelle et d'une logique individuelle est source d'illisibilité. Mais aussi du fait que deux évolutions de notre marché du travail appellent sans délai des réponses d'ampleur.

La première de ces évolutions a un caractère pathologique : il s'agit du dualisme croissant entre un segment, majoritaire, où prévaut une relative stabilité de l'emploi, et un autre où règnent précarité, incertitude et succession de contrats courts qui n'ont souvent plus de salariaux que le nom. Les actifs qui relèvent de ce second segment subissent régulièrement des interruptions ou des ruptures de droits sociaux, quand ce ne sont pas des pertes pures et simples. Même si l'objectif n'est pas de s'accommoder d'une situation anormale, il importe au moins de ne pas condamner

les actifs précaires à une sorte de double peine, et de viser l'égalité des droits avec les actifs stables.

La deuxième évolution tient au numérique. Nul ne sait bien quelles vont être ses conséquences sur le travail et l'emploi, mais il est clair que son irruption met en cause la croyance en une généralisation tendancielle du modèle de monoactivité salariale. Il importe donc, et de manière urgente, de repenser les dispositifs de protection et d'accompagnement des individus pour un monde où règnera la pluralité des activités et des statuts.

Construire le CPA, c'est bien davantage qu'agrèger des dispositions existantes. C'est donner aux yeux de chacun une existence visible au concept de sécurité professionnelle et par là-même, réduire la crainte des mutations économiques. C'est permettre que des réformes économiques soient moins anxiogènes et donc mieux acceptées.

Pour toutes ces raisons, le rapport préparé sous la responsabilité de Selma Mahfouz, avec le concours d'une commission riche d'expériences et de perspectives très diverses, formule des propositions ambitieuses. Ses auteurs, c'est heureux, ont voulu à la fois s'inscrire dans le droit fil des utopies transformatrices à l'origine du projet de compte personnel d'activité et résoudre, ou au moins débroussailler, les problèmes très concrets qu'il pose.

La commission n'a pas voulu s'en tenir à une vision minimaliste, apparemment réaliste mais qui aurait vite fait de décevoir. Pour que le CPA soit une réussite, il faut d'abord qu'il soit utile, et pour qu'il soit utile, il faut qu'il couvre large : non seulement qu'il soit accessible à tous les actifs dans tous les secteurs et tous les temps de leur vie professionnelle, mais aussi sur un champ de droits étendu. Un CPA qui ne ferait que collationner les dispositifs de formation existants ne susciterait pas beaucoup d'intérêt et ne ferait pas l'objet d'une appropriation large. Pour qu'il devienne pour chacun l'outil de la construction de son autonomie, il faut qu'il serve souvent et donc rassemble des droits d'usage fréquent.

La réussite du CPA passe aussi par son utilisation comme instrument de politique publique. Plusieurs voies s'offriront à cet égard : l'incitation à l'acquisition de compétences nouvelles par la fongibilité des droits ; la compensation des inégalités d'éducation ou de parcours professionnel par le canal de dotations individualisées ; et le décloisonnement du marché du travail par une portabilité étendue des droits. Il y a là, parmi d'autres, de puissants vecteurs de solidarité comme de transformation de notre modèle social.

Instrument d'émancipation pour les actifs, le CPA doit aussi devenir un instrument de performance pour les entreprises. Bien sûr, il pourra induire des coûts pour celles, heureusement peu nombreuses, où le recrutement s'assimile à l'économie de

cueillette. Pour les autres, il sera à la fois porteur d'un meilleur équilibre entre responsabilité de l'employeur et responsabilité du salarié, gage d'une plus grande fluidité du marché du travail, et fondement d'un rehaussement des compétences des actifs.

Le CPA peut et doit enfin être l'occasion d'une modernisation de nos systèmes de protection sociale. À l'heure où le numérique transforme les attentes des citoyens et redéfinit la notion de service, il conduira inévitablement à repenser l'interface entre assurés et gestionnaires des risques sociaux et sans doute, à terme, l'organisation de la protection sociale.

Il y a un mois, France Stratégie publiait le rapport sur la négociation collective, le travail et l'emploi dans lequel Jean-Denis Combrexelle propose d'accroître la place de la négociation d'entreprise dans la régulation sociale. Les propositions du rapport Mahfouz lui font aujourd'hui pendant. Entre ces deux contributions, la complémentarité est forte : l'une et l'autre invitent à tirer le meilleur de notre modèle social en l'accordant au rythme d'un monde en transformation.

**Jean Pisani-Ferry**  
Commissaire général  
de France Stratégie







## PRÉFACE

---

Avant d'entrer dans le vif du sujet, quelques mots s'imposent pour rappeler le contexte dans lequel s'inscrit le présent rapport, décrire la méthode qui a présidé à son élaboration, et remercier ceux qui l'ont rendu possible.

Annoncée par le président de la République en avril 2015, la création du compte personnel d'activité (CPA) a été inscrite dans la loi relative au dialogue social et à l'emploi d'août 2015.

Par lettre de mission du 6 juillet 2015<sup>1</sup>, le Premier ministre a demandé à France Stratégie de « mener une réflexion sur les options envisageables pour la mise en place du CPA. Les travaux doivent permettre de préciser les objectifs du compte, de présenter les configurations possibles en termes de périmètre et de fonctionnement, et d'aborder les enjeux techniques, sociaux et financiers de ce compte ».

Pour conduire cette réflexion, France Stratégie a constitué et piloté une commission<sup>2</sup> composée de : Philippe Askenazy, Jean-Paul Charlez, Julien Damon, Gilles Mirieu de Labarre, Charlotte Duda, Thomas Fatome, Pascale Gérard, Daniel Lascols, Philippe Lemoine, Patrick Levy-Waitz, Pascal Lorne, Nicole Maggi-Germain, Coralie Perez, Stefano Scarpetta, Yves Struillou, Raymond Torres et Emmanuelle Wargon. Les profils et expériences variés des membres de la commission, universitaires, DRH, acteurs de la société civile, spécialistes du numérique, représentants des administrations, ont permis des échanges d'une très grande richesse et ont conduit à des débats parfois animés mais extrêmement féconds. Je tiens à remercier très sincèrement tous les membres pour leur participation à ces travaux, dans des délais extrêmement courts, et pour leur implication dans l'élaboration du rapport.

Ce rapport prend d'abord appui sur les cinq réunions thématiques de la commission, qui se sont déroulées en juillet et septembre<sup>3</sup>. Ces séances ont permis d'entendre

---

(1) Voir annexe 1.

(2) Voir annexe 2.

(3) Les documents présentés lors de ces séances sont en ligne : [www.strategie.gouv.fr/commission-CPA](http://www.strategie.gouv.fr/commission-CPA).

différents intervenants<sup>1</sup>, spécialistes des principales questions abordées. Nous tenons également à les remercier pour leurs contributions très utiles à nos travaux.

Ce rapport s'est également nourri de nombreuses auditions<sup>2</sup>, qui ont eu lieu en parallèle des séances de la commission. Nos remerciements vont à tous ceux qui ont partagé avec nous leurs réflexions, leurs idées et leurs expériences, syndicats de salariés, organisations professionnelles, universitaires, praticiens, experts, administrations, etc. Ces échanges ont été passionnants et extrêmement enrichissants. Ils nous ont permis de mesurer l'intérêt mais aussi les interrogations que suscite le projet de compte personnel d'activité. Nous avons en outre bénéficié de contributions écrites<sup>3</sup>, qui nous ont permis d'approfondir plusieurs questions.

Enfin, trois ateliers ont été organisés pour échanger avec des personnes, susceptibles d'utiliser demain le compte personnel d'activité, sur leurs attentes et leurs besoins : avec des personnes accompagnées par l'association Solidarités nouvelles face au chômage (SNC) ; avec des représentants des jeunes ; avec des chefs de petites entreprises réunis par le MEDEF. Je tiens à remercier les participants à ces ateliers pour la franchise de ces échanges, qui nous ont été très utiles, et les organisations qui leur ont permis d'avoir lieu.

Le rapport est le reflet de ces différents apports. Il reste bien évidemment de la responsabilité de ses seuls auteurs. Il me reste à remercier très chaleureusement ici l'équipe de rapporteurs : Marine Boisson-Cohen, Hélène Garner et Philippe Laffon, qui ont rendu ce rapport possible, ainsi que Jean Flamand et Gautier Maigne qui nous ont apporté leur aide tout au long du projet. Enfin, nous avons eu la chance de bénéficier de l'expertise sur ces sujets de Marc Ferracci et Bruno Palier, conseillers scientifiques à France Stratégie, que je tiens à remercier pour leurs contributions et leur participation active à nos échanges.

**Selma Mahfouz**

---

(1) Voir annexe 3.

(2) Voir annexe 3.

(3) Les contributions sont disponibles sur le site de France Stratégie.



## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>19</b>
<b>CHAPITRE 1 – LES ENJEUX</b> .....	<b>27</b>
1. La réalité du marché du travail en France.....	27
1.1. L’instabilité dans l’emploi, le passage par le chômage, les contrats courts voire très courts sont devenus la norme pour près d’un actif sur cinq .....	27
1.2. La précarité, les ruptures et les discontinuités concernent surtout les jeunes, les moins qualifiés et les seniors.....	30
1.3. Les nouvelles formes d’emploi interrogent également les modalités de protection des personnes.....	33
2. Sécuriser les parcours professionnels, une idée déjà ancienne .....	36
2.1. La sécurisation des parcours professionnels par le rattachement des droits aux personnes.....	37
2.2. La sécurisation des parcours professionnels <i>via</i> des comptes personnels .....	38
3. Les premiers pas vers la sécurisation des parcours .....	40
3.1. Une présentation des premières réformes.....	40
3.2. Un état des lieux de la sécurisation des parcours.....	47
<b>CHAPITRE 2 – LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES</b> .....	<b>53</b>
1. Qu’est-ce qu’un compte personnel d’activité ? .....	53
1.1. Un lieu de consignation des droits.....	54
1.2. Des droits attachés à la personne mais définis dans un cadre collectif .....	56
1.3. Un compte personnel d’activité : au-delà de l’emploi.....	58
1.4. Un compte pour sécuriser les parcours .....	60
2. Les objectifs du compte personnel d’activité.....	61
2.1. Permettre à chacun d’être mieux couvert dans un modèle social décloisonné ....	61
2.2. Sécuriser les parcours et en rendre la maîtrise aux personnes .....	62

- 2.3. Donner une plus grande capacité d'autonomie par une réduction des inégalités .. 65
- 3. Les principes..... 67

**CHAPITRE 3 – DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : LES QUESTIONS À TRANCHER ..... 69**

- 1. Certaines questions posent peu de difficultés..... 69
  - 1.1. Le champ du compte doit être universel ..... 69
  - 1.2. La portabilité des droits doit être la plus ambitieuse possible ..... 71
  - 1.3. L'unité de compte gagnerait à être le point ..... 73
- 2. D'autres questions sont plus structurantes ..... 73
  - 2.1. Quels droits inclure dans le CPA ? ..... 74
  - 2.2. Quelle utilisation des droits ? ..... 76
  - 2.3. Quels droits nouveaux ? ..... 79
  - 2.4. Quelles informations dans le CPA ? ..... 79
  - 2.5. Quels services et quel accompagnement ? ..... 81
  - 2.6. Quels financements ? ..... 81

**CHAPITRE 4 – TROIS SCÉNARIOS POUR LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ ..... 83**

- 1. Un compte orienté vers la capacité d'évolution professionnelle..... 84
  - 1.1. Objectif et principes ..... 84
  - 1.2. Droits inclus ..... 84
  - 1.3. Utilisation et fongibilité des droits ..... 86
  - 1.4. Droits nouveaux..... 86
  - 1.5. Informations apportées par le CPA ..... 86
  - 1.6. Accompagnement et services mis en place ..... 87
  - 1.7. Financement..... 88
  - 1.8. Points de vigilance..... 88
- 2. Un compte ciblé sur la liberté de l'usage des temps au long de la vie..... 89
  - 2.1. Objectif et principes ..... 89
  - 2.2. Droits inclus ..... 90
  - 2.3. Utilisation et fongibilité des droits..... 91
  - 2.4. Droits nouveaux..... 92
  - 2.5. Informations apportées par le CPA ..... 92

2.6. Accompagnement et services mis en place.....	93
2.7. Financement .....	93
2.8. Points de vigilance .....	94
3. Un compte ciblé sur l'accès aux droits et la sécurité des transitions.....	94
3.1. Objectif et principes.....	95
3.2. Droits inclus .....	96
3.3. Utilisation et fongibilité des droits .....	96
3.4. Droits nouveaux et abondements.....	97
3.5. Informations apportées par le CPA.....	97
3.6. Accompagnement et services mis en place.....	98
3.7. Financement .....	98
3.8. Points de vigilance .....	98
<b>CHAPITRE 5 – LES CONDITIONS NUMÉRIQUES DU SUCCÈS .....</b>	<b>101</b>
1. Une interface numérique au service des personnes .....	102
1.1. Contours et fonctionnalités du CPA comme interface numérique .....	102
1.2. L'accessibilité numérique et l'appropriation du CPA .....	107
1.3. Développer l'outil à partir des besoins, des usages et des utilisateurs .....	111
2. Amener l'information et les services à l'utilisateur : aspects techniques et légaux ..	112
2.1. Alimentation du CPA par plusieurs sources hétérogènes .....	113
2.2. Des enjeux de réutilisation et de partage des données .....	117
<b>CHAPITRE 6 – UN ENJEU ET UN OUTIL POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES .....</b>	<b>121</b>
1. Un accompagnement nécessaire pour permettre à chacun de mobiliser ses droits .....	121
1.1. Le CPA répond à une aspiration à plus de liberté dans les choix .....	122
1.2. L'exercice effectif de cette liberté suppose toutefois un accompagnement dans la mobilisation du compte.....	122
2. Accompagner les personnes dans l'utilisation de leur compte.....	124
2.1. Un accompagnement d'un nouveau type .....	124
2.2. Les acteurs de cet accompagnement.....	128
2.3. Accompagner les personnes avec le compte personnel d'activité .....	130
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>133</b>

## ANNEXES

<b>Annexe 1 – Lettre de mission .....</b>	<b>139</b>
<b>Annexe 2 – Composition de la commission.....</b>	<b>141</b>
<b>Annexe 3 – Personnes auditionnées .....</b>	<b>143</b>
<b>Annexe 4 – Des ateliers pour consulter les futurs utilisateurs du compte.....</b>	<b>147</b>
<b>Annexe 5 – Un essai d'application mobile .....</b>	<b>149</b>
<b>Annexe 6 – Sigles et abréviations .....</b>	<b>155</b>



## SYNTHÈSE

---

### Démarche

Par lettre de mission<sup>1</sup> du 6 juillet 2015, le Premier ministre a chargé France Stratégie d'animer une réflexion visant à proposer les options envisageables pour la mise en place du compte personnel d'activité, dispositif annoncé par le président de la République début avril et inscrit dans l'article 38 de la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015.

#### **Article 38 de la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015**

« Afin que chaque personne dispose au 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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. /.../. »

Pour élaborer ce rapport, France Stratégie s'est appuyé sur une commission composée d'universitaires, d'administrations, de DRH, de praticiens français et étrangers. Cette commission s'est réunie six fois entre juillet et octobre 2015. En outre, une trentaine d'auditions ont été organisées, avec les partenaires sociaux, avec des représentants d'institutions et des personnalités qualifiées et trois ateliers d'échanges ont eu lieu avec des utilisateurs potentiels du futur compte (demandeurs d'emploi, jeunes, chefs d'entreprise).

---

(1) Voir annexe 1.

## **L'enjeu du compte personnel d'activité : assurer la protection des travailleurs dans un monde qui change**

Le rapport rappelle le contexte dans lequel s'inscrit la mise en place du compte personnel d'activité : un marché du travail dual, marqué par une augmentation des trajectoires professionnelles discontinues et par une insertion intermittente dans l'emploi d'une fraction importante d'actifs qui concentrent la précarité et la flexibilité, et la recherche depuis vingt ans d'un compromis entre sécurité et flexibilité.

Ces évolutions s'accompagnent d'une diversification des formes d'emploi depuis trente ans (multiplication de types de contrats à durée limitée) mais également du développement, amplifié par les transformations induites par le numérique, de nouveaux statuts à la frontière du salariat et du travail indépendant qui redessinent notamment le lien subordination dans le travail qui caractérise le salariat.

Ce fonctionnement du marché du travail est producteur de fortes inégalités entre actifs, les trajectoires heurtées étant concentrées sur les jeunes, les personnes les moins qualifiées, les femmes, les seniors, etc.. Il fragilise notre modèle social, construit autour de la norme de l'emploi salarié stable et à temps plein, et qui, malgré la forte universalisation qu'a connue la protection sociale ces dernières décennies, reste marqué par la logique d'assurances sociales dans lesquelles les droits sociaux étaient liés à l'emploi et au statut professionnel. En outre, en rendant risquées les transitions, il n'encourage pas la mobilité choisie et freine les individus, y compris les mieux insérés dans l'emploi, dans leurs aspirations à plus d'autonomie.

Depuis le milieu des années 1990, suite à de nombreuses réflexions menées par des experts et par les partenaires sociaux, et visant à penser la protection des individus dans un cadre global de mutations des formes d'emploi et de changement de nature du travail, des évolutions en ce sens ont lieu. Le rapport rappelle ainsi les réformes récentes qui visent à sécuriser les transitions par la portabilité des droits professionnels ou sociaux et dresse un état des lieux de la sécurisation des parcours, tant en termes d'universalité que de portabilité effective des droits en cas de changement de statut.

La création du compte personnel d'activité, regroupant les droits portables attachés à la personne, s'inscrit dans cette logique.

Pour les employeurs, l'enjeu est que les actifs soient à la fois mieux formés, plus qualifiés, et en capacité de s'adapter plus facilement aux changements liés aux évolutions économiques ou numériques, mais aussi plus mobiles et plus autonomes



car plus assurés de ne pas perdre certains droits ou protections en cas de changement de statut ou de situation.

## Les objectifs du compte personnel d'activité

Trois objectifs ont été retenus dans le rapport.

### ***Permettre à chacun d'être mieux couvert dans un modèle social décloisonné***

À moyen terme, le compte personnel peut être un facteur de modernisation de notre système de protection sociale et de droits professionnels. En permettant aux actifs d'avoir accès simplement à leurs droits, il peut contribuer à la résorption des lacunes dans les droits actuels et être porteur d'une adaptation globale du système de protection sociale aux mutations du travail et de la société, ainsi qu'aux aspirations nouvelles des personnes.

### ***Sécuriser les parcours et en rendre la maîtrise aux personnes***

La sécurisation des parcours recouvre plusieurs dimensions. Elle passe d'abord par la connaissance et l'accès de chacun à l'ensemble de ses droits. Elle suppose également la sécurisation du revenu et le maintien des droits sociaux en cas de ruptures et de changements de situation. Elle repose enfin sur le maintien et le développement de capacités à évoluer (formation, accompagnement).

### ***Donner une meilleure capacité d'autonomie par une réduction des inégalités***

Partant du constat d'une augmentation des inégalités entre actifs sur le marché du travail, le rapport fait de leur réduction un des objectifs prioritaires du compte. Deux leviers peuvent participer à cet objectif : la compensation des inégalités par le versement de dotations supplémentaires sur le compte des personnes les plus fragiles et la correction des inégalités dans la mobilisation des droits.

## Les questions à trancher pour préciser les contours du compte personnel d'activité

Le rapport dresse la liste des questions qui doivent trouver réponse pour permettre de définir complètement le compte personnel d'activité. Il distingue celles sur lesquelles la commission s'est fait une conviction, celles pour lesquelles elle a considéré qu'il ne lui appartenait pas de trancher, et celles qui nécessiteront des travaux complémentaires, le moment venu, une fois certaines options levées.

Le rapport se prononce ainsi clairement sur :

– **l'universalité du compte, qui doit concerner tous les actifs**

L'ambition universelle du CPA est évidente. Le principe même de la sécurisation des parcours suppose en effet que les différents actifs (demandeurs d'emploi et actifs employés, salariés et indépendants, public et privé) soient concernés. Le rapport propose que le compte soit ouvert automatiquement à 16 ans et clos au moment du décès.

– **la portabilité des droits, qui doit être large**

Afin d'éviter les ruptures ou pertes de droits qui peuvent freiner les changements, la portabilité des droits doit être aussi large que possible à terme, ce qui suppose un effort de complétion des droits d'une part, et une transférabilité accrue des droits d'un emploi (ou statut) à un autre.

– **la fongibilité des droits, qui peut être facilitée par un compte libellé en points**

La fongibilité des droits, c'est-à-dire l'utilisation de droits acquis à un titre pour un autre usage (compte épargne-temps mobilisé pour financer une formation, par exemple), ouvre à chacun davantage de choix dans l'usage de ses droits. La diversité des droits susceptibles d'être inclus dans le CPA plaide pour une unité de compte compatible avec leurs différentes unités de mesure (heures, euros, etc.) et la plus neutre possible. Le point permet ainsi de convertir les différents droits alimentant le CPA et de déterminer des règles d'équivalence pour leur convertibilité.

Sur d'autres questions, comme le périmètre des droits à inclure dans le CPA, l'existence de droits nouveaux, les règles et modalités de mobilisation des droits, ou encore les modalités de financement de ce compte, le rapport suggère plusieurs réponses possibles, illustrées dans trois scénarios proposés pour le CPA. Les réponses à ces questions dépendent en effet de l'objectif principal que l'on assigne au CPA et du projet de société qu'il porte. C'est en cela qu'elles doivent faire l'objet d'un large débat national, associant concertation et négociation sociale.

## Trois scénarios pour le compte personnel d'activité

Pour donner à voir plus concrètement quelle forme pourrait prendre le compte personnel d'activité, le rapport présente trois scénarios envisageables pour le CPA. Ces derniers n'épuisent pas le champ des possibles, et peuvent être combinés entre eux. Chacun de ces scénarios peut en outre être déployé au cours du temps selon des étapes différentes.

Dans les trois scénarios, le CPA est universel, ouvert à toute personne résidant en France, et permet des abondements (en points) corrigeant les risques d'inégalités de chances ou de circonstances (jeunes non qualifiés, chômeurs de longue durée, longue maladie, etc.).

Ces scénarios répondent à trois logiques principales :

- 1) le CPA orienté vers la formation et plus largement la capacité de l'individu à évoluer professionnellement.** Le fil conducteur de ce scénario est un accès renforcé à la formation et donc une mobilisation des droits en ce sens, et plus généralement un accompagnement dans la levée des obstacles à l'emploi (aides à la création d'entreprise, à la garde d'enfants, à la mobilité, etc.). Dans cette vision, les droits à formation sont au cœur du dispositif, ils peuvent être complétés par d'autres droits acquis par l'individu dans son travail (compte pénibilité, compte épargne-temps, épargne salariale), et qui peuvent être mobilisés pour développer cette capacité professionnelle. Ce scénario permet également de prévoir des dotations versées aux personnes considérées comme les plus fragiles, les plus éloignées de l'emploi et des règles de conversion différenciées selon les profils ;
- 2) le CPA orienté vers la liberté de l'usage des temps au long de la vie,** visant plus d'autonomie des personnes dans le travail grâce à une meilleure articulation de leurs différents temps de vie et une reconnaissance de leurs activités y compris non marchandes. Dans ce scénario, la notion de capacité s'entend au sens large (pas seulement professionnelle) et la liberté prend le pas sur la flexibilité. L'enjeu de ce CPA serait alors de rassembler le plus grand nombre de droits fongibles avec une fongibilité élargie aux utilisations en temps, pour permettre de solvabiliser des activités non marchandes, reconnues comme socialement utiles. Cette vision s'appuie sur des mécanismes de solidarité collective, qui passent principalement par des processus de financement mutualisé, auxquels peuvent s'ajouter des financements individuels ;
- 3) le CPA orienté vers l'accès aux droits et la sécurité des transitions.** Dans cette orientation, le compte vise à sécuriser les personnes par la continuité des droits sociaux de manière à éviter les ruptures et les pertes de droits lors de changements de situation. Le CPA joue ici le rôle de « compte-ressources » de chacun en matière de droits sociaux. Il comprendrait ainsi des droits mobilisables à l'initiative de la personne à partir des points disponibles sur son compte, et donnerait en outre accès aux droits sociaux personnels qui répondent à différents risques : chômage, maladie, retraite, famille, accidents du travail, etc.

## Le compte personnel d'activité, un nouvel objet numérique

Le rapport pointe les multiples opportunités offertes par le numérique pour le compte personnel. Ce caractère numérique du CPA n'est pas une propriété secondaire mais en fait un objet d'innovation à part entière. Interface numérique réunissant les différents droits et dispositifs jugés utiles à la sécurisation des parcours, le compte doit également offrir les informations et services permettant de s'en saisir.

Le numérique doit également être un levier d'innovation pour la construction du compte. Il s'agit de développer l'outil à partir des besoins, et des usages des utilisateurs, grâce à des méthodes agiles et de *design thinking*, condition indispensable à l'appropriation et au succès du compte personnel d'activité.

## Le compte personnel d'activité suppose et permet un accompagnement renforcé et renouvelé

Comme tout dispositif individuel, le CPA porte en lui un risque de renforcement des inégalités s'il ne prévoit pas de mécanismes compensateurs et s'il ne s'insère pas dans un cadre collectif d'accompagnement permettant à chacun, notamment aux plus fragiles, de se saisir des opportunités qu'il offre. Par sa dimension universelle, le CPA vise un public extrêmement large et divers, aux besoins très hétérogènes. Un accueil et un conseil personnalisés doivent être mis en place. Cela invite à repenser le contour et les modalités d'accompagnement, en s'appuyant notamment sur les outils numériques et sur des réseaux de pairs, en complément d'un accompagnement physique qui reste indispensable. L'accompagnement doit également être ouvert aux acteurs de la société civile (associations, réseaux de pairs, etc.). Les employeurs ont aussi un rôle important à jouer dans la mise en œuvre d'un environnement facilitant le recours à ce compte pour les individus.

Si le CPA peut s'appuyer sur la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle actuellement en cours de déploiement, le rapport insiste sur le changement d'approche que cela requiert du fait du périmètre du CPA, qui dépassera les droits et services liés à l'activité professionnelle, et du champ universel du CPA.



## INTRODUCTION

---

En avril 2015, le président de la République a annoncé la création d'un compte personnel d'activité conçu comme un moyen de sécurisation des parcours professionnels. Cette annonce a trouvé une traduction législative dans l'article 38 de la loi relative au dialogue social et à l'emploi (titre III - Sécurisation des parcours et de l'emploi), publiée au *Journal officiel* du 18 août 2015 :

*« Afin que chaque personne dispose au 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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. /.../. »*

### Une idée qui vient de loin

La généalogie du projet est longue et riche.

Il y a vingt ans, Jean Boissonnat écrivait<sup>1</sup> : « Dans vingt ans, selon ce que nous aurons fait ou non, la France comptera toujours plusieurs millions de chômeurs ou les Français travailleront différemment ».

Le taux de chômage était alors de 10,3 % – exactement comme aujourd'hui.

En réponse à ce défi, partant de l'affirmation de principe que le travail devait rester une voie essentielle d'intégration sociale, que l'efficacité économique ne pourrait pas se désintéresser de la cohésion sociale, et que la mobilité professionnelle ne pourrait

---

(1) Boissonnat J. (1995), *Le travail dans vingt ans*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, Odile Jacob.

pas seulement être contrainte mais devrait aussi résulter de choix personnels, le rapport Boissonnat proposait le « contrat d'activité ».

En 1999, Alain Supiot<sup>1</sup> pointait la nécessité de « remettre sur le métier la question du travail et des droits qui y sont attachés », soulignant le caractère artificiel et les dangers de l'opposition de l'économique et du social. Il proposait notamment de « définir le statut professionnel de façon à garantir la continuité d'une trajectoire plutôt que la stabilité des emplois », en partant de la notion élargie de travail, et mettait en avant l'idée de « droits tirages sociaux ».

Bien plus tôt, en 1967, François-Xavier Ortoli, alors commissaire au Plan, soulignait dans son *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, que dans une économie en progrès, une mobilité accrue de l'emploi était inévitable, utile et compatible avec le plein emploi à condition de reposer sur ce qu'il appelait une « infrastructure de l'adaptation ». Celle-ci recouvrait dans son esprit une bonne organisation du marché du travail (englobant un organisme de placement et de conseil et un appareil de formation étendu), des garanties sociales améliorées pour tous ceux qui sont appelés à changer d'emploi, et une meilleure capacité de prévention et d'anticipation des mutations.

« Travailler autrement », c'est également ce que prône Bruno Mettling<sup>2</sup> dans son récent rapport *Transformation numérique et vie au travail*. Le numérique rend en effet nécessaires de nouvelles compétences et « un très haut degré d'adaptation et d'anticipation pour éviter la déqualification », il bouscule l'organisation du travail et l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, particulièrement pour les cadres, et il s'accompagne du développement de nouvelles formes d'emploi, en dehors du salariat.

Ces quelques références, parmi bien d'autres, soulignent d'abord que les transformations du travail auxquelles répond le compte personnel d'activité résultent de tendances lourdes. Elles replacent ensuite le projet que constitue le CPA dans sa perspective historique, celle d'une réponse aux mutations de l'emploi dont les principaux traits se sont dessinés au fil de réflexions successives et de nombreux débats sociaux.

---

(1) Supiot A. (1999) *Au-delà de l'emploi*, rapport pour la Commission européenne, Flammarion

(2) Mettling B. (2015), *Transformation numérique et vie au travail*, rapport au ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, septembre.

## Une réponse aux mutations économiques

Le marché du travail en France a fortement évolué au cours des dernières décennies. À grands traits, on peut dire qu'il a cherché à s'adapter aux transformations économiques sans vouloir vraiment apporter une réponse à la mesure de leurs implications. En est résulté un marché à deux faces. D'un côté, ceux que les économistes appellent les *insiders*, qui sont employés en contrat à durée indéterminée (CDI). De l'autre, les *outsiders*, notamment les jeunes, les seniors, les moins qualifiés et dans une certaine mesure les femmes, qui enchaînent à un rythme de plus en plus rapide contrats courts, chômage, multi-activité, et emplois atypiques.

Quelques chiffres illustrent cette dualité. Pour une personne en CDI, la probabilité d'être au chômage l'année suivante est de 2 % ; pour une personne en contrat à durée déterminée (CDD), elle est d'environ 15 % ; pour un intérimaire, elle est de 20 % (près de 30 % au pic de la crise en 2008-2009). Les CDD ne représentent certes que 14 % de l'emploi salarié depuis le début des années 2000, les CDI restant les plus nombreux (86 % des salariés en 2013). Mais cette répartition ne doit pas faire oublier que chacun sera un jour senior, a été jeune et peut avoir des enfants qui peinent à s'insérer : la sécurité des mieux insérés est ainsi toute relative.

De plus, la part des CDD dans le flux d'embauches a quasiment doublé depuis 2000, pour atteindre 86 % en 2014. La durée moyenne des contrats s'est en effet considérablement raccourcie : le nombre de CDD de moins d'un mois a plus que doublé de 2003 à 2013, et sur les 20 millions de contrats proposés chaque année, deux tiers relèvent aujourd'hui de cette catégorie.

En parallèle des nouvelles formes d'emploi salarié, on assiste à une rupture de la tendance historique à la progression du salariat. Même de faible ampleur, l'augmentation du nombre de non-salariés qui s'observe depuis 2000 marque une rupture nette avec une baisse continue s'étageant sur plusieurs décennies. Elle recouvre pour partie, notamment pour les auto-entrepreneurs, des situations d'incapacité à accéder à l'emploi salarié, ou bien la nécessité de compléter les revenus que l'on en tire. Enfin, de nouveaux statuts émergent, déplaçant la frontière classique entre salariat et non salariat (portage salarial, coopératives d'activité). Par ailleurs, comme on l'a vu, le numérique est porteur d'un potentiel de redéfinition de la création de valeur dans des secteurs entiers, avec pour corollaire un risque de polarisation de l'emploi au détriment des qualifications intermédiaires et des réorganisations majeures entre secteurs et pays qui nécessiteront une forte capacité d'adaptation des travailleurs. Le numérique conduit en outre à réinterroger profondément la relation au travail, la notion d'emploi et la nature du lien de subordination.



Notre système social n'est pas bien adapté à ces réalités nouvelles. Il a été construit autour de la norme de l'emploi salarié stable et à temps plein, et malgré la vision universaliste de ses concepteurs, reste marqué par la logique des assurances sociales dans lesquelles les droits sociaux étaient liés à l'emploi et au statut professionnel. Il n'a pas été pensé initialement pour ceux qui alternent les contrats très courts, cumulent deux emplois ou changent de statut, de salarié à indépendant par exemple. Même si des progrès ont été faits dans l'universalisation des droits sociaux, qu'il s'agisse de l'assurance maladie, de la retraite, et plus récemment dans la couverture et la portabilité de certains droits (complémentaires santé, droits rechargeables à l'assurance chômage, compte personnel de formation), le système de protection sociale reste mal adapté à ces situations. Il peut même constituer un frein à la mobilité, par peur de perdre des droits en changeant de statut ou d'emploi.

C'est de ces constats qu'est née l'idée de lier les droits sociaux aux personnes plutôt qu'à leur statut dans l'emploi. Le projet du compte personnel d'activité vise à réconcilier notre modèle social avec la réalité économique. Alain Supiot qualifiait l'État-providence d'utopie raisonnable du XX<sup>e</sup> siècle. Le compte personnel d'activité pourrait être l'utopie raisonnable de ce siècle-ci. L'enjeu est de la rendre concrète pour que s'incarnent et que vivent – autrement – les valeurs qui fondent notre modèle social.

## Une utopie concrète

Le rapport examine de façon détaillée les objectifs et les principes du CPA (chapitre 2), les questions, nombreuses, que soulèvent sa conception et sa mise en œuvre (chapitre 3). Il présente ensuite trois scénarios pour son déploiement (chapitre 4). Chacun de ces scénarios met l'accent sur un volet particulier du dispositif. Le compte personnel d'activité peut en effet être abordé de différentes façons, selon qu'on met l'accent sur les droits qu'il inclut (« capital de ceux qui travaillent » selon les mots du président de la République), sur les utilisations qu'il permet de faire de ces droits, sur les services auxquels il donne accès, sur l'accompagnement associé (chapitre 6), ou sur l'objet numérique qu'il constitue (chapitre 5).

Construire un tel projet suppose de fixer un cap.

Avant de s'engager dans l'examen des différentes questions, parfois techniques, abordées au fil des chapitres, il nous a semblé nécessaire de préciser six grands principes dégagés par les travaux de la Commission, qui ont guidé la rédaction du rapport et doivent en éclairer la lecture.



**1 – Le CPA doit être un levier pour rebâtir un marché du travail plus inclusif, plus ouvert, dans lequel tous ceux en âge d’avoir une activité sont à la fois plus sécurisés, plus libres et plus mobiles.** Le projet qu’il incarne se fonde sur la conviction que réduire le chômage – et au-delà ramener de la confiance dans notre « société de défiance »<sup>1</sup> – passe par la réduction de la fracture dont souffre notre marché du travail. Les moyens qu’offre le compte personnel d’activité pour cela sont, d’une part, de permettre à chacun de se former tout au long de son parcours et de mieux articuler les différents temps de sa vie ; ils fournissent d’autre part la possibilité de corriger les inégalités de chances ou de circonstances par des dotations correctrices supplémentaires sur les comptes de ceux qui, à un moment donné, ont besoin d’un coup de pouce, parce qu’ils ont accumulé moins de droits ou de ressources (formation initiale, continue, expérience) au cours de leur parcours ou qu’ils traversent une période de fragilisation (chômage prolongé, longue maladie, exposition à la pénibilité, etc.).

**2 – Donner une meilleure capacité d’agir à chacun suppose une vision large des droits inclus dans le compte personnel d’activité.** La sécurité lors d’une transition, c’est d’abord le fait de savoir quels seront ses revenus. Faire des choix, changer, évoluer, cela suppose aussi d’avoir, si ce n’est toutes les cartes, du moins un peu plus de cartes en main, de savoir par exemple quelles formations recrutent, quelles sont les conséquences si on se met à son compte, quelles sont les ressources dont on dispose. La formation est essentielle dans une économie qui change – mais elle n’est pas le seul frein à la mobilité et au changement. Le CPA doit aussi être un outil d’information et de mise en capacité.

**3 – Le compte personnel d’activité est porteur d’une transformation en profondeur de notre modèle social.** Par son champ universel, par son approche partant des personnes, et cherchant à prendre en compte leurs trajectoires et à concilier sécurité, liberté et solidarité, il devrait conduire à terme à repenser à la fois certains concepts juridiques, l’organisation d’ensemble des administrations et organismes concernés, et le rôle des différentes parties prenantes à ce débat.

**4 – L’accompagnement est indispensable et indissociable du projet de compte personnel d’activité.** Un des enjeux du CPA est, pour certains acteurs, « d’industrialiser l’accompagnement individualisé ». Faire face à l’imprévu, que ce soit le chômage ou un changement plus positif, se réorienter, trouver une formation qui permette un nouveau départ, changer de secteur, de région, de pays, trouver comment évoluer, faire des choix, ce ne sont pas des choses qu’un individu fait seul.

---

(1) Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social français s’autodétruit*, Coll. Cepremap, Éditions rue d’Ulm.

Le compte personnel d'activité, en s'appuyant sur la technologie, peut être un outil puissant pour accompagner ces processus. L'outil numérique ne peut cependant se substituer à de l'accompagnement humain, qui ne pourra pas être apporté à tous par les acteurs publics traditionnels. Le compte personnel d'activité peut être l'occasion et le moyen d'augmenter l'entraide entre pairs, par des forums, du partage d'expériences, des conseils, etc. Internet se prête bien à ce type d'échanges en réseau, qui se développent rapidement. Un des beaux défis du CPA serait ainsi d'aider à retisser du collectif. Pour autant, l'accompagnement en face à face, avec des professionnels, restera indispensable à certains moments. Cela signifie qu'il faudra y mettre les moyens nécessaires.

**5 – Il faut concevoir le compte personnel d'activité comme un chantier numérique exemplaire permettant de concevoir les politiques publiques autrement.** Si le site de covoiturage *Blablacar* avait été développé comme le sont aujourd'hui encore la plupart des outils numériques publics, il n'aurait certainement pas la même allure, et probablement pas le même succès. Bien sûr, le CPA est plus qu'une plateforme numérique, il repose sur des textes juridiques, il est porteur d'une vision de l'architecture de la protection sociale. Pour autant, si le but est qu'il soit réellement utile, et utilisé par ceux à qui il s'adresse, son développement doit associer ces futurs utilisateurs le plus en amont possible pour qu'il soit en mesure de répondre à leurs besoins.

**6 – Le calendrier et la méthode de construction du CPA seront importants.** Le compte personnel d'activité constitue en effet un chantier immense, qui ne pourra atteindre son terme en 2017. Le calendrier fixé par la loi pose ainsi question à bon nombre d'acteurs, notamment les plus convaincus par le projet. Il est clair que le processus doit être pensé d'emblée comme se poursuivant au-delà de cette première étape, qui peut néanmoins être significative et porteuse de droits nouveaux.

Enjamber un changement de gouvernement, voire de majorité, présente un risque pour le projet, qui a été souligné. Dans le même temps, si le projet est conçu en co-construction avec les usagers, s'il rencontre, dès sa première étape en 2017, l'intérêt du public, le processus engagé se poursuivra nécessairement. Celui-ci doit par ailleurs articuler des temps où la loi fixe le cadre et des temps où la négociation prend le relais, au niveau approprié, car beaucoup de questions soulevées par le CPA n'appellent pas nécessairement les mêmes réponses dans toutes les branches ou toutes les entreprises (sans que cela remette en cause ses principes généraux). Le compte personnel d'activité, de par son champ large, doit en outre associer la société civile bien au-delà des partenaires sociaux. Enfin, le CPA doit être conçu de façon à pouvoir rester évolutif.

Pour autant, le compte personnel d'activité ne saurait être la réponse à l'ensemble des problèmes de l'emploi et du travail. Il n'a de sens que s'il contribue à réduire les fractures et les dysfonctionnements qui caractérisent le marché du travail depuis trop longtemps, en période de basse ou de haute conjoncture. Mais sans amélioration de notre système de formation professionnelle ou de l'accompagnement des demandeurs d'emplois, pour ne prendre que deux exemples, il ne pourra rien. Ce qu'il peut en revanche, c'est fournir à tous les acteurs un puissant levier rendant à la fois nécessaire et possible une transformation profonde de notre modèle social.





# CHAPITRE 1

## LES ENJEUX

---

Le compte personnel d'activité part d'un constat : la réalité de notre marché du travail pose de plus en plus de questions à notre système de protection des travailleurs. Cela se traduit notamment par une segmentation entre ceux qui sont protégés – au moins un temps – et ceux qui assument, avec des protections très incomplètes, tous les besoins de flexibilité du marché.

Pour saisir les enjeux du compte personnel d'activité, il est ainsi utile (1) de rappeler la dualisation du marché du travail français, (2) de situer le débat actuel dans la lignée des réflexions sur la sécurisation des parcours professionnels et (3) de faire le point sur les premiers pas en ce sens et sur l'état des lieux de la sécurisation des parcours.

### 1. La réalité du marché du travail en France

#### 1.1. L'instabilité dans l'emploi, le passage par le chômage, les contrats courts voire très courts sont devenus la norme pour près d'un actif sur cinq

Le marché du travail français s'est construit autour de la norme de l'emploi salarié à temps plein. Cette vision industrialiste issue des Trente Glorieuses se heurte depuis plusieurs décennies à une réalité économique plus complexe : mondialisation et internationalisation de la chaîne de valeur, désindustrialisation, ralentissement de la croissance, montée des services et plus récemment transformations liées au numériques. Dans cet environnement plus incertain et face à des marchés plus volatiles, de nouvelles demandes de flexibilité (interne et externe) sont parfois nées au sein des entreprises. Ils se sont traduits pour les travailleurs par une montée du chômage et par une plus grande mobilité liée à des formes d'emplois plus précaires<sup>1</sup>.

---

(1) Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (2005), *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, rapport du CERC, n° 5, février ; Conseil d'orientation pour

L'observation sur le temps long des mouvements sur le marché du travail met en évidence le développement de trajectoires professionnelles de plus en plus discontinues, au-delà des variations liées aux cycles économiques. En près de quarante ans, de 1975 à 2009, la part des actifs qui connaissent une année donnée un changement d'emploi, un passage de l'emploi au chômage ou l'inverse est ainsi passée de 12 % à près de 20 %<sup>1</sup>, soit en termes absolus de 2,7 à 5,2 millions de personnes<sup>2</sup>. Cet accroissement des mouvements de main-d'œuvre s'explique principalement par la montée du chômage : alors que les passages par le chômage ne représentaient qu'une transition sur cinq au début des années 1970, ils concernent près d'une transition sur deux à la fin de la décennie 2000. À l'échelle d'une vie professionnelle, un peu plus de quatre actifs sur dix présentent des itinéraires professionnels discontinus, marqués par un déclassement ou un éloignement de l'emploi<sup>3</sup>.

Une analyse plus fine de ces flux de main-d'œuvre fait apparaître la segmentation du marché du travail français, caractérisé par de fortes inégalités entre les travailleurs du fait de leur statut d'emploi et une faible fluidité entre ces segments<sup>4</sup>. Après une forte progression au cours des années 1980 et 1990, la part des emplois à durée limitée (CDD, intérim) s'est stabilisée dans les années 2000 autour de 14 % de l'emploi salarié<sup>5</sup> (son niveau en 2013). Parallèlement, la forme d'emploi majoritaire reste le CDI ; elle concerne un peu moins de neuf salariés sur dix. Cette apparente stabilité de la répartition des travailleurs entre le segment « précaire » et le segment « stable » masque pourtant une hausse des flux d'embauche en contrats à durée

---

l'emploi (2009), *Les trajectoires et les mobilités professionnelles*, rapport du COE, septembre ; Lemoine M. et Wasmer É. (dir.) (2010), *Les mobilités des salariés*, rapport du CAE, n° 90, Paris, La Documentation française.

(1) Ces changements de situation entre deux années incluent les changements d'employeurs (emploi-emploi), une perte d'emploi (emploi-chômage), un retour à l'emploi (chômage-emploi) et la persistance dans le chômage (chômage-emploi-chômage). Voir Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (2005), *op. cit.* ; Amossé T. et Ben Halima M.-A. (2010), « Mobilité et stabilité sur le marché du travail : une dualisation en trompe-l'œil », *Connaissance de l'emploi*, n° 75, décembre.

(2) Nous appliquons la part des changements de situation sur le marché du travail aux effectifs de la population active des deux années considérées. Voir la série longue de la population active publiée par l'Insee : [www.insee.fr/fr/themes/series-longues.asp?indicateur=nombre-actifs-ensemble](http://www.insee.fr/fr/themes/series-longues.asp?indicateur=nombre-actifs-ensemble).

(3) Bahu M., Coutrot T. *et al.* (2010), « Parcours professionnels et état de santé », *Dossiers solidarité et santé*, n° 14, Drees, janvier.

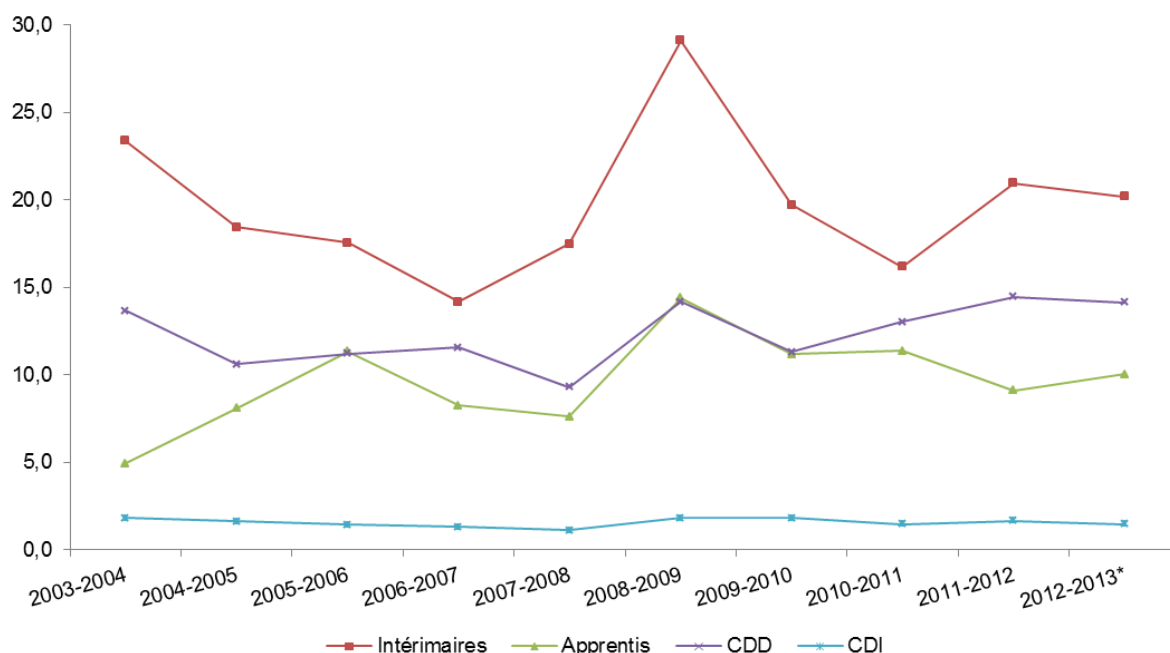
(4) OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : France*, mars.

(5) Conseil d'orientation pour l'emploi (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, rapport du COE, avril.

limitée (intérim et CDD). Ainsi, la part des contrats à durée limitée dans les embauches a quasiment doublé entre 2000 et 2012<sup>1</sup> pour atteindre 86 % fin 2014<sup>2</sup>.

L'analyse des transitions emploi-chômage par type de contrat pendant la crise confirme la forte segmentation du marché du travail français. Si par nature les salariés en contrats courts sont davantage appelés à connaître des changements d'états (vers un autre emploi, vers le chômage ou vers l'inactivité), ils sont particulièrement exposés au risque de chômage, notamment pendant la crise. Entre 10 % et 15 % des personnes en CDD basculent vers le chômage chaque année ; c'est le cas d'un peu moins de 2 % de celles en CDI (voir figure 1).

**Figure 1. Taux de transition annuels de l'emploi vers le chômage de 2003 à 2013 selon le type de contrat (en %)**



\* L'année 2013 marque une rupture de série, non corrigée ici, qui rend difficile les comparaisons avec les années précédentes.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15-64 ans (âge au dernier jour de la semaine de référence).

Lecture : en moyenne annuelle, parmi les actifs en CDD en 2008, 14,2 % sont au chômage un an après.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2013, données du panel, calculs France Stratégie.

(1) Barlet M., Minni C. *et al.* (2014), « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *Dares Analyses*, n° 56, juillet.

(2) Sanzeri O. (2015), « Des entrées et des sorties de main-d'œuvre plus fréquentes au 4<sup>e</sup> trimestre 2014 », *Dares Analyses*, n° 38, mai.

À cette croissance des flux d'embauches en contrats à durée limitée s'ajoute un raccourcissement de la durée moyenne des contrats qui concourt fortement à l'instabilité de l'emploi. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les CDD, avec une très forte progression des CDD de moins d'un mois depuis 2003. Entre fin 2003 et fin 2013, le nombre de CDD de moins d'un mois a plus que doublé, passant de 1,8 à 3,7 millions, en particulier dans des secteurs du tertiaire ayant recours au CDD « d'usage ». Au total, sur les 20 millions de contrats proposés chaque année, deux tiers sont des CDD de moins d'un mois<sup>1</sup>. Parallèlement, la durée moyenne des missions d'intérim se réduit : elle atteint 8,5 jours fin 2014 contre 9,5 jours en 2012<sup>2</sup>. En outre, cette réduction de la durée moyenne des contrats tend à s'étendre aux travailleurs en CDI<sup>3</sup>.

## **1.2. La précarité, les ruptures et les discontinuités concernent surtout les jeunes, les moins qualifiés et les seniors**

Les premiers touchés par la plus grande instabilité du marché du travail sont les jeunes. Fin 2013, le taux de chômage métropolitain des 15-24 ans atteint près de 25 % (ce qui représente environ 654 000 jeunes<sup>4</sup>) contre 16 % en 2000, soit un niveau supérieur de 14 points à celui de l'ensemble de la population active<sup>5</sup>. L'enquête menée par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) sur la génération sortie du système éducatif en 2010 met en évidence une détérioration de l'insertion des jeunes sur le marché du travail : plus d'un jeune actif sur cinq est en recherche d'emploi trois ans après la fin de ses études, soit le plus haut niveau observé depuis la création de l'enquête en 1998<sup>6</sup>. Par ailleurs, les trajectoires caractérisées par un chômage persistant et récurrent sont plus fréquentes pour ces jeunes : 11 % pour la génération sortie en 2010 contre 8 % pour la génération 2004<sup>7</sup>. Parmi ces jeunes durablement au chômage, la part de ceux qui n'ont jamais travaillé au cours des trois ans qui suivent la sortie du système éducatif est même passée de 39 % à 46 %. Dans le même temps, les jeunes ni en emploi ni en formation représentent environ 1,9 million des personnes âgées de 15 à 29 ans fin

---

(1) Pôle Emploi, (2014), « Les besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs », *Statistiques études et évaluations*, avril.

(2) Dupuis F. (2015), « L'intérim et la durée des missions en 2014 », *Éclairages et synthèses*, n° 16, Pôle emploi, septembre

(3) Paraire X. (2015), « Plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an », *Dares Analyses*, n° 005, janvier.

(4) [www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NATCCF03338](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATCCF03338).

(5) *Tableaux de l'Économie française*, (2015), Insee, février.

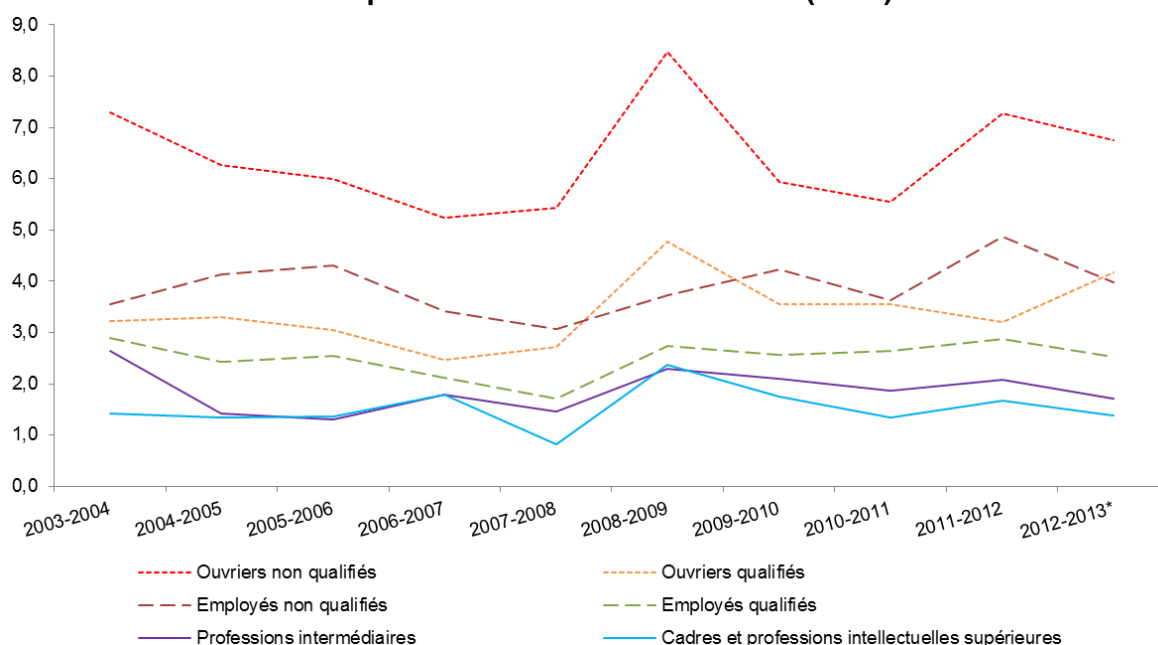
(6) Barret C., Ryk F. et Volle N. (2014), « Enquête 2013 auprès de la génération 2010. Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », *Bref du Céreq*, n° 319, mars.

(7) Céreq (2014), *Quand l'école est finie... Les premiers pas dans la vie active de la génération 2010* ; Céreq (2008), *Quand l'école est finie... Les premiers pas dans la vie active de la génération 2004*.



2013, soit 17 % de cette classe d'âge<sup>1</sup>, et l'on recense en moyenne 140 000 jeunes qui sortent chaque année de l'enseignement secondaire sans diplôme<sup>2</sup>. À cet égard, les jeunes descendants d'immigrés sont particulièrement touchés, les sorties sans diplôme du système éducatif étant nombreuses chez les descendants d'immigrés, avec 23 000 jeunes par an sur la période 2007-2012, soit une proportion de 24 % (contre 16 % pour les jeunes sans ascendance migratoire directe)<sup>3</sup>. Ces jeunes issus de l'immigration, environ 741 000 fin 2012, sont ainsi plus exposés à la précarité de l'emploi : ils connaissent plus que les autres des recrutements sur des contrats à durée limitée et de courte durée, particulièrement ceux d'origine africaine. Ils présentent par ailleurs un taux de chômage plus important, pour des raisons qui tiennent davantage à des effets discriminatoires ou à l'absence de réseaux sociaux qu'à des facteurs sociodémographiques observables.

**Figure 2. Taux de transition annuels de l'emploi vers le chômage selon la catégorie socioprofessionnelle de 2003 à 2013 (en %)**



\* L'année 2013 marque une rupture de série, non corrigée ici.

Note : la catégorie socioprofessionnelle est celle de l'emploi occupé l'année n-1 pour les personnes en emploi.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15-64 ans.

Lecture : en moyenne, parmi les employés non qualifiés en emploi en 2008, 3,7 % sont au chômage un an après.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2013, données du panel, calculs France Stratégie.

(1) Cahuc P., Carcillo S. et Zimmermann K.-F. (2013), « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 4, avril.

(2) Dubois M. et Léger F. (2010), « La baisse des sorties sans qualification : un enjeu pour l'employabilité des jeunes », *Note d'information*, Depp, n° 10.12, août.

(3) Cusset P.-Y. et al. (2015), « Les jeunes issus de l'immigration : quels obstacles à leur insertion économique ? », *La Note d'analyse*, France Stratégie, Hors-série, mars.

Les moins qualifiés, environ 5,8 millions de personnes fin 2013, sont également plus touchés par cette instabilité du marché du travail. Les actifs peu qualifiés, particulièrement les ouvriers et les personnes handicapées, connaissent plus fréquemment une perte d'emploi et leur chance de retrouver un emploi reste la plus faible (*voir figure 2*). Si l'on sait que le diplôme et la formation professionnelle sont des facteurs clés pour l'insertion sur le marché du travail, on observe néanmoins des inégalités manifestes dans l'accès à la formation professionnelle, les chômeurs et les moins diplômés y ayant moins accès<sup>1</sup>.

Le troisième groupe victime de la précarité sur le marché du travail est constitué des seniors. Même si les jeunes sont davantage soumis à la rotation sur le marché du travail, l'enchaînement des contrats courts est plus important au-delà de 55 ans qu'en deçà de 30 ans<sup>2</sup>. Les seniors qui se retrouvent au chômage, environ 501 000 en France métropolitaine fin 2013<sup>3</sup>, ont en effet davantage de difficultés à retrouver un travail après une perte d'emploi<sup>4</sup>. Cette moindre chance de retour sur le marché du travail induit un taux de chômage de longue et très longue durée plus important que dans les autres classes d'âge : fin 2013, plus d'un chômeur sur deux âgé de 50 ans ou plus l'est depuis au moins un an, contre un peu plus d'un quart chez les 15-24 ans<sup>5</sup>. Pour certains de ces actifs, cet éloignement de l'emploi résulte d'une exposition à la pénibilité physique plus marquée : des conditions de travail pénibles et régulières tout le long d'une carrière prédisposent à une sortie prématurée de l'emploi, particulièrement autour de 50 ans<sup>6</sup>.

Les femmes sont affectées spécifiquement par les situations de temps partiel subi. Les évolutions déjà décrites de l'emploi se heurtent à une aspiration croissante des personnes à une meilleure gestion des temps de la vie, articulée principalement autour de l'équilibre entre la sphère familiale et la sphère professionnelle. Cette volonté de mieux agencer temps de travail et temps sociaux résulte en partie de l'entrée progressive des femmes sur le marché du travail, qui a été l'une des grandes transformations sociétales des quarante dernières années. Si leur taux d'emploi se

---

(1) Martinelli D. et Minni C. (2013), « Face à la crise, le diplôme protège du chômage et favorise l'accès à la formation continue », in *Formations et emploi*, coll. Insee Références, décembre, p. 9-19.

(2) Picart C. (2014), « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », in *Emploi et salaires*, coll. Insee Références, septembre, p. 29-45.

(3) [www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NATCCF03338](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATCCF03338).

(4) Conseil d'orientation pour l'emploi (2014), *L'éloignement durable du marché du travail*, rapport du COE, avril.

(5) *Tableaux de l'Économie française*, op. cit.

(6) Collet M., De Riccardis N. et Gonzalez L. (2013), « Trajectoires professionnelles et de santé et sorties définitives de l'emploi avant 60 ans », *Dossiers solidarité et santé*, n° 45, Drees, octobre.

rapproche de celui des hommes, les femmes subissent néanmoins de fortes inégalités, en termes de qualité de l'emploi et de rémunérations notamment. Un peu plus de huit salariés à temps partiel sur dix sont des femmes<sup>1</sup> - plus des trois quarts d'entre elles déclarant être à temps partiel « subi », et leur salaire reste, à poste et qualification équivalents, inférieur à celui d'un homme. Ce constat s'explique en partie par le fait que le travail domestique et les soins aux enfants portent toujours principalement sur elles et qu'elles connaissent davantage d'interruptions de carrière que les hommes. Si sept femmes sur dix ont connu au moins une interruption de carrière depuis leur premier emploi, contre un peu plus d'un homme sur deux, le deuxième motif de cette interruption (après le chômage) est pour elles le fait de devoir s'occuper des enfants<sup>2</sup>. Celui-ci représente près de trois cas sur dix d'interruptions de carrière dans le cas des femmes, contre seulement 2 % dans le cas des hommes. Cet arbitrage entre activité professionnelle et garde est particulièrement difficile pour les familles monoparentales dont on sait que neuf sur dix sont des mères isolées avec enfants. Ce sont d'ailleurs ces parents isolés qui restent les plus affectés par la pauvreté monétaire.

À ces phénomènes de discontinuité de la relation d'emploi (chômage, cumul de contrats courts, temps partiel subi) et des parcours de vie (interruption de carrière pour motifs familiaux ou de santé au travail), qui affectent plus spécifiquement certaines catégories de travailleurs, s'ajoute le développement de nouvelles formes de travail et d'emploi, qui bouscule pour partie le système de droits, et questionne également l'architecture du modèle de protection sociale français construit à partir de la norme de l'emploi salarié à temps plein.

### **1.3. Les nouvelles formes d'emploi interrogent également les modalités de protection des personnes**

En parallèle des formes traditionnelles d'emploi salarié (contrats à durée limitée, CDI) se développent de nouvelles formes d'emploi, reflets d'une plus grande aspiration à l'autonomie ou de la recherche d'un complément de revenu<sup>3</sup>.

Le travail non salarié a connu un renouveau ces dernières années. Après une chute continue de sa part dans l'emploi total jusqu'aux années 1990 (sous l'effet de la

---

(1) Pak M. (2013), « Le temps partiel en 2011 : des profils et des conditions d'emploi très contrastés selon que le temps partiel est "choisi" ou "subi" », *Dares Analyses*, n° 005, janvier.

(2) Salariés des entreprises de 10 salariés et plus. Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 011, Dares, février 2010.

(3) Conseil d'orientation pour l'emploi (2014), « L'évolution des formes d'emploi », *op. cit.*

baisse du nombre d'exploitants agricoles), les effectifs des non-salariés (hors agriculteurs) ont progressé de 26 % de 2006 à 2011, particulièrement dans le secteur du conseil de gestion, du design et de l'informatique. Ainsi, 2,8 millions de personnes fin 2011 exercent une activité non salariée à titre principal ou en complément d'une activité salariée, ce qui représente environ 11,2 % de l'emploi total<sup>1</sup>.

En termes de flux, les entrées en non-salariat restent pourtant assez minoritaires (voir tableau 1). L'accès au statut d'indépendant, s'il est en hausse sur la période post-crise 2008-2013, demeure surtout le fait de chômeurs et de salariés en CDD, en lien avec l'instauration de dispositifs ciblés de soutien à la création d'entreprise. Du fait de formalités administratives simplifiées et de son régime fiscal attractif, l'auto-entrepreneuriat représente une part de plus en plus importante du non-salariat. Fin 2011, ce statut concerne plus d'un non-salarié sur cinq et tient souvent lieu d'un complément de revenu : c'est le cas pour trois auto-entrepreneurs sur dix contre un indépendant sur dix<sup>2</sup>. Le développement du travail indépendant reste en partie précaire et la continuité de l'ensemble de la protection sociale n'est pas garantie en cas de changement de statut.

**Tableau 1. Taux de transition annuels entre formes d'emploi de 2003 à 2013 (en %)**

Formes d'emploi	Situation en n+1							
	Non-salariés		CDI		CDD		Intérim	
	2003-2008	2008-2013	2003-2008	2008-2013	2003-2008	2008-2013	2003-2008	2008-2013
Non-salariés	93,6	93,1	1,0	1,3	0,2	0,7	0,1	0,1
CDI	0,3	0,5	93,2	92,9	0,8	0,8	0,3	0,2
CDD	0,5	0,9	22,5	18,5	54,1	55,0	2,3	1,9
Intérim	0,4	0,5	18,1	16,5	12,4	10,4	40,7	40,5
Contrats aidés	0,2	0,5	14,3	11,2	6,7	7,1	1,7	1,4
Chômage	1,9	2,5	15,2	12,1	10,9	11,7	4,9	4,6
Inactivité	0,6	0,6	3,3	3,0	2,2	2,1	0,5	0,4

\* L'année 2013 marque une rupture de série, non corrigée ici, qui rend difficile les comparaisons avec les années précédentes.

Lecture : en moyenne annuelle, parmi les personnes non-salariées une année donnée sur la période 2003-2008, 1,0 % sont devenus salariés en CDI un an après. Elles sont 1,3 % sur la période 2008-2013.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2013, données du panel, calculs France Stratégie.

(1) Omalek L. et Rioux L. (2015), « Panorama de l'emploi et des revenus des non-salariés », in *Emploi et revenus des indépendants*, coll. Insee Références, février, p. 11-28.

(2) *Ibid.*

Malgré leur lente évolution, les statuts à la frontière du salariat et du travail indépendant redessinent notamment le lien de subordination dans le travail qui caractérise l'emploi salarié. Plusieurs formes d'emploi non standard coexistent (même s'ils ne s'accompagnent pas tous de précarité) : emplois externalisés auprès d'une entreprise sous-traitante ou d'un indépendant, portage salarial, coopératives d'activité et d'emploi, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, détachement de travailleurs ou encore travail en régie. Le portage salarial<sup>1</sup> concerne ainsi près de 42 000 personnes en 2012, soit cinq fois plus qu'en 2002<sup>2</sup>. Dans le même temps, le nombre de salariés détachés a progressé de 7 000 en 2000 à un peu plus de 210 000 en 2013<sup>3</sup>. Le développement de ces emplois aux statuts juridiques hybrides soulève l'enjeu d'une meilleure prise en compte des mobilités entre différents statuts d'emploi. Il pose par exemple un problème de lisibilité de calcul des droits en matière de retraite pour les actifs qui sont affiliés successivement à plusieurs régimes de retraite.

La multi-activité, nouvelle modalité du travail, se développe : selon Eurostat, en 2013, 3,4 % de la population active occupée en France exerce un deuxième emploi, contre 2,7 % en 2003<sup>4</sup>. Le fait d'exercer le même métier chez plusieurs employeurs est très souvent réalisé dans le cadre d'un temps partiel et est plus fréquent dans les métiers de services aux particuliers, spécifiquement les aides à domicile, les employés de maison et les assistantes maternelles<sup>5</sup>. En revanche, les salariés qui exercent plusieurs métiers sont plus jeunes et plus diplômés. Cette nouvelle modalité du travail était particulièrement mal prise en compte par notre système de protection sociale. C'est pourquoi, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014, la durée d'indemnisation des salariés « multi-employeurs » a été prolongée : lorsqu'un salarié perd successivement deux emplois, il se voit dorénavant verser une allocation chômage qui intègre, en plus des droits à indemnisation ouverts au titre du premier emploi perdu, ceux du deuxième.

---

(1) Selon l'article L.1254-1 du code du travail, le portage salarial désigne l'ensemble organisé constitué par : d'une part, la relation entre une entreprise dénommée « entreprise de portage salarial » effectuant une prestation au profit d'une entreprise cliente, qui donne lieu à la conclusion d'un contrat commercial de prestation de portage salarial ; d'autre part, le contrat de travail conclu entre l'entreprise de portage salarial et un salarié désigné comme étant le « salarié porté », lequel est rémunéré par cette entreprise.

(2) Everaere C. (2014), *Les emplois atypiques. Quelles réponses au besoin de flexicurité ?*, Wolters Kluwer, Éditions Liaisons sociales.

(3) Direction générale du travail (2014), « Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2013 », *Rapport de la DGT*, novembre.

(4) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Persons\\_working\\_part-time\\_or\\_with\\_a\\_second\\_job,\\_2003-13\\_%28%25\\_of\\_total\\_employment%29\\_YB14-fr.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Persons_working_part-time_or_with_a_second_job,_2003-13_%28%25_of_total_employment%29_YB14-fr.png).

(5) Beffy M. (2006), « En 2005, plus d'un million de salariés ont plusieurs employeurs », *Insee Première*, n° 1081, mai 2006.

En revanche, les travailleurs indépendants, ne cotisant pas à l'assurance chômage, n'ont pas de prestation spécifique lorsqu'ils cessent leur activité, sauf à souscrire volontairement un contrat d'assurance perte d'emploi. C'est le cas des auto-entrepreneurs, qu'ils soient multi-actifs ou non. Ces évolutions de l'emploi, amplifiées par les opportunités offertes par la révolution numérique<sup>1</sup>, bousculent l'organisation de la protection sociale et posent la question de l'adaptation des normes en matière de droit social et de droit du travail pour garantir la protection des travailleurs. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ont de nombreuses répercussions sur le marché du travail. Parce qu'elles entraînent une disparition de l'unité de temps et de lieu qui caractérise le salariat, elles bouleversent l'organisation du travail et modifient la nature même du lien de subordination. De plus, elles peuvent conduire, comme on l'observe aux États-Unis, à une polarisation de l'emploi<sup>2</sup>, au détriment des qualifications intermédiaires. Cette réflexion dépasse le seul cadre institutionnel français comme en témoignent les récentes décisions de la justice américaine<sup>3</sup>.

## 2. Sécuriser les parcours professionnels, une idée déjà ancienne

Face à l'apparition de nouveaux risques sociaux que sont entre autres le chômage de longue durée, la grande pauvreté ou l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la protection sociale a progressivement évolué vers plus d'universalisme (assurance maladie, retraites complémentaires, minima sociaux, etc.).

---

(1) Mettling B. (2015), *Transformation numérique et vie au travail*, op. cit. Voir la préconisation n° 15 du rapport qui propose de réinscrire les nouvelles formes de travail dans notre système de protection sociale dans le prolongement du compte personnel d'activité.

(2) Autor D., Levy F. et Murnane J. (2003), « The skill content of recent technological change: An empirical exploration », *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), p. 1279-1333.

(3) Voir la décision *Browning-Ferris Industries of California, Inc.*, du 27 août 2015 du *National Labor Relations Board* (NLRB), aux États-Unis qui dispose qu'une entreprise employant un intérimaire ou un sous-traitant pourra maintenant être considérée comme son co-employeur, avec les responsabilités qui en découlent, même dans le cas où celui-ci ne serait pas sous l'entière supervision de cette entreprise. Début septembre, la justice californienne a également donné son feu vert à une action de groupe des conducteurs d'Uber qui contestent leur statut de travailleur indépendant.



## 2.1. La sécurisation des parcours professionnels par le rattachement des droits aux personnes

L'idée d'attacher des droits à la personne et non à l'emploi, pour garantir une continuité des droits sociaux indépendamment du statut, mais également pour accroître le recours à la formation et les capacités professionnelles, s'est progressivement imposée comme une réponse à ces mutations du marché du travail. Il s'agit non seulement d'éviter les ruptures de droits et de protection (à l'occasion des transitions), mais aussi de sécuriser les actifs et de leur permettre d'être davantage acteurs de leur parcours professionnel.

Les premières formulations conceptuelles de ce que pourrait être la « sécurisation des parcours professionnels » datent de la deuxième moitié des années 1990.

Parmi les travaux précurseurs, les rapports Boissonnat de 1995, *Le travail dans 20 ans*, et Supiot de 1999, *Au-delà de l'emploi*, proposaient un cadre d'analyse de la protection des actifs qui devait dépasser le cadre de l'emploi salarié pour englober l'ensemble des formes de travail. Ils prônaient la continuité des droits sociaux, individuels et transférables d'un statut à l'autre sur le marché du travail et tout au long de la vie professionnelle.

Les organisations syndicales ont également contribué à cette réflexion sur la portabilité des droits individuels comme moyen de sécuriser les parcours professionnels. À la fin des années 1990, la CGT développe la notion de « sécurité sociale professionnelle » 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). La CFTC porte une vision proche avec son « statut du travailleur » qui vise à assurer une continuité de protections dont la rémunération (mais également la formation, la protection sociale de base et complémentaire, la retraite, etc.) 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 mutualisation des risques. Dans cette optique, la sécurisation des parcours professionnels repose sur une personnalisation des droits et sur un maintien des revenus fondé sur des dispositifs de solidarité et de mutualisation.

Dans ce débat, la CFDT porte une vision de la sécurisation des parcours professionnels qui repose davantage sur une logique de portabilité des droits attachés à la personne et de transférabilité reconnue des compétences. Cette vision de la sécurisation des parcours professionnels fondée sur la personnalisation des droits est discutée. Ainsi, la CGT FO adopte une attitude plus critique que les autres confédérations à l'égard de cette notion, en considérant que les évolutions récentes ont contribué à flexibiliser la gestion de la main-d'œuvre plus qu'à sécuriser les transitions. La CGT FO pointe notamment deux risques liés au développement de dispositifs individualisés : le transfert de la responsabilité du maintien de l'employabilité de l'employeur sur les personnes elles-mêmes et la dilution des solidarités collectives.

## **2.2. La sécurisation des parcours professionnels *via* des comptes personnels**

Malgré des débats de fond sur ce qu'implique la notion de sécurisation des parcours professionnels (ou de flexicurité) et sur ses conséquences en termes de protections individuelles et collectives, l'action des pouvoirs publics a progressivement cherché à s'adapter aux évolutions de l'emploi et des besoins sociaux et a soutenu le développement de dispositifs individualisés, souvent fondés sur la contractualisation.

La réflexion sur un compte global, regroupant l'ensemble des droits portables rattachés à la personne, s'inscrit dans ce mouvement de personnalisation des politiques publiques. Elle s'appuie sur plusieurs types de travaux, parmi lesquels il est possible de distinguer deux grands courants :

- une réflexion de praticiens, d'acteurs ou d'académiques (économistes, juristes, sociologues) spécialistes du travail et de l'emploi, qui placent la formation professionnelle au cœur de la sécurisation des parcours professionnels. Dans cette orientation, les contributions s'attachent particulièrement aux différents moyens d'accroître le volume de formation continue à disposition des personnes (par regroupement, par différents types d'abondements supplémentaire, complémentaire, correctif ou par la fongibilité<sup>1</sup> 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 de ce compte des exigences de « co-investissement » – à comprendre comme une évolution vers une participation individuelle au

---

(1) La fongibilité est la possibilité que des droits venant alimenter le compte soient utilisés pour autre chose que pour leur destination prévue par le dispositif initial. Par exemple, que des CET soient, dans le cadre d'un compte global, utilisés pour financer des droits à formation.



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, eu égard aux mutations du travail et à l'évolution des besoins, à un plus large projet de réforme des moyens de la protection sociale et de la nature même des droits : « sécurité sociale professionnelle », « droits de tirage sociaux » (Alain Supiot), « nouvelle génération de droits sociaux » (Bruno Palier, Hélène Périvier, Bernard Gazier). Ces approches pensent une adaptation plus globale du système de protection sociale aux mutations de la société et partent de la personne et de ses besoins pour penser ces dispositifs. En proposant de nouvelles réponses à « qu'est-ce qu'être protégé ? » (pour paraphraser Robert Castel), le compte individuel de droits portables 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 et 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 événements de vie ou situations.

La réflexion sur un compte personnel de droits portables s'est incarnée dans plusieurs propositions récentes qui s'inscrivent principalement dans le premier courant : compte social de droits portables tout au long de la carrière, compte individuel social, compte social universel, compte social personnel, compte individuel social, statut de l'actif<sup>1</sup>. Si ces propositions varient dans le champ ou dans le périmètre des droits couverts par ce compte, celui-ci est toujours présenté comme une réponse aux évolutions des parcours professionnels avec un accent mis sur la formation tout au long de la vie.

Si un relatif consensus se dégage aujourd'hui sur la pertinence d'une telle approche, sa mise en œuvre n'a jamais fait l'objet d'une véritable étude de faisabilité, les enjeux d'opérationnalité étant le plus souvent renvoyés à une éventuelle négociation entre les partenaires sociaux. Les difficultés techniques et juridiques liées à la nature des droits potentiellement inclus dans ce compte personnel d'activité expliquent ces réticences.

---

(1) Voir Fondation ITG (2014), « Les transitions professionnelles, enjeu-clé d'une réforme du marché du travail. Vers un statut de l'actif », novembre.

## 3. Les premiers pas vers la sécurisation des parcours

### 3.1. Une présentation des premières réformes

Sans toujours le revendiquer, plusieurs réformes ont poursuivi cet objectif de sécurisation des parcours professionnels. Elles ont schématiquement recherché deux types de résultats :

- la limitation des interruptions de droits professionnels et sociaux induites par des changements de statuts et d'emploi ;
- une gestion plus active des parcours professionnels par le maintien et l'accroissement des qualifications.

La technique des comptes individuels a été mobilisée sur deux dispositifs circonscrits, relatifs à la formation professionnelle et à la prévention et la réparation de la pénibilité au travail.

#### 3.1.1. Des mesures centrées sur la portabilité des droits professionnels ou sociaux

La volonté d'agir sur la sécurisation des parcours professionnels ou de l'emploi a trouvé sa principale traduction dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013<sup>1</sup>.

La portabilité des droits y est abordée sous trois angles : la protection sociale complémentaire (santé et prévoyance), l'indemnisation du chômage et la formation professionnelle.

#### ***En matière de protection sociale complémentaire***

La portabilité des garanties santé et prévoyance dont peuvent bénéficier les salariés devenus demandeurs d'emploi avait été prévue par l'article 14 d'un ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Le nouvel accord du 11 janvier 2013 a généralisé, au niveau des branches professionnelles et des entreprises, un système de mutualisation du financement du maintien de ces garanties de couverture. La portabilité pour les frais de santé s'applique depuis juin 2014 et, pour les garanties prévoyance, depuis juin 2015. Parallèlement, la durée maximale de la portabilité a été portée de neuf à douze mois pour les deux types de garantie.

---

(1) Cet accord a été transposé par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

### **En matière d'indemnisation du chômage**

Dans une optique proche de la conservation des droits « acquis », l'ANI a prévu la création de droits rechargeables à l'assurance chômage. Il s'agit de permettre au demandeur d'emploi qui reprend un emploi de conserver le reliquat de tout ou partie de ses droits aux allocations du régime d'assurance chômage non utilisés : s'il perd ce nouvel emploi, il pourra cumuler les anciens droits non utilisés et les nouveaux droits acquis dans le cadre de sa reprise d'emploi puisque la durée d'indemnisation est calculée sur la base de l'ensemble des périodes d'activité ayant servi au rechargement. La mesure vise à encourager les demandeurs d'emploi à reprendre une activité, même réduite, en conservant le bénéfice de leurs droits à indemnisation<sup>1</sup>.

### **En matière de formation professionnelle**

Le même ANI a prévu la création d'un compte personnel de formation (CPF) destiné à assurer la portabilité des droits à formation. L'accord national interprofessionnel ultérieur du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle a précisé que le CPF a pour objet de donner à chacun les moyens d'évoluer professionnellement et de sécuriser son parcours professionnel, notamment en progressant d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle ou en obtenant une qualification dans le cadre d'une reconversion. Les personnes conservent le même compte tout au long de leur vie professionnelle, quelles que soient les évolutions de leur parcours professionnel. L'universalité recherchée du dispositif a conduit à poser le principe que toute personne y ait accès dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à son départ à la retraite.

#### **3.1.2. Des mesures facilitant la gestion des parcours professionnels de manière plus personnalisée**

Depuis l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, la dynamique de la négociation collective s'est attachée de façon constante à développer des outils de promotion des trajectoires professionnelles ascendantes, notamment *via* l'accès à la formation, et le

---

(1) L'emploi perdu peut être mieux rémunéré que celui qui avait permis de bénéficier d'allocations chômage précédemment : en ce cas, une allocation chômage d'abord versée au titre du reliquat de droits peut être significativement inférieure à un nouveau droit calculé sur la base de la rémunération des derniers emplois. C'est pourquoi existe depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015 un droit d'option entre allocations restantes et droits nouveaux : le demandeur d'emploi peut choisir de bénéficier d'une nouvelle allocation dont le montant et la nouvelle durée d'indemnisation sont déterminés en fonction des périodes de travail les plus récentes, mieux rémunérées.

développement des compétences et l'accompagnement dans l'orientation professionnelle.

Cet ANI prévoyait notamment :

- l'établissement, à l'initiative du salarié, d'un passeport formation permettant de recenser ses compétences et aptitudes, acquises dans le cadre de la formation initiale ou continue. Le texte de l'ANI précisait explicitement que ce document devait favoriser la mobilité interne et externe du salarié ;
- une négociation interprofessionnelle sur la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience (VAE), modalité d'obtention d'une certification professionnelle susceptible de sécuriser les parcours.

L'ANI du 11 janvier 2013 a complété ces dispositifs, en mettant l'accent sur l'aide à la définition de parcours professionnels.

- Il a créé un conseil en évolution professionnelle (CEP). Cette offre de service d'accompagnement sera accessible aux salariés, en dehors de l'entreprise, afin de leur permettre d'être mieux informés sur leur environnement professionnel et ses opportunités.
- Il a en outre établi un droit à une période de mobilité volontaire sécurisée. Dans les entreprises de 300 salariés et plus, le salarié qui justifie d'une ancienneté minimale de deux ans peut, à son initiative et avec l'accord de son employeur, disposer d'une « période de mobilité » lui permettant de découvrir une autre activité.

Ces deux dispositifs visent clairement à promouvoir une mobilité externe à l'entreprise, dans une perspective de réorientation professionnelle. L'ANI du 14 décembre 2013 sur la formation professionnelle a également posé<sup>1</sup> :

- le principe d'un entretien professionnel pour chaque salarié, au minimum tous les deux ans. Tous les six ans, l'entretien professionnel doit permettre au salarié et à l'employeur de faire un bilan du parcours professionnel du salarié. L'entretien professionnel est proposé systématiquement au salarié qui reprend son activité à l'issue d'une longue absence au sein de l'entreprise ;
- l'idée d'une garantie de l'accès à la formation : dans le cadre de l'entreprise, un état des lieux récapitulatif doit recenser les actions menées au cours des six années écoulées entre les deux entretiens (voir *supra*) : les entretiens réalisés,

---

(1) Il a été transposé par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

les actions de formation suivies par le salarié, les évolutions salariales collectives ou individuelles, ou les évolutions professionnelles intervenues, les VAE ou les certifications, même partielles, obtenues par le salarié. EN l'absence de telles actions, le salarié bénéficie d'un abondement correctif de son CPF égal à 100 heures (130 s'il est à temps partiel)<sup>1</sup>. Est ainsi introduite l'idée d'une compensation, *via* le CPF, des déficiences qui pourraient être enregistrées dans l'accès du salarié à la formation organisée par l'entreprise ;

- enfin, dans le cadre des actions de formation ayant pour objet le développement des compétences des salariés, l'ANI a recherché à garantir qu'un bénéfice concret (priorité pour accéder à un emploi correspondant à la qualification, attribution de la classification correspondant à l'emploi occupé) résulte de l'effort de formation. Cependant, ce droit est subordonné à l'existence d'un accord préalable entre le salarié et l'employeur sur les objectifs et les modalités de la formation, et n'a donc rien d'automatique.

Ces évolutions (procédure de l'entretien professionnel dans l'entreprise, conseil en évolution professionnelle à l'extérieur de l'entreprise, consolidation du congé individuel de formation, compte personnel de formation) ont pu être analysées comme « autant de manifestations du déplacement du centre de gravité du droit de la formation du collectif vers l'individuel »<sup>2</sup>. Elles illustrent une logique de personnalisation des droits et de mise en responsabilité des salariés dans la définition de leur parcours professionnel, sans cependant revenir sur le principe de responsabilité de l'employeur dans le maintien de la capacité des salariés à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations (article L. 6321-1 du code du travail).

### 3.1.3. Le développement de la technique des comptes personnels

Le bilan des actions menées en faveur de la sécurisation des parcours doit également tenir compte du développement de nouveaux outils qui matérialisent les idées de portabilité des droits et de leur rattachement aux personnes : les comptes. Le compte personnel de formation et le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) en sont les réalisations les plus récentes.

---

(1) La mesure a été codifiée à l'article L. 6323-13 du code du travail.

(2) Luttringer J.-M. (2013) « L'ANI du 14 décembre 2013 : nouvelles dynamiques et grandes fragilités juridiques », *Chroniques*, n° 82, décembre.

Les trois principes généraux de ces comptes sont :

- la constitution de droits sociaux liés au travail et rassemblés sur un compte personnel, accessible en ligne ;
- la possibilité de mobiliser ces droits au cours de la vie professionnelle et jusqu'à la liquidation de la retraite, en fonction des préférences individuelles des bénéficiaires, ces droits pouvant être fongibles lorsqu'ils sont de nature différente ;
- des abondements par dotations, corrigeant certaines inégalités de situation<sup>1</sup>. Ainsi, la mise en place du CPF s'accompagne d'une part de possibilités d'abondements complémentaires, mais également de l'instauration d'un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire pour une durée maximale d'une année scolaire, éventuellement renouvelable en fonction de la durée de formation nécessaire pour obtenir le diplôme. Dans la même logique, les points acquis au titre de la pénibilité seront doublés pour les salariés nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1956, afin de compenser la non-reprise de leur ancienneté dans un travail pénible.

### ***Le compte personnel de formation (CPF)***

Le CPF remplace le droit individuel à la formation (DIF) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et comptabilise les droits des bénéficiaires en heures de formation. Il est ouvert pour toute personne âgée d'au moins seize ans, qu'elle soit en emploi, à la recherche d'un emploi ou accompagnée dans un projet d'orientation et d'insertion professionnelle. Il est financé par une contribution des employeurs, à hauteur de 0,2 % de la masse salariale.

Le compte personnel de formation est alimenté à raison de 24 heures de formation par an pour un salarié à temps plein, jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 120 heures, puis de 12 heures par an dans la limite d'un plafond total de 150 heures. Il peut également être alimenté par des abondements complémentaires (par l'employeur, le titulaire du compte, l'organisme paritaire collecteur agréé, l'Opacif, la Cnav dans le cadre du compte personnel de prévention de la pénibilité, l'État, la Région, Pôle emploi ou l'Agefiph). La transférabilité n'emporte pas une monétisation des droits qui demeurent comptabilisés en heures, quel que soit le coût horaire de la formation.

C'est le salarié qui prend l'initiative d'utiliser son compte personnel de formation afin de concrétiser son projet de formation. Si la formation se déroule hors du temps de

---

(1) Des abondements supplémentaires peuvent être organisés par accord collectif (de branche, d'entreprise ou dans le cadre d'un OPCA interprofessionnel) pour des publics fragilisés (personnels les moins qualifiés, exposés à des risques professionnels, occupant des emplois menacés, exerçant à temps partiel) et pour des formations prioritaires.

travail, le salarié n'a pas besoin de l'autorisation de l'employeur. Lorsque la formation est suivie en tout ou partie pendant le temps de travail, le salarié doit recueillir l'accord préalable de l'employeur. Les formations éligibles, qui doivent être qualifiantes, sont définies par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel régional ainsi qu'au niveau de chaque branche professionnelle et au niveau national interprofessionnel.

Au 30 septembre 2015, 1,85 million de CPF avaient été ouverts sur le site [www.moncompteformation.gouv.fr](http://www.moncompteformation.gouv.fr) (le système d'information du CPF est géré par la Caisse des dépôts). 99 000 dossiers de formation avaient été créés et 66 766 validés (dont 30 000 au cours du seul mois de septembre). Les effectifs s'approchent peu à peu de ceux du dispositif qu'il a remplacé en janvier, le droit individuel à la formation (DIF), qui permettait environ 45 000 entrées en formation chaque mois. Les premières heures acquises au titre du CPF seront créditées au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### ***Le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P)***

Créé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, le C3P comptabilise les droits résultants de l'exposition à la pénibilité. Il repose sur les seuils annuels associés à chacun des dix facteurs de pénibilité définis dans le code du travail (port de charges, travail de nuit, etc.) et sur l'identification par l'employeur des salariés pour qui le seuil est dépassé pour un ou plusieurs facteurs.

Le compte permet aux salariés exposés au-delà des seuils d'acquérir des points, financés par des cotisations des employeurs, qu'ils pourront choisir d'utiliser pour :

- une formation permettant d'accéder à un emploi moins exposé à la pénibilité ;
- une réduction du temps de travail avec compensation de la perte de salaire<sup>1</sup> ;
- une anticipation de l'âge de départ à la retraite dans la limite de 8 trimestres (2 ans).

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 à 0,20 % à compter de 2017. Cette cotisation est doublée pour les salariés exposés à plusieurs facteurs de pénibilité.

---

(1) Quotité de 20 % à 80 % du temps travaillé, sous réserve de l'accord de l'employeur.



Cette cotisation a en effet une vocation également préventive, elle vise à inciter l'employeur à réduire les situations de pénibilité.

Ces comptes, gérés par la CNAV, seront formellement ouverts lorsque, au début 2016, les données remonteront des entreprises *via* les déclarations annuelles des données sociales (DADS) ou les déclarations sociales nominatives (DSN).

### **Les exemples étrangers de comptes individuels**

#### *Un exemple de compte individuel de droits à assurance chômage : l'Autriche*

Élaborée en 2002, dans un contexte de faible chômage, la réforme de l'indemnisation du chômage a conduit à remplacer les prestations conventionnelles par un système de comptes d'épargne individuels abondés par une cotisation employeur de 1,53 % du salaire brut. Les contributions des différents employeurs sont collectées par les gestionnaires des fonds, neuf entreprises privées, choisies par accord d'entreprise, qui versent également les prestations.

En cas de licenciement, le salarié peut toucher des indemnités chômage ou garder le solde accumulé jusqu'à un nouvel emploi. Les droits s'ouvrent à partir d'un mois d'emploi et sont déconnectés du mode de rupture du contrat de travail et de la durée d'emploi. Les salariés ne perdent plus leurs droits en cas de reprise d'emploi car ils peuvent les conserver d'un employeur à l'autre. Au moment du départ à la retraite, les salariés ont droit à un versement monétaire ou à la conversion des droits en annuités pour leur retraite.

#### *De multiples exemples de comptes individuels formation*

Selon les recensements effectués par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de nombreux pays ont mis en place des comptes individuels de formation (Canada, Pays-Bas, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis, Autriche, Irlande, Italie, Suisse).

Ces comptes sont variés dans leur logique. À une vision « universaliste », qui conduit à ouvrir l'accès à l'ensemble des actifs, s'oppose une logique « solidariste », qui privilégie un ciblage des droits sur certaines catégories de travailleurs (bénéficiaires des programmes d'emploi et de formation fédéraux et licenciés économiques aux États-Unis, par exemple).

Le mode de financement et la gouvernance des dispositifs sont également divers. Le financement peut relever exclusivement de l'État mais entreprises et/ou salariés peuvent aussi être amenés à contribuer. La forme et le montant de l'intervention publique utilisent de multiples leviers : somme forfaitaire, défiscalisation des contributions des entreprises et/ou des salariés, contribution étatique proportionnelle à celle des entreprises et/ou des salariés, etc. Le plus



souvent, les comptes sont en numéraire et prennent la forme d'un bon d'un montant limité.

Ils se différencient enfin par les modalités d'utilisation, avec des degrés variés de liberté pour le titulaire du compte : le choix de la formation est généralement orienté, voire encadré, surtout pour les demandeurs d'emploi. Les formations sont elles-mêmes régulées par des systèmes d'agrément ou de certification.

## 3.2. Un état des lieux de la sécurisation des parcours

Ces réformes étant trop récentes pour pouvoir être réellement évaluées, la réflexion doit se fonder sur un diagnostic de l'état de sécurisation des parcours professionnels auquel nous sommes parvenus.

### 3.2.1. Les droits à garantir et leur portabilité

Des marges de progrès existent en matière de couverture de la population pour certains droits : d'une part, et si l'on examine tous les droits qui peuvent concourir à la sécurisation des parcours, toutes les personnes n'y sont pas éligibles ; d'autre part, ces droits ne sont pas toujours portables ni *a fortiori* fongibles.

#### **Sur la couverture de la population**

Si la loi assigne au CPA une finalité clairement universelle en matière de couverture de la population, les droits susceptibles de figurer au sein du compte ne sont pas universels. Il existe aujourd'hui des droits ouverts à tous, des droits soumis à des conditions d'activité ou d'ancienneté professionnelle et des droits non universels.

**i) Dans le champ de la protection sociale, les droits en matière de famille ou de couverture maladie de base sont universels et** ouverts à toutes les personnes qui travaillent ou résident de manière stable et régulière en France. C'est le cas, pour la famille, depuis 1978 et, pour la maladie, depuis la création de la couverture maladie universelle. En revanche, si le droit est universel, le mode de gestion de ce droit prend encore en compte l'origine professionnelle : le statut d'emploi va notamment déterminer le régime compétent (CAF ou MSA dans le cas de la couverture famille, par exemple). Cette couverture universelle, mais avec une diversité de régimes gestionnaires, ne garantit pas que les transitions (entre emplois, entre statuts) soient aisées : les difficultés de coordination des régimes peuvent créer des délais ou des retards lors de changements de situation professionnelle ou familiale – même si en théorie le droit n'est pas interrompu (voir *infra*). La réforme inscrite dans le

PLFSS 2016 instituant une véritable protection universelle maladie vise à apporter simplification et continuité, notamment pour les personnes aux situations d'activité changeantes.

**ii) De nombreux droits sociaux sont soumis à des conditions d'ancienneté ou d'activité minimale qui, par définition, vont écarter du droit les personnes qui ne remplissent pas ces conditions.** L'accès aux prestations en espèces de l'assurance maladie et la validation d'un trimestre de retraite (150 heures rémunérées au SMIC pour le régime général), le bénéfice d'une indemnité chômage (4 mois d'activité) sont ainsi subordonnés à des conditions qui peuvent écarter les plus précaires sur le marché du travail. Ainsi, pour une rémunération au SMIC, les contrats d'une durée inférieure à un mois ne permettent généralement pas d'ouvrir des droits à retraite ou à indemnité journalière maladie et un CDD de trois mois ne permet pas d'ouvrir droit à indemnisation chômage. Si, de surcroît, les emplois sont à temps partiel, les conditions sont encore plus difficiles à réunir. Diverses mesures ont cependant été prises ces dernières années pour abaisser ces conditions minimales d'activité, notamment au profit des jeunes, des personnes concernées par le travail intermittent ou occasionnel : assouplissement des conditions d'accès des salariés de moins de trente ans en CDD au CIF ; renforcement des droits à indemnisation du chômage des salariés multi-employeurs (le demandeur d'emploi pourra cumuler l'allocation qu'il perçoit au bénéfice de la perte d'une première activité avec l'allocation perçue au titre d'une seconde activité qui serait perdue) ; réduction de 200 heures à 150 heures au SMIC du seuil de validation d'un trimestre de retraite, etc.

Au-delà des freins liés à des conditions d'activité, la complexité de la législation et des procédures peut rendre difficile l'accès au droit et conduire au non-recours, particulièrement chez les jeunes et les publics fragiles. Ainsi, le dispositif du RSA activité destiné à soutenir le niveau de vie des travailleurs modestes a enregistré un taux de non-recours de 68 % en raison de la lourdeur des formalités et de la crainte d'indus. La prime d'activité qui lui succèdera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 devrait être plus simple à établir et ouverte à tous dès 18 ans.

**iii) Certains droits potentiellement concernés par le CPA ne sont pas universels au sens où leur bénéfice est subordonné à des conditions d'emploi ou de statut.** Si l'ANI du 11 janvier 2013 a prévu la généralisation de la couverture complémentaire santé pour les salariés qui n'en bénéficient pas au niveau de leur branche ou de leur entreprise (art. 1<sup>er</sup>), l'accord ne concerne par définition pas les personnes relevant de régimes d'employeurs publics ou exerçant des activités indépendantes. De même, les comptes épargne-temps (CET) sont subordonnés à

l'existence d'accords collectifs les prévoyant et/ou à des modes particuliers de définition du temps de travail (forfait jours)<sup>1</sup> et toutes les entreprises n'ont pas négocié et conclu d'accords sur l'épargne salariale (participation, intéressement)<sup>2</sup> ou les droits supplémentaires de retraites.

### **Sur la portabilité des droits**

Concernant les droits sociaux universels, la portabilité est théoriquement assurée, par définition. Sauf changement de la situation génératrice du droit (situation familiale, logement occupé, niveau de revenu), les droits de la politique familiale sont acquis et maintenus quel que soit le statut. De même, pour la couverture maladie de base :

- les personnes qui cessent de remplir les conditions pour relever d'un régime bénéficiaire, à compter de la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies, du principe de maintien de leur droit aux prestations, sauf à ce qu'elles cessent de remplir la condition de résidence ;
- si une personne relève d'un régime d'assurance maladie autre que celui au titre duquel les prestations sont servies, l'organisme qui les sert ne peut les interrompre tant que l'organisme compétent ne s'est pas substitué à lui ; il les garde à sa charge jusqu'à sa date.

La réalité des situations vécues jusqu'ici est toutefois plus compliquée car la multiplicité des régimes gestionnaires et leur manque de coordination créent parfois des situations difficiles. Un demandeur d'emploi qui se lance dans une activité artisanale comme auto-entrepreneur, un étudiant qui exerce une activité à temps partiel de vingt-deux heures par semaine dans un commerce peuvent ainsi voir les caisses se renvoyer leur dossier pour déterminer quel régime est compétent pour rembourser des soins<sup>3</sup>. C'est pour limiter ces situations que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit de développer une protection maladie universelle : dans une logique de reconnaissance de droits propres, le statut

---

(1) La Dares estime que 12 % des salariés disposent d'un compte épargne-temps. Ce taux s'élève à 32 % pour les salariés au forfait-jours et à 10 % pour les autres. Voir Demoly E. (2011), « Heures supplémentaires et rachat de jours de congés : les dispositifs d'allongement du temps de travail vus par les salariés », *Dares Analyses*, n° 054, juillet.

(2) En 2013, 8,7 millions de salariés travaillaient dans une entreprise ayant mis en place au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale et parmi eux, 6,9 millions avaient perçu une prime au titre de la participation ou de l'intéressement ou bénéficié d'un abondement de l'employeur sur un plan d'épargne entreprise ou de retraite collectif. Voir Pauron A. (2015), « Participation intéressement et épargne salariale en 2013 », *Dares Analyses*, n° 055, juillet.

(3) Le défenseur des droits, *Accès des étudiants aux soins : leur protection sociale est-elle à la hauteur des enjeux ?*, Rapport public, mai 2015.

d'ayant droit sera progressivement supprimé et des simplifications seront proposées dans le régime de gestion des droits.

La portabilité des droits prévoyance et santé au titre de la couverture complémentaire est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014 concernant les garanties de frais de soins de santé et depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015 concernant les garanties décès, invalidité, incapacité temporaire. Cependant, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les clauses de désignation, qui permettent de déterminer des garanties et un organisme assureur unique pour l'ensemble d'une branche et qui rendent obligatoire l'adhésion de l'ensemble des entreprises de la branche à ce contrat<sup>1</sup>.

La portabilité est limitée pour certains dispositifs liés à la négociation collective et à la collectivité de travail au sein de l'entreprise :

- pour les CET, le salarié peut conserver ses droits en cas de changement d'employeur, si un accord collectif prévoit les modalités de transfert. À défaut, le salarié peut demander soit, en cas de rupture du contrat de travail, une indemnité correspondant à la conversion monétaire de l'ensemble de ses droits, soit, avec l'accord de son employeur, la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) des sommes acquises. La portabilité que peut prévoir un accord d'entreprise n'est véritablement développée que dans le cadre des mobilités intra-groupes et la possibilité de consigner les droits ne concerne qu'un nombre très limité de salariés. La portabilité réelle n'existe que pour les agents publics qui changent d'employeur public ;
- pour l'épargne salariale, la cessation du contrat de travail est un des cas de déblocage anticipé prévu par la loi pour le plan d'épargne entreprise (PEE), mais pas pour le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Si la nouvelle entreprise dispose aussi d'un plan d'épargne salariale, l'épargne constituée sur un PEE est transférable soit sur un autre PEE, soit sur un PERCO. En revanche, celle constituée sur un PERCO ne sera transférable que sur un nouveau PERCO.

---

(1) La censure des dites clauses crée une inquiétude forte des syndicats de salariés et d'une partie des syndicats d'employeurs qui mettent notamment en avant les risques de dégradation de couverture des salariés, de complexité de gestion, et de « trous de prise en charge » qui pourraient résulter de la fin de ces clauses. Ces partenaires sociaux craignent également une dégradation du dialogue social dans la mesure où la protection sociale, qui en constitue un élément fort, ne serait plus géré par les branches mais « morcelé » au sein des entreprises. Voir Libault D. (2015), *Rapport sur la solidarité et la protection sociale complémentaire collective*, septembre.

### **Sur la fongibilité des droits**

Les dispositifs étant généralement cloisonnés, avec peu d'articulation entre ceux relevant du droit du travail et des champs de la formation professionnelle ou de la protection sociale, les cas de fongibilité entre droits sont relativement limités. Quatre exemples peuvent être cités :

- le C3P, qui en est l'exemple le plus achevé. Les points acquis au titre de la pénibilité peuvent en effet être utilisés sous différentes formes : heures de formation professionnelle pour accéder à un emploi moins ou non exposé ; période de temps partiel avec compensation salariale ; ou trimestres de retraite<sup>1</sup>, pouvant permettre un départ avant l'âge légal d'ouverture des droits. Cette fongibilité est cependant encadrée : les 20 premiers points sont réservés à la formation ;
- la mobilisation d'une partie de l'indemnité chômage pour la création d'entreprise : c'est l'objet de l'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE), qui permet aux demandeurs d'emploi souhaitant créer leur entreprise de profiter de leurs allocations chômage sous forme de capital plutôt que de versements mensualisés<sup>2</sup> ;
- la prime versée aux titulaires d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) en cas de reprise d'un emploi durable, égale à la moitié des droits restants<sup>3</sup> ;
- le déblocage des droits à CET peut intervenir à la demande du salarié bénéficiaire, par le transfert de tout ou partie des sommes consignées sur le plan d'épargne salariale (PEE, PEI ou PERCO) mis en place par son nouvel employeur ; des règles analogues existent dans la fonction publique pour l'abondement du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

### **3.2.2. La nécessité d'aller plus loin**

En dépit des réformes entreprises, les dispositifs existants demeurent 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). Les changements de statut restent complexes à gérer, notamment en matière de

---

(1) Sous la forme d'une majoration de durée d'assurance (MDA), à partir de 55 ans.

(2) L'ARCE est égale à 45 % du reliquat des droits à l'allocation chômage restant dus.

(3) Si, avant le 10<sup>e</sup> mois de CSP, le bénéficiaire retrouve un emploi durable (CDI, CDD ou contrat de travail temporaire de plus de 6 mois), il peut percevoir une prime de reclassement équivalente à la moitié des droits résiduels à l'allocation de sécurisation professionnelle. Le bénéficiaire doit en faire la demande dans les 30 jours suivant la reprise d'emploi.

protection sociale, et les changements d'emploi peuvent conduire à des pertes de droits, si l'emploi de destination propose des garanties collectives moins favorables que l'emploi de départ. Les emplois qui proposent des contrats de courte durée (saisonniers, intermittents, CDD) ou avec de faibles durées de travail peuvent ne pas générer de droits, ou des droits limités et, le plus souvent, difficiles à faire valoir<sup>1</sup>. Le système social ne parvient pas à résorber les inégalités entre *insiders* et *outsiders* générées par le marché du travail.

De surcroît, l'empilement de mesures et de dispositifs, théoriquement susceptibles de répondre à toutes les situations, a abouti à un système trop complexe, qui génère des non-recours et des pertes d'opportunités, à rebours des objectifs recherchés.

Cette complexité interdit également d'appréhender la personne dans sa complexité et sa globalité et conduit à multiplier des dispositifs d'accompagnement segmentés. L'aspiration croissante de certains à davantage d'autonomie et de liberté dans les choix professionnels et de vie rencontre peu d'échos dans un système juridique qui offre peu de latitude dans la gestion des droits et enferme, à sa façon, les individus dans un statut.

La création d'un compte personnel de droits portables apparaît donc comme l'occasion de réexaminer notre système de protection sociale et professionnelle pour renforcer les garanties d'accès aux droits, et la pertinence des réponses face aux réalités des trajectoires des actifs afin de contribuer in fine à réduire la dualité du marché du travail.

---

(1) Il est cependant à noter que l'article 22 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit une mesure pour faciliter la mise en œuvre de la couverture santé dans ces cas.



## CHAPITRE 2

# LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES

---

Les mutations contemporaines de l'emploi et du marché du travail appellent une réflexion sur les moyens de sécuriser les trajectoires des actifs, de leur offrir de nouvelles opportunités professionnelles et d'accroître leur liberté dans leurs choix de parcours et de vie. La croissance de l'économie numérique et l'internationalisation des échanges entraînent en effet un besoin d'adaptation rapide de secteurs entiers. Sur le marché du travail, l'accroissement des trajectoires professionnelles précaires ou intermittentes, l'apparition de nouvelles formes d'emploi, à la lisière du travail salarié et indépendant, questionnent les dispositifs sociaux et professionnels de protection.

La création d'un compte personnel de droits portables, dans le prolongement des premières initiatives en ce sens (CPF, C3P, droits rechargeables à l'assurance chômage, couverture des complémentaires santé), peut répondre à ces enjeux en sécurisant les parcours, en attachant les droits aux personnes plus qu'à leurs statuts et en adaptant la protection et les droits aux nouvelles technologies et aux transformations économiques<sup>1</sup>. Telle est l'ambition du dispositif annoncé dans la loi.

### 1. Qu'est-ce qu'un compte personnel d'activité ?

Les mots ne sont pas neutres. Pour autant, ils peuvent être source d'ambiguïtés ou de malentendus. Il est donc utile de commencer par clarifier un certain nombre de termes (compte, droits personnels, activité, sécurisation des parcours, etc.) pour éviter de mauvaises interprétations et clarifier les objectifs recherchés.

---

(1) Voir les réflexions sur les enjeux de la transformation numérique sur le contrat de travail, la qualité de vie au travail et le management *in* Mettling B. (2015), *Transformation numérique et vie au travail*, *op. cit.*



## 1.1. Un lieu de consignation des droits

Le terme de compte est polysémique. Trois définitions peuvent *a priori* être retenues ici :

- il s'agit d'un relevé, d'une photographie, de la situation d'une personne au regard des droits concernés : par exemple, il peut indiquer que l'individu est couvert au titre de l'assurance maladie complémentaire, par tel assureur ou mutuelle, pour telle durée, avec tel type de garanties et, le cas échéant, tels ayants droit ;
- c'est un enregistrement des opérations effectuées sur ces droits, soit en crédit soit en débit : par exemple, il peut indiquer, pour le volet formation, qu'un abondement d'heures a été effectué ou qu'un crédit d'heures a été dépensé ;
- c'est enfin un support, matériel ou non, servant à l'enregistrement de ces droits et de leur usage, fondé sur une identification de l'individu par l'organisme de gestion des comptes.

La notion de compte n'est pas neuve dans le droit social. Les organismes de protection sociale tiennent des comptes des assurés ou des cotisants, identifiant leurs droits et enregistrant des mouvements, généralement de façon automatisée et aveugle pour l'assuré (changements de situation, versement d'une prestation, encaissement d'une cotisation) ; de plus en plus, ces comptes sont ouverts à l'assuré qui peut ainsi vérifier l'état de ses droits et des flux financiers avec l'organisme (remboursement d'une dépense de soins, versement d'une allocation chômage, par exemple). Au-delà de cette fonction de base, ces comptes d'assurés se sont enrichis de différents services en ligne (fourniture d'attestations, formulaires dématérialisés de demandes, espaces dédiés à la prévention et l'action sociale, etc.). L'article de loi relatif au compte individuel de retraites, qui sera généralisé à partir de 2017, précise ainsi que l'assuré « bénéficie d'un service en ligne lui donnant accès à tout moment à son relevé actualisé, l'informant sur les régimes dont il relève et lui permettant de réaliser certaines démarches administratives et d'échanger avec les régimes concernés des documents dématérialisés ». La même ambition doit présider à la création du CPA.

Le droit du travail a également recours à la technique du compte, avant même le compte personnel de formation. Les comptes épargne-temps permettent ainsi au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises ; employeurs et salariés sont par ailleurs accoutumés à effectuer le décompte de certaines heures ou jours (comptes de congés payés ou d'heures supplémentaires).



Ces deux types de comptes, de nature plus sociale ou plus professionnelle, présentent de profondes différences qui renvoient à la nature des droits consignés. Dans le premier, la relation du titulaire à son compte et à ses droits est plus passive, au sens où les droits sont surtout susceptibles d'être mobilisés en cas de survenue d'un risque sur lequel le titulaire n'a généralement pas prise (maladie, chômage, vieillesse)<sup>1</sup>. Le compte apporte ainsi une sécurité par la connaissance des droits le protégeant face à certains risques. Dans le second modèle, le titulaire est davantage acteur et plus libre d'utiliser les droits concernés, qui sont en outre plus étroitement liés à son environnement professionnel. Ce modèle, plus professionnel, de consignation de droits, utilise généralement comme unité de compte des heures (CPF, compte épargne-temps) alors que dans le premier modèle, plus social, l'unité de compte peut être monétaire (maladie), mais peut être aussi le trimestre (retraites) ou le jour (chômage).

Au sein de ce panorama, le C3P apparaît comme un modèle hybride, empruntant au professionnel (l'utilisation des points est décidée par la personne) comme au social (l'alimentation du compte résulte automatiquement de l'exposition à la pénibilité) et présentant surtout l'originalité de proposer une forme de fongibilité des droits, en ouvrant à des droits de natures diverses (formation, passage à temps partiel, validation de trimestres de retraite) à partir d'un même compte.

Si la nature diverse des droits concernés crée des différences de conception et de mise en œuvre des comptes, ces derniers partagent cependant certaines vertus.

En premier lieu, un compte rend plus visibles et plus lisibles les droits qui y figurent. Même à droits constants, cette lisibilité peut être importante d'abord pour le salarié lui-même, mais aussi pour d'autres intervenants comme ceux qui l'accompagnent, voire pour les employeurs. Si, de surcroît, le compte n'est pas un simple relevé de situation mais permet d'opérer un croisement entre la situation de la personne et la législation, une recherche de droits peut être effectuée : certaines caisses pratiquent ainsi pour évaluer *a priori* si une personne paraît éligible à des prestations (RSA activité ou aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, par exemple) et la contacter pour qu'elle puisse formuler le cas échéant une demande. Une gestion active et individualisée du compte peut donc favoriser un meilleur recours aux droits.

En deuxième lieu, un effet de mise en responsabilité de la personne et d'autonomisation peut résulter notamment de comptes laissant à leurs titulaires une marge de

---

(1) Il y a évidemment des nuances à apporter à cette présentation : de nos jours, le bénéfice d'une indemnité journalière maternité ou d'une pension résulte davantage de décisions explicites (d'enfanter, de cesser son activité professionnelle).

liberté dans leur utilisation, mais aussi du simple fait de mieux visualiser l'ensemble de leurs droits et leurs évolutions en cas de changement de situation (par exemple, en éclairant un salarié sur ses droits à retraite s'il se met à son compte).

En troisième lieu, l'avantage d'un compte est de pouvoir servir de « coffre-fort » de données et de droits. La dimension patrimoniale qui en résulte peut soulever la question de la cessibilité des droits. Celle-ci n'a rien d'inédit dans la législation : selon des modalités diverses, des droits peuvent être reversés, sous condition, à des conjoints (cas des pensions de réversion) ou à des tiers (cas des dons de jours de RTT à un collègue s'occupant d'un enfant malade). C'est à la loi qu'il appartient de déterminer les limites à apporter à cette cessibilité des droits, afin que l'usage qui en est fait ne dénature pas les droits concernés.

Enfin, comme le montrent les exemples de comptes gérés par les organismes de protection sociale, un compte peut être un lieu d'interface entre un individu et des organisations et proposer, selon des modes plus ou moins interactifs, des services : « coffre-fort » de données (par exemple, des bulletins de paye), lieu d'informations générales ou d'orientation, forum d'entraide, simulateur de droits, etc.

Au bilan, la technique du compte ouvre une large palette de fonctionnalités possibles, qui peuvent, par différents moyens (visibilité de l'ensemble des droits, possibilité de choix dans certaines de leurs utilisations, conservation de données et de droits tout au long d'un parcours, services et conseils associés), contribuer, dans le cas du compte personnel d'activité, à la sécurisation des personnes dans leurs parcours professionnels. Elle peut en outre offrir une modularité adaptée aux attentes différentes que peuvent y placer les personnes.

## **1.2. Des droits attachés à la personne mais définis dans un cadre collectif**

Le CPA sera un compte *personnel*.

L'adjectif renvoie d'abord, dans le cas du compte personnel d'activité, à l'idée de droits davantage attachés à la personne et moins à l'emploi ou au statut professionnel. Il implique également une certaine autonomie du détenteur du compte et une maîtrise plus grande des droits qui y seront consignés et accumulés. Il suggère enfin que le titulaire doit y trouver des prestations ou des services adaptés à sa situation personnelle, et qui ne seront pas nécessairement les mêmes pour toutes les personnes.

L'adjectif « personnel » peut aussi évoquer l'individualisation des droits, qui a elle-même deux significations. Dans le cadre des politiques du travail et de l'emploi, l'individualisation exprime l'idée que le bénéficiaire est libre de recourir ou non aux services et prestations qui lui sont proposés. Dans le champ des politiques sociales, l'individualisation s'oppose à la familialisation, et consiste à définir pour l'individu des droits indépendamment de la configuration familiale ou des revenus des autres membres d'un foyer.

Les débats sur l'individualisation des droits sont aujourd'hui vifs. Le contrat de travail est en effet porteur d'un statut professionnel, incluant des garanties et une protection sociale collectives conçues comme relativement uniformes (non individualisées, même si des différences, entre cadres et non-cadres par exemple, existent). L'instabilité croissante des trajectoires professionnelles et la diversification des modes et des degrés de protection sociale (négociation de branche ou d'entreprise, prévoyance individuelle) conduisent aujourd'hui plutôt à une plus grande diversité des droits.

L'évolution vers une individualisation ou personnalisation accrue peut, dans une visée de justice sociale, résulter du souhait de réparer des inégalités de dotation initiale ou d'accès aux droits, par exemple par des dotations correctrices fonction de la situation de la personne. Dans une approche plus libérale, l'individualisation peut être encouragée afin de doter les individus de « capitaux », en leur laissant toute la responsabilité de les gérer, pour entretenir leurs capacités professionnelles.

La personnalisation des droits doit cependant tenir compte du cadre collectif de détermination et de garantie de ces droits, principe fondamental en matière de droit du travail. Le choix de l'adjectif « personnel » plutôt que « individuel » n'est pas neutre à cet égard.

D'une part, le caractère collectif attaché aux droits (protection sociale complémentaire ou épargne salariale par exemple) permet la mutualisation des risques ou des avantages, et favorise l'inclusion de tous les salariés dans une collectivité de travail. D'autre part, l'exercice des droits, même personnels, doit tenir compte d'une organisation collective de travail : si l'on prend le cas de l'usage des temps, la prise de congés ou la détermination des horaires quotidiens de travail ne peuvent, pour des salariés, se concevoir sans règles collectives. Enfin, les droits, même consignés dans un compte personnel, ne résultent pas du seul effort d'accumulation de son titulaire : l'employeur contribue financièrement pour abonder le

CPF ou les dispositifs d'épargne salariale ; la collectivité, par ses dispositifs de solidarité, contribue au niveau des droits sociaux accordés<sup>1</sup>.

Ce cadre collectif doit donc être préservé dans le cas du compte personnel d'activité qui doit articuler :

- des prérogatives individuelles : la mise en œuvre des droits sociaux rassemblés dans le CPA relèverait de la seule initiative de la personne, qui disposerait également de garanties sur la protection des données individuelles figurant dans le compte ;
- un cadre collectif de détermination de ces prérogatives au travers du rôle essentiel conféré aux « priorités » définies par les personnes publiques, les organismes paritaires ou les partenaires sociaux qui permettraient de mobiliser des abondements complémentaires.

Pour autant, tous les sujets ne pourront être résolus dans le cadre de l'entreprise, car certaines questions dépassent son périmètre. Le champ du CPA ne se limitera pas en effet aux salariés : il sera ouvert aux professions indépendantes ou aux fonctionnaires. L'objet du CPA est aussi de couvrir les personnes qui enchaînent ou cumulent des statuts, dans et hors de l'emploi, afin de leur garantir une continuité de droits. L'ambition, enfin, est d'accroître le degré de liberté des personnes dans l'utilisation de leurs droits.

Le CPA cherche à tenir compte, dans l'exercice de droits collectifs, du contexte d'individualisation des trajectoires qui régit aujourd'hui les relations de travail.

### **1.3. Un compte personnel d'activité : au-delà de l'emploi**

La notion d'activité renvoie à une vision large : au-delà de l'emploi, c'est bien le travail, sous ses différentes formes, qui est le cadre pertinent du compte personnel d'activité. Cette distinction entre emploi et travail est essentielle, l'enjeu étant que la sécurité de la personne qui travaille ne soit pas liée uniquement à l'emploi. Le CPA part du principe que le travail reste et restera une voie essentielle d'intégration sociale. C'est la raison pour laquelle il diffère des propositions de revenu universel. Il fait aussi le constat de l'épuisement du cadre conceptuel de l'emploi, comme lieu d'échange entre sécurité et subordination. Il vise ainsi à assurer le maintien d'une insertion sociale au-delà de l'emploi.

---

(1) Ajoutons que dans l'hypothèse où le CPA comporterait des informations issues des logiciels de gestion des ressources humaines ou de paye des entreprises, le compte personnel serait aussi, dans une certaine mesure, le résultat d'un partage des informations entre la collectivité de travail et l'individu.

### ***Le compte concerne tous les actifs***

Le compte ne couvrira pas uniquement les salariés mais tous les actifs (indépendants, personnels sous statut) ainsi que les demandeurs d'emploi. Des personnes à la lisière de l'inactivité (étudiants exerçant à temps partiel des activités rémunérées, stagiaires, retraités en cumul emploi-retraite) pourraient également être concernées.

### ***Les droits liés à la protection sociale sont parfois déconnectés de l'activité***

S'il est exact que la couverture maladie de base ou les minima sociaux offrent l'exemple de couvertures pour lesquelles le critère de résidence (et de revenus du foyer pour les minima sociaux) est fondamental, en revanche, les droits en matière de retraite et de chômage reposent toujours largement sur l'emploi (même si les droits à retraite sont attribués aux chômeurs ou au titre des droits familiaux).

### ***La prise en charge des projets professionnels***

Une conception extensive de l'activité, ainsi que le souhait de prendre en compte les aspirations à davantage d'autonomie peuvent rendre légitime l'inclusion dans le CPA de droits qui concourent à la définition de projets professionnels (création d'entreprise par exemple) et, plus largement, à la formation de capital humain.

C'est d'ores et déjà le principe de certains droits, notamment en matière de formation professionnelle : des heures sont accumulées et épargnées et peuvent être mobilisées lorsqu'un projet d'évolution professionnel est recherché.

### ***La prise en compte des autres temps de la vie***

S'il est conçu, dans une optique proche de celle qu'a promue Alain Supiot<sup>1</sup>, comme un outil de gestion des temps, le CPA peut inclure les zones grises entre travail et temps libre (formation, activités bénévoles d'intérêt général, travaux effectués sur son temps libre et en lien indirect avec l'emploi) ainsi que les facteurs participant de l'environnement de travail (logement, garde d'enfant, transports).

Le rapport Supiot proposait ainsi que les crédits d'heures existants (formation, CET, etc.) puissent être mobilisés en toute liberté par leurs titulaires, dans le cadre de droits de tirage sociaux, dès lors qu'un intérêt social le justifiait – l'intérêt social pouvant également légitimer un abondement de la provision par la collectivité ou par l'entreprise. Ces droits permettraient donc concrètement de financer le travail non

---

(1) Supiot A. (1999), *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, mars.

marchand (activités bénévoles ou éducatives) par l'État, la sécurité sociale et les entreprises – la personne choisissant de manière libre le moment de se soustraire, à certains points de son parcours, à l'activité salariée rémunérée traditionnelle.

Si le CPA doit, en priorité, avoir pour objet d'assurer une certaine continuité de la relation de travail au-delà de la discontinuité des emplois, de permettre au salarié d'alterner dans de bonnes conditions de sécurité économique des périodes de travail, en entreprise ou non, avec des périodes de formation ou de congés, il peut aussi renforcer l'engagement de la société dans ce mouvement de meilleure gestion individuelle et collective des temps.

Une forte demande sociale revendique cette évolution et de premières réalisations la mettent en œuvre comme en témoignent le renforcement de la législation au bénéfice des aidants de personnes fragiles, le succès des congés parentaux ou encore le développement du télétravail.

#### **1.4. Un compte pour sécuriser les parcours**

L'idée de sécuriser les parcours part du constat que la permanence tout au long de la vie d'une protection sociale de type professionnel suppose un emploi, plutôt un CDI, ce qui n'est plus la réalité pour une part importante des actifs. Sécuriser les parcours, c'est donc réduire l'insécurité professionnelle. La sécurisation est ainsi un processus, et non un état acquis.

L'objectif de sécurisation des parcours peut ainsi recouvrir deux dimensions relativement distinctes :

- dans la première, sécuriser les parcours consiste à éviter que les ruptures du contrat de travail n'entraînent à leur tour des ruptures dans la protection sociale<sup>1</sup>. Plus largement, cela suppose la portabilité ou transférabilité d'un certain nombre de droits attachés à la personne et non à l'emploi. La sécurisation vise ici à protéger la personne dans les phases de transition entre deux états professionnels, en lui apportant une garantie (relativement passive) de maintien de ses droits sociaux ;
- une seconde dimension plus dynamique, et envisageant le parcours dans son ensemble plus que chacune des transitions qu'il comprend, vise à ce que chacun soit en mesure de maîtriser davantage sa trajectoire de vie, d'interrompre une activité professionnelle pour s'occuper de ses proches ou s'engager dans une activité d'intérêt général, de se réorienter, de retrouver un emploi, ce qui suppose

---

(1) Laborde J.-P. (2015), *Contribution pour la commission CPA*, août.

la possibilité de se former, d'être accompagné quand c'est nécessaire. Au-delà de la sécurité face à des accidents de parcours, on rejoint ici la question posée par Alain Supiot de la liberté dans le travail. Celle-ci n'est pas l'absolue souveraineté de soi sur soi, dans une vision libérale où chacun serait « entrepreneur de soi »<sup>1</sup>. La question est alors de savoir comment cette liberté dans le travail peut être garantie, par exemple par des mécanismes de mutualisation d'une part et l'appui sur des réseaux de soutien d'autre part.

La notion de parcours mérite également qu'on s'y arrête : juridiquement, elle peut évoquer la carrière au sens de la retraite (relevé de carrière) mais cette dernière a un sens assez orienté en vue du calcul de la pension. Le droit social traite les transitions entre états comme la survenance de risques (maladie, maternité, chômage, vieillesse, etc.). Dans le code du travail, on trouve les notions d'ancienneté dans l'emploi – qui déterminent certains droits, à congés, à indemnités – ou de rupture (du contrat de travail). La notion juridique de parcours reste ainsi largement à construire.

## 2. Les objectifs du compte personnel d'activité

Sans introduire de hiérarchie entre eux, la commission considère que trois objectifs peuvent être assignés au compte : le découplage des droits sociaux, la sécurisation des parcours professionnels et la réduction des inégalités entre actifs

### 2.1. Permettre à chacun d'être mieux couvert dans un modèle social découplé

À moyen terme, le compte personnel peut, pour trois raisons, être un facteur de modernisation de notre système de protection sociale et de droits professionnels, et un outil d'inclusion dans une protection commune pour tous les statuts.

#### *Une mise en cohérence des droits, plus lisibles pour les citoyens*

Le CPA doit être l'occasion de redéfinir progressivement l'organisation de droits qui sont encore trop dispersés entre des acteurs peu coordonnés et difficiles à mobiliser.

En effet, en permettant au salarié d'avoir accès à ses droits de manière simple et en contraignant les pouvoirs publics à s'interroger sur le périmètre et la définition des droits garantis et la couverture qui en résulte, le CPA peut contribuer à l'identification et la résorption des lacunes existant dans les droits actuels afin de les rendre plus

---

(1) « L'individu entrepreneur de lui-même », Michel Foucault, « Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979 », EHESS, Gallimard, Le Seuil, 2014.



universels. À titre d'exemple, un simple rapprochement des droits mettrait en lumière qu'une indemnité journalière maladie ou accident du travail est calculée en fonction du dernier salaire mensuel brut, une indemnité journalière maternité en fonction des salaires des trois derniers mois d'activité, une indemnité chômage en fonction des salaires des douze derniers mois, une allocation logement en fonction des revenus de la dernière année fiscale connue.

La création d'un compte individuel de droits portables, visant à mieux articuler et à étendre la portée des dispositifs existants, apparaît donc indissociable à plus long terme d'un travail de simplification et de mise en cohérence.

### ***Une amélioration de la gestion de la protection sociale***

En s'appuyant sur la technologie numérique, qui offre la possibilité d'une information des utilisateurs en continu ainsi qu'une forte interactivité, le compte peut d'une part faciliter l'accès aux droits sociaux et *in fine* éviter le non-recours et, d'autre part, réduire une complexité institutionnelle génératrice d'iniquités, en faisant reculer la logique de statut.

Les coûts de gestion pourraient également être réduits par un recours plus important à l'outil numérique (traitement automatisé de certaines demandes ou démarches).

### ***Une approche décloisonnée de la protection sociale et professionnelle***

Le CPA doit être un outil au service d'une ambition qui vise à proposer une adaptation globale du système de protection sociale aux mutations du travail et de la société d'une part, aux nouvelles aspirations et préférences sociales des personnes d'autre part.

Il s'agit en effet de garantir la constitution de droits sociaux en dépit de carrières professionnelles de plus en plus discontinues et de dépasser le paradigme qui a fondé le développement de notre protection sociale : l'échange de la subordination juridique dans le contrat de travail contre la garantie de droits collectifs.

Le CPA est donc au croisement de multiples et parfois contradictoires aspirations traversant le champ social et peut être 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 événements de vie.

## **2.2. Sécuriser les parcours et en rendre la maîtrise aux personnes**

La sécurisation des parcours doit permettre aux individus d'être plus acteurs et maîtres de leurs choix.



Elle recouvre plusieurs dimensions. Elle passe d'abord par la connaissance et l'accès aux droits. Elle suppose également la sécurisation du revenu et le maintien des droits sociaux en cas de ruptures et de changements de situation. Elle appelle enfin le maintien et le développement de capacités à évoluer (formation, accompagnement).

### **Faciliter l'accès aux droits**

La première condition pour que les individus puissent mobiliser leurs droits afin d'évoluer est qu'ils connaissent ces droits.

Le CPA doit ainsi permettre d'informer les bénéficiaires et leur donner la capacité de faire des choix pour eux-mêmes tout au long de la vie, ce qui suppose un accompagnement. Il peut aussi refonder un contrat entre la Nation et l'individu, notamment les jeunes, en permettant à chacun de mesurer l'ensemble des droits et des protections que la collectivité lui assure.

Un premier levier est de faire en sorte que les individus aient un intérêt à consulter et à utiliser leur CPA : des pistes en ce sens sont formulées *infra*, tant en ce qui concerne le format du compte que les droits concernés et la manière de les utiliser.

Un deuxième levier est de proposer une réponse en termes d'accompagnement des différents publics, afin qu'ils puissent exprimer leurs besoins et faire usage de leurs droits. Cet accompagnement devrait sans doute être de nature différente en termes d'intensité comme de modalités, en fonction des publics concernés comme des étapes du parcours. Ainsi, des salariés en emploi stable seront-ils probablement moins intéressés par des informations sur leurs droits à indemnisation chômage ou des projets de formation, même si, dans certains cas, cette connaissance peut leur donner une meilleure maîtrise des évolutions choisies et les soutenir dans une démarche de mobilité. Inversement, des demandeurs d'emploi en phase de changement et de réorientation auront besoin de suivre leurs droits restants à indemnisation chômage, mais aussi de disposer d'informations sur les possibilités de réorientation, de temps d'échanges plus approfondis ou de conseils de pairs.

Un troisième levier est enfin d'identifier les situations où, à l'inverse de ces préoccupations, c'est une plus grande liberté qui doit être accordée aux personnes dans l'utilisation du compte (pour le choix d'une formation professionnelle, par exemple).

La question du recours aux droits est en effet essentielle. Elle dépend notamment :

- de la complexité et l'instabilité du système de droits sociaux auquel se rattache le compte : si le compte permet en partie de reporter la complexité en « back

office », il ne peut complètement la faire disparaître (même si l'existence d'un tel compte peut avoir un effet à terme sur le Droit) ;

- du nombre de comptes personnels dont les usagers sont titulaires : l'appropriation du dispositif suppose que les usagers n'aient pas à jongler entre différents comptes. Cela implique de regrouper au sein du CPA les comptes existants (le CPF et le C3P mais aussi les futurs comptes retraite unique ou famille et la protection maladie universelle) ;
- de l'accompagnement effectif des usagers, ce qui exige de déterminer les publics et situations prioritaires, ainsi que les intervenants et leurs moyens.

La centralisation, sur un portail internet unique et sur une application disponible sur téléphone mobile ou tablette, des informations de premier niveau sur les droits, à partir d'un recueil des besoins prioritaires des personnes, est enfin un levier à terme, de simplification de la législation.

### **Sécuriser les revenus et les droits**

Le maintien de revenus au cours des phases de transition professionnelle est la première des sécurités. L'indemnisation du chômage est la réponse naturelle à ce besoin d'assurance contre le risque de perte de revenu, lors d'une transition entre emploi et chômage. Mais, outre qu'il convient de tenir compte des demandeurs d'emploi non indemnisés ou des indépendants qui cessent leur activité, d'autres transitions doivent être prises en considération : périodes de formation professionnelle, de construction d'un projet de création d'entreprise, arrêts maladie de longue durée, retour sur la marché du travail après une expérience à l'étranger, etc. S'il n'est pas dans le principe du compte personnel d'activité de garantir un revenu universel, il doit toutefois contribuer à ce que chacun accède aux dispositifs existants (ASS pour les chômeurs en fin de droits, RSA et future prime d'activité, garantie jeune) en fournissant l'information nécessaire, mais aussi en contactant les titulaires potentiels (comme cela commence à être fait pour le RSA).

La portabilité des droits constitue en elle-même un levier de sécurisation, puisqu'elle peut permettre aux *outsiders* aux parcours les plus précaires de se voir reconnaître des droits, indépendamment de la durée de leurs contrats.

Cette portabilité peut également favoriser une éventuelle fongibilité des droits. Or, celle-ci est un bon outil de réduction des inégalités. Selon les profils des individus, les barèmes d'utilisation des points peuvent en effet être modulés : par exemple, les points épargne-temps convertis vers de la formation par un demandeur d'emploi ou un actif peu qualifié pourraient être mieux valorisés que ceux d'un salarié qualifié.

### ***Maintenir et développer ses capacités à évoluer***

Au-delà de cette première sécurité, la sécurisation des parcours suppose le maintien et le renforcement des capacités professionnelles. Cet objectif s'acquiert avant tout par l'accès à des formations professionnelles qualifiantes et qui orientent leur bénéficiaire vers des segments porteurs du marché du travail, autrement dit qui garantissent un réel « retour sur investissement » de la formation. Cette capacité s'entretient également par le maintien, en cas de transition subie, dans des réseaux professionnels actifs, par la veille sur les opportunités, le non-repli sur soi. Enfin, elle peut résulter d'un choix explicite de mobilité, géographique ou professionnelle, si le contexte local ou celui de la branche d'activité apparaissent trop défavorables.

Enfin, la sécurisation des parcours est liée à la reconnaissance et la valorisation des évolutions professionnelles, et donc des transitions. L'enjeu peut être de modifier les représentations collectives pour que les phases de transition (chômage, formation, recherche d'emploi, lancement d'une entreprise) soient vues comme des phases d'activité, comme des étapes dans un parcours de travail. L'objet de la sécurisation est donc, aussi, de lutter contre les effets stigmatisants des transitions et la segmentation du marché du travail qui en résulte.

### **2.3. Donner une plus grande capacité d'autonomie par une réduction des inégalités**

Les comptes personnels permettent une personnalisation des droits qui doit être utilisée pour le rattrapage des inégalités initiales, à la sortie du système éducatif, la correction des inégalités dans la mobilisation des droits ou encore le soutien ciblé de personnes soumises à un risque de fragilisation sur le marché du travail (pénibilité, chômage prolongé, longue maladie, par exemple).

Cela doit être le troisième objectif du CPA. Il est d'autant plus important que la réalisation d'un CPA rassemblant les droits sociaux des personnes sur un support numérique présente le risque – auquel il faudra répondre par de l'accompagnement – de voir les personnes les mieux dotées (cadres présents dans de grandes entreprises et disposant d'une expérience) se saisir le plus naturellement du nouvel outil.

Deux moyens peuvent être mobilisés pour atteindre cet objectif.

#### ***Des abondements différenciés ou correctifs***

Les exemples de comptes individuels à l'étranger relèvent soit d'une logique universaliste (accès ouvert à tous les actifs et droits identiques pour tous), soit d'une

logique fondée sur la solidarité (critères d'accès et modalités d'aide visant à compenser des inégalités), la seconde tendant à l'emporter sur la première<sup>1</sup>.

Ce constat apparaît logique : dès lors que la sécurisation des parcours professionnels *via* un accès amélioré à la formation est la priorité, il s'agit de corriger les inégalités d'accès à la formation et de définir les différents leviers pour accroître les moyens mis à disposition des personnes pour se former (par différents types d'abondements : supplémentaire, complémentaire, correctif, par fongibilité de droits acquis d'autre nature, par encouragement fiscal, etc.). Dans le prolongement de cette approche, le CPA peut être le vecteur de politiques d'intervention ponctuelles en faveur d'un public spécifique (de type « plan seniors » par exemple), qui peuvent alors être adaptées ou décidées au niveau de la branche et/ou de la région et prendre la forme d'abondements ponctuels sur les comptes des publics visés.

Cette logique est d'ores et déjà présente dans les comptes individuels mis récemment en place en France : dotations supplémentaires en heures de formation 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 demandeurs d'emploi dans le CPF ; dotations différenciées selon l'exposition à la pénibilité et majorées pour les plus âgés, dans le C3P. Dans un objectif de réduction des inégalités, le CPA peut aller plus loin dans le niveau de ces abondements correctifs, et dans leur ciblage (avec des dotations initiales pour les jeunes décrocheurs, par exemple, et/ou l'intégration de la garantie jeunes au sein du CPA).

### ***L'accompagnement le plus adapté pour l'élaboration des projets professionnels***

L'accompagnement, y compris des mieux dotés, est essentiel : « pour favoriser l'autonomie des publics fragiles sur le marché du travail, l'individualisation pourrait ainsi, paradoxalement, être d'autant plus efficace qu'elle repose sur des supports collectifs (encadrement, équipes pluridisciplinaires pour conseiller/orienter, soutien mutuel d'un collectif de bénéficiaires, lieu dédié, statut protecteur associé au dispositif... »<sup>2</sup>.

En ce domaine, la construction du CPA devra s'appuyer sur l'expérience du déploiement concomitant du conseil en évolution professionnelle (CEP), également

---

(1) Perez C. (2014), « Regard sur quelques expériences étrangères de comptes individuels de formation », *Droit social*, n° 12, décembre, p. 981-985.

(2) Centre d'analyse stratégique (2011), *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, rapport du groupe de travail présidé par Odile Quintin, Paris, La Documentation française, juillet.

institué par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale<sup>1</sup>.

### 3. Les principes

Les discussions conduites au sein de la Commission ont permis de faire émerger une vision des ambitions portées par le projet de compte personnel d'activité :

- il s'agit de bâtir un dispositif universel, axé sur la promotion sociale des personnes prises dans leur globalité et leur laissant de la liberté dans l'utilisation de leurs droits afin qu'elles mènent de front leurs projets professionnels et de vie, y compris dans une optique de maîtrise des temps;
- il s'agit de conserver un équilibre entre le recours privilégié à l'outil numérique, vecteur de modernisation de notre système de protection sociale qui doit permettre une visibilité et une appropriation accrue des droits, et le besoin d'accompagnements humains, ciblés sur les publics le requérant ou les situations complexes qui l'exigent ; il s'agit de retenir une approche large, dans laquelle le compte permet l'accès à l'ensemble des droits utiles à la sécurisation de son parcours ;
- il s'agit de construire un ensemble de droits individuels et adaptés aux besoins des personnes, qui soient déterminés et garantis dans un cadre collectif et fondés sur une logique de solidarité entre actifs.

---

(1) Voir Chapitre 6.





## CHAPITRE 3

# DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : LES QUESTIONS À TRANCHER

---

Après avoir défini les objectifs et les principes généraux du compte personnel d'activité, nous abordons les questions qui doivent être tranchées pour construire un tel dispositif. Le chapitre suivant proposera, en répondant de manière différente à ces questions, trois visions possibles du CPA.

### 1. Certaines questions posent peu de difficultés

#### 1.1. Le champ du compte doit être universel

L'ambition universelle du CPA est évidente. La loi évoque d'ailleurs le bénéfice, pour « chaque personne », d'un compte rassemblant les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser les parcours professionnels, dès l'entrée sur le marché du travail et tout au long de la vie professionnelle, indépendamment du statut. Le principe même de la sécurisation des parcours suppose en effet que les différents actifs (demandeurs d'emploi/actifs employés, salariés/indépendants, public/privé) soient concernés afin que toutes les passerelles et transitions soient prises en compte.

Des précisions doivent cependant être apportées concernant les bornes d'âge et les critères d'ouverture et de clôture du compte.

#### *Les publics visés*

La loi vise clairement à couvrir l'ensemble des actifs (salariés, indépendants, demandeurs d'emploi), résidents en France métropolitaine et dans les cinq départements ultramarins.

L'approche consistant à ouvrir le compte sur la base d'un critère d'âge et de résidence semble ainsi la plus à même de répondre à l'objectif de couverture universelle, même si elle conduit à inclure des personnes durablement inactives.

### **Les critères d'ouverture et de clôture du compte**

Le concept d'entrée sur le marché du travail, pour clair qu'il paraisse *a priori*, doit également être précisé : la signature d'un premier contrat de travail ou d'apprentissage, une première recherche d'emploi, une déclaration de création d'une entreprise peuvent être retenus comme critères. Ainsi, il est prévu que le CPF concerne les actifs de plus de 16 ans en emploi ou en recherche d'emploi, y compris les travailleurs d'ESAT<sup>1</sup>.

Selon le périmètre retenu pour le compte, des alternatives existent. Si un volet d'information sur les droits sociaux figure dans le compte, un critère d'âge peut être retenu (par exemple, 16 ans, âge de fin de l'obligation scolaire ou 18 ans, âge de la majorité). Si le compte bénéficie d'abondements de nature publique *ab initio* (en amorçage de droits à formation, par exemple), le critère d'âge peut également être justifié.

Ainsi, un repère simple et une façon de s'assurer que tous les jeunes sachent qu'ils ont un tel compte serait de rendre le passage sur le CPA nécessaire pour activer sa carte Vitale à l'âge de seize ans, par exemple. Le CPA pourrait également faire l'objet d'une information lors de la journée Défense et citoyenneté obligatoire pour tous les jeunes avant 18 ans.

Enfin, l'ouverture du compte suppose de définir les mécanismes de reprise d'antériorité, tant des actuels comptes (CPF, C3P, s'ils sont immédiatement intégrés) que d'autres droits qui pourraient être concernés (assurance chômage, épargne-temps par exemple).

Concernant la fermeture du compte, le passage en retraite paraît un repère évident. C'est d'ailleurs celui qui a été retenu pour le CPF. On peut cependant lui préférer la date du décès, pour tenir compte de l'activité au sens large au-delà de la retraite. On peut ainsi envisager, au départ à la retraite, de clore certains droits devenus inutiles (congrés) mais d'en maintenir d'autres ou de favoriser leur conversion. Il sera dans tous les cas nécessaire de se prononcer sur le sort des droits accumulés et non consommés à la fermeture du compte : annulation, transmission (à des ayants droit), remise à un pot commun de mutualisation sont les solutions théoriques – évidemment très dépendantes de la nature des droits concernés.

La détermination des conditions d'ouverture et de fermeture des comptes supposera aussi de prendre en considération la problématique des entrées et sorties du territoire : si un étranger venant résider en France sera par définition éligible, faut-il

---

(1) Une dérogation est prévue pour les titulaires de contrat d'apprentissage de moins de 16 ans.



prévoir une règle de clôture du compte pour un Français ou un résident en France qui quitterait le territoire national pour établir sa résidence ailleurs ? Une règle existe en ce sens en assurance maladie où le principe (qui connaît des exceptions pour les pensionnés) est de rendre sa carte Vitale en cas de départ du territoire. Elle pourrait être inadaptée pour un dispositif comme le CPA qui vise à mieux prendre en compte les mobilités (y compris à l'étranger). Enfin, ces mobilités internationales posent la question de la reprise des droits antérieurs des personnes changeant de pays de résidence.

Au total, pour assurer l'universalité du compte, une ouverture dès 16 ans, sur un critère de résidence en France, et une fermeture lors du décès semblent une bonne solution.

## **1.2. La portabilité des droits doit être la plus ambitieuse possible**

Sécuriser les parcours professionnels en attachant les droits à la personne et non à l'emploi suppose que les droits acquis dans le cadre de l'emploi qui vient d'être perdu ne soient pas eux aussi perdus mais au contraire qu'ils accompagnent la personne. En ce domaine, d'importants progrès ont été réalisés (voir section suivante) :

- le maintien de droit garantit qu'un régime d'assurance maladie assure en principe la prise en charge des personnes (assuré et ayants droit), même en cas de changement de statut. La création, dans le cadre du PLFSS pour 2016, d'une protection maladie universelle doit limiter les coûts de transaction administratifs résiduels qui sont encore associés aux changements d'organisme gestionnaire de ces droits ;
- la couverture famille est exclusivement fonction de la résidence et assurée par deux opérateurs seulement (CAF et caisse de la MSA) qui ont développé des procédures simplifiées pour les mutations inter-régimes ;
- la portabilité des droits prévue par la loi du 14 juin 2013 permet désormais le bénéfice des couvertures complémentaires santé et prévoyance pour les salariés licenciés et indemnisés (et leurs ayants droit) pendant une durée égale à celle du contrat, dans la limite de 12 mois) ;
- modalité spécifique de portabilité, le rechargement des prestations d'indemnisation du chômage permet au salarié qui avait retrouvé un nouvel emploi avant la fin du service de ses indemnités de chômage de bénéficier du service des prestations antérieures, en cas de perte de ce nouvel emploi.

Pour autant, ces nouveaux droits sont centrés sur le cas de la perte d'emploi. Ils ne traitent pas de trois hypothèses, fréquentes en matière de transitions professionnelles :

- la perte de droits liée à un changement d'emploi et au passage d'une entreprise couverte par un accord de protection sociale complémentaire à une entreprise qui ne le serait pas ;
- la perte de droits liée au passage à un autre statut (de salarié du privé à fonctionnaire ou indépendant, par exemple) : la prise d'un congé parental peut conduire à faire perdre au salarié ses droits à couverture complémentaire, à chômage, voire à retraite ; un salarié devenu indépendant perdra sa couverture chômage ou en accidents du travail (ainsi que le bénéfice de la médecine de prévention) ; un salarié du privé rejoignant un organisme public devra financer seul sa couverture complémentaire santé ;
- enfin et surtout, le non-bénéfice des droits en raison de conditions d'ancienneté dans l'emploi ou dans l'entreprise non remplies. Ainsi, un congé parental est de droit sous réserve que le salarié a une année d'ancienneté dans l'entreprise à la naissance de l'enfant ; l'accès à un congé individuel de formation suppose deux ans en tant que salarié dont 12 mois dans l'entreprise (36 mois dans les entreprises artisanales de moins de 10 salariés).

Faire en sorte qu'un changement de situation ne se traduise pas par une rupture ou une perte de droits conduit donc à envisager deux types de situation : celles où il n'y a pas de rupture en principe mais où il peut en exister en fait (mutations inter-régimes) et celles où il y a une rupture en droit (perte de droit liés à l'ancienneté, ou à des conditions minimales d'activité dans le régime).

Or la portabilité n'est pas aujourd'hui suffisante pour garantir une réelle sécurisation des parcours et ne pas faire obstacle à la mobilité. Si l'on veut éviter les ruptures ou pertes de droits qui peuvent freiner les changements ou les rendre peu sécurisants, la portabilité doit probablement être soutenue par un effort de complétion des droits d'une part et par une transférabilité accrue permettant au droit d'être mobilisé dans un nouvel emploi ou un nouveau statut.

Cependant, cette portabilité peut avoir l'inconvénient de freiner l'embauche des salariés concernés, si les droits que celui-ci peut mobiliser risquent de l'éloigner, au moins temporairement, de l'entreprise (congé parental ou de formation) et s'il n'existe pas de système de mutualisation (effet baluchon). Dès lors, des règles en matière de protection de ces informations au nouvel employeur devront être édictées ; le caractère personnel du compte légitime cette évolution.

### 1.3. L'unité de compte gagnerait à être le point

Les droits sociaux sont actuellement comptabilisés en heures pour la formation, en trimestres pour la retraite de base, en points pour la retraite complémentaire et la pénibilité, en jours pour les allocations chômage, en euros pour les prestations monétaires (allocations familiales, RSA, par exemple), etc.

La diversité des droits susceptibles d'être inclus dans le CPA plaide pour une unité de compte compatible avec ces différentes mesures et qui soit la plus neutre et compréhensible possible.

Les droits venant alimenter le CPA pourraient être directement comptabilisés en points, au moins pour une partie d'entre eux. Ainsi, chaque jeune pourrait voir son CPA crédité d'un certain nombre de points (inversement proportionnel à son niveau de formation initiale le cas échéant, dans un souci d'équité). Le CPA pourrait également être alimenté par des droits venant d'autres comptes, mais libellés dans une autre unité, comme le CET. Dans ce cas, il conviendra de déterminer une clé de conversion de cette autre unité en points de CPA (par exemple : définir combien de points de CPA donne un jour de CET).

En ce qui concerne les utilisations du CPA, un barème devra déterminer combien de points sont nécessaires pour bénéficier de telle ou telle formation ou pour financer d'autres usages autorisés du CPA. Plus complexe sera en revanche la question de la fongibilité de ces droits (voir *infra*).

Enfin, la valeur des points présente l'avantage de pouvoir être aisément ajustée si nécessaire – au prix cependant d'une perte de lisibilité et de prévisibilité pour les titulaires.

## 2. D'autres questions sont plus structurantes

La loi prévoit une concertation avec les partenaires sociaux et, le cas échéant, une négociation collective pour l'élaboration du cadre normatif et opérationnel du compte personnel d'activité. Les partenaires sociaux devront être consultés, notamment sur la fongibilité de ceux des droits des salariés qui relèvent du code du travail et de la négociation collective et, plus généralement, sur la latitude dans l'utilisation des droits. Cependant, si le pouvoir normatif des partenaires sociaux s'appuie sur le contrat de travail et le statut de salarié pour déterminer les règles en matière de temps de travail, de formation professionnelle et de garanties sociales, le périmètre du CPA est par définition plus large puisqu'il a vocation à couvrir les travailleurs

indépendants et les personnels relevant de statuts publics. Au-delà de la négociation, la définition complète du CPA suppose de répondre à différentes questions.

## **2.1. Quels droits inclure dans le CPA ?**

Le CPA a vocation à intégrer tous les droits utiles<sup>1</sup> pour sécuriser un parcours professionnel. Cette formulation peut conduire à une vision très large, s'ancrant dans les droits à formation et complétée par les dispositifs complémentaires ayant un lien avec la mobilité professionnelle et la gestion des mobilités (conseil en évolution professionnelle, aides à la mobilité), jusqu'à l'ensemble des droits relevant des assurances sociales, dont le maintien en cas de rupture professionnelle est tout aussi essentiel, voire prioritaire.

### ***Des droits de nature différente mobilisables par le biais du CPA***

On peut schématiquement distinguer, dans la palette des possibles :

- un premier sous-ensemble comprenant les droits et les accompagnements récemment réformés ou créés dans une logique de sécurisation des transitions et des trajectoires professionnelles des actifs : compte personnel de formation, compte personnel de prévention de la pénibilité, ainsi que les dispositifs d'accompagnement destinés à favoriser l'entretien des capacités professionnelles et les évolutions professionnelles (accès au conseil en évolution professionnelle, périodes 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 lié à la formation et à l'évolution professionnelle : les dispositifs de formation non inclus dans le CPF (notamment le CIF) et la validation des acquis de l'expérience ;
- un troisième sous-ensemble de droits associés au travail, de nature patrimoniale, peuvent potentiellement être intéressants plutôt en alimentation du CPA à des fins de portabilité, de consignation et de conversion (fongibilité) : il s'agit des comptes épargne-temps, de l'épargne salariale, voire, si le salarié accepte de les utiliser à des fins de reconversion, des différentes indemnités de rupture visant à réparer le préjudice lié à la fin du contrat de travail ;
- un quatrième sous-ensemble de droits, qui peuvent venir alimenter le CPA mais aussi le cas échéant constituer une utilisation des droits accumulés sur le CPA,

---

(1) On parle ici surtout des droits utilisables ou mobilisables grâce au CPA, mais dans certains cas, précisés, il s'agit plutôt des droits venant alimenter le CPA.

est constitué des congés, aménagements du temps de travail ou crédits d'heures, ainsi que les services visant à permettre à la personne de concilier le travail avec d'autres responsabilités familiales, sociales et/ou d'être soutenue dans des projets et choix de vie personnels. Cette alimentation par le versement de congés devrait, en cette hypothèse, tenir compte de la nécessaire protection de la santé des personnes ;

- un cinquième sous-ensemble concerne certains droits sociaux plutôt contributifs, en lien avec l'activité (retraite, accidents du travail, indemnités journalières maladie, chômage, protection sociale complémentaire) ;
- un dernier ensemble concerne les droits sociaux qui ne sont plus fondés sur le statut professionnel et sont soit universels (prestations en nature de l'assurance maladie) soit soumis à des conditions de ressources (aides au logement, aides à la garde d'enfant, minima sociaux, etc.).

### ***Des droits aux horizons temporels différents et qui ne sont pas ouverts à tous***

Les droits potentiellement concernés par le CPA ont des horizons très distincts. Les droits à retraite visent le long terme et les fins de carrière ; les droits liés à la reconversion professionnelle ou les congés doivent être appréhendés sur du moyen terme et peuvent fonder des projets ; des droits comme les indemnités chômage ou journalières maladie doivent pouvoir être mobilisés rapidement.

Parmi les droits ainsi énumérés, seuls ceux qui relèvent de la solidarité nationale sont aujourd'hui réellement universels. Les autres, déterminés par la loi ou la négociation collective, ne sont pas ouverts à tous les actifs ou ne le sont pas sous les mêmes conditions.

### ***Des droits, en conséquence, à prioriser***

Le périmètre du CPA et les critères des droits à inclure dépendent des objectifs qui sont assignés au compte à titre prioritaire :

- si l'objectif est centré sur l'évolution et la formation des travailleurs, certains droits issus du travail devront alors y figurer en priorité, l'accent devant être mis sur leur portabilité et leur utilisation suivant une fongibilité asymétrique privilégiant la formation, la mobilité et l'accompagnement en évolution professionnelle ;
- afin de réduire des inégalités ou compenser des handicaps, le compte peut inclure des dotations ou abondements non contributifs (*ab initio* ou lors de certaines transitions difficiles) et, le cas échéant, des droits renforcés à

l'accompagnement, conformément à une logique d'équité. La recherche d'activation des droits peut porter à inclure des droits, des démarches ou des dispositifs incitant les personnes à mobiliser le compte ;

- si l'objectif d'accès à l'ensemble des droits permettant de sécuriser les parcours des personnes est primordial, le périmètre du compte doit englober un ensemble large de droits sociaux de l'individu ;
- enfin, s'il s'agit de favoriser certaines formes d'émancipation des personnes, le compte peut inclure des droits dont l'utilisation doit leur permettre d'acquérir une plus grande liberté ou autonomie dans leurs choix de vie, par exemple par la prise en compte d'activités socialement utiles, hors marché du travail – care, bénévolat, engagement syndical et politique).

Dans l'optique de maîtrise par les personnes de la gestion de leur compte comme pour prendre en considération la variété des droits dont elles disposent, il faut en outre réfléchir à la possibilité de personnaliser, à l'initiative du titulaire, le compte et les droits qui y figurent (le titulaire pouvant choisir de masquer certains droits).

## **2.2. Quelle utilisation des droits ?**

Il peut paraître paradoxal de s'interroger sur l'utilisation des droits concernés par le CPA, quand le principe logique d'un compte personnel de droits devrait être celui de l'initiative individuelle.

### ***Quelle liberté pour utiliser les droits de son CPA ?***

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

- la personne peut être libre de consulter ou non son CPA. Il est cependant envisageable de développer des incitations pour activer les procédures rendant possible une utilisation des droits (activation de la carte vitale nécessitant une connexion au CPA, par exemple) ;
- la personne peut avoir la possibilité 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 »<sup>1</sup>). Il ressort des expériences étrangères de comptes individuels formation que, les dotations publiques étant

---

(1) Cette idée est discutée. Voir Tournadre-Planck 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*, vol. 59, n° 4.

- généralement faibles, les personnes sont obligées d'abonder leur compte et parfois d'assurer in fine l'essentiel du financement de leur formation ;
- dans la mobilisation de ses droits, la personne peut être plus ou moins libre. En pratique, les comptes individuels actuels sont aujourd'hui encadrés, soit par des règles orientant les décisions des individus (utilisation des premiers points pour la formation dans le cadre du C3P, à titre incitatif, liste de formations éligibles au CPF), soit par la nécessité de l'accord de l'employeur ou des financeurs de formation lorsqu'ils cofinancent une formation (CPF). Une plus grande liberté sera sans doute requise pour que les personnes s'approprient le CPA ; elle est justifiée aussi par la volonté de développer les capacités d'action des personnes qui soutient le projet. Elle suppose néanmoins qu'une information fiable soit disponible, par exemple sur l'utilité réelle pour la personne de telle ou telle formation.

La question est en réalité celle de l'articulation entre intérêt individuel et intérêt collectif dans l'utilisation des droits réunis sur le compte, et de l'encadrement éventuel des choix individuels au nom de l'intérêt général. Les limites à fixer au nom de l'intérêt collectif doivent être mises en regard de la nécessité d'avoir une certaine liberté pour mener à bien un projet (ce qui n'interdit ni les conseils, ni l'accompagnement ni les incitations).

### **Quelle fongibilité entre les droits ?**

L'inclusion de différents droits sociaux dans un même compte permet en effet d'envisager leur fongibilité, c'est-à-dire la possibilité que des droits venant alimenter le compte soient utilisés pour autre chose que pour leur destination prévue par le dispositif initial, par exemple que des droits à congés soient utilisés *in fine* pour une formation.

Dans le cadre d'un système par points, cette fongibilité peut être différenciée : il est possible de faire varier la valeur des droits pour valoriser certains davantage que d'autres et ainsi orienter les choix de la personne (par exemple, pour l'inciter à envisager davantage le renforcement de ses qualifications professionnelles qu'une période de congés). Cette fongibilité peut aussi être asymétrique, notamment pour préserver certains droits fondamentaux comme le droit au repos par exemple. En ce cas, certains droits ne peuvent être transformés que dans un sens, le sens inverse étant interdit : des droits à congés transformés en heures de formation mais pas l'inverse, par exemple.

Certains droits paraissent devoir être exclus de ce principe de fongibilité : il s'agit de ceux qui assurent contre un risque qui doit continuer à être couvert, comme la couverture maladie de base.



L'inclusion de droits assurantiels et contributifs comme les trimestres retraite ou des montants journaliers d'indemnité chômage est en revanche possible en théorie. Elle pose toutefois deux questions. D'une part, elle conduirait dans certains cas à mobiliser des droits qui ne le sont pas aujourd'hui, comme dans toute assurance, même sociale (40 % des droits à l'assurance chômage ne sont pas « consommés ») avec un impact financier potentiellement important. D'autre part, elle peut conduire à exposer les personnes à ne plus être couvertes pour ces risques au moment où ils surviennent (assurance chômage trop courte, retraite trop faible). Un équilibre entre la liberté de choix des individus, qui doit pouvoir être accrue grâce au CPA, et le maintien d'une « assurance obligatoire » contre certains risques doit ici être trouvé : des mesures techniques – principe d'un quantum de droits non fongibles par exemple – peuvent le permettre.

Une solution pourrait être, dans un premier temps, de limiter la fongibilité en vue de l'objectif prioritaire d'accompagnement des mobilités par la sécurisation des parcours professionnels. C'est l'idée de « passerelles » possibles entre les droits inclus dans un même ensemble : celui des droits liés au contrat de travail, généralement comptés en temps et ne relevant pas du périmètre des assurances sociales. Si le compte épargne-temps rejoignait le compte personnel de formation dans le nouveau compte personnel d'activité, on pourrait ainsi envisager de faire glisser sur le compte formation des droits inscrits sur le compte épargne-temps.

La logique profonde du CPA est cependant d'aller à terme vers un champ plus large, par exemple en permettant d'utiliser, dans certaines limites, des journées d'indemnisation du chômage pour compléter des financements de formations qualifiantes. Il faut toutefois veiller ici encore à ce que ces possibilités ne conduisent pas *in fine* à aggraver les écarts, si elles sont mises à profit par ceux qui sont déjà les mieux formés et donc les moins exposés au risque. En effet, en incluant dans le périmètre du CPA des droits assez contributifs, le risque est bien d'augmenter les inégalités de dotation.

En outre, la fongibilité de droits d'origines diverses pose la question d'éventuelles divergences de traitement social et fiscal : s'ils ne sont pas soumis aux mêmes impôts, taxes ou cotisations, la fongibilité peut conduire à privilégier l'usage des droits qui auront les prélèvements les plus faibles ou à générer des doubles impositions qu'il faudra prévenir. La nature des droits fongibles, à l'entrée sur le compte et lorsqu'ils seront consommés, devra donc être précisée sur ce plan.

Il convient également de noter que plus la portabilité des droits sera étendue, plus les comptes des personnes présenteront un caractère uniforme et plus la fongibilité que pourrait revêtir le compte sera intéressante pour ses titulaires.



### 2.3. Quels droits nouveaux ?

Un des objectifs du CPA est de doter les actifs des moyens de se former tout au long de leur vie professionnelle pour participer à la construction de leur qualification et de leur compétence (capacité professionnelle), favoriser leur évolution professionnelle et permettre leur promotion sociale..

Cela passe par l'amélioration de l'information et de l'accès aux droits existants et par davantage de services. Mais cela nécessitera également de créer de nouveaux droits et d'étendre la couverture de certains droits existants. Cela suppose en particulier :

- d'identifier les inégalités de droits entre actifs que créent de manière objective les statuts, les conditions de taille de l'entreprise ou d'ancienneté dans celle-ci. L'enjeu est donc ici la portabilité des droits, non seulement en cas de perte d'emploi mais aussi de changement d'emploi, non seulement sur les droits aujourd'hui concernés (prévoyance et frais de santé) mais sur ceux qui ne le sont pas encore ou imparfaitement (droits à congés) ;
- de compenser l'absence ou l'insuffisance des droits accumulés pour les publics les moins bien dotés : jeunes sortis sans qualification du système scolaire, travailleurs dont le statut ne permet d'acquérir que des droits limités (salariés précaires, indépendants), demandeurs d'emploi en fin de droits, voire personnes restées longtemps inactives et souhaitant participer au marché du travail. L'objectif de correction des inégalités appelle ici des dotations compensatrices qui peuvent prendre la forme de points supplémentaires venant abonder le CPA ;
- de compléter une offre de services jugée insuffisante ou inadaptée, notamment pour permettre l'accès à des services non standards (une formation non certifiée par exemple). Un des enjeux du CPA est en effet de donner à chacun une plus grande liberté dans l'utilisation des droits personnels accumulés sur son compte.

Le débat sur ces droits nouveaux ou ces généralisations de droits doit naturellement tenir compte des enjeux financiers, qu'il s'agisse de la mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue issus de la contribution obligatoire des entreprises au financement de la formation ou des modalités de la contribution de la solidarité nationale.

### 2.4. Quelles informations dans le CPA ?

Le CPA doit également être un vecteur d'information, au-delà de la seule connaissance des droits personnels qui y sont consignés. La nature des informations fournies dépendra bien sûr du périmètre des droits retenus. Elle devra dans tous les

cas être définie avec les futurs usagers du CPA, afin de répondre au plus près à leurs besoins.

S'agissant des droits relatifs à la sécurité sociale, il existe déjà des comptes individuels gérés par les différents organismes (caisses d'assurance maladie, d'allocations familiales, d'assurance vieillesse, Pôle emploi)

Devra être également examiné le niveau d'information qui doit figurer sur le CPA : faut-il par exemple y inclure une information générale sur le système de retraites, une information individualisée mais sans possibilité d'action (nombre de trimestres validés) ou encore une information plus interactive (simulateur de droits) ? Là encore, il conviendra de s'appuyer sur l'existant et de définir chemin faisant avec des groupes d'usagers ce qui est jugé utile.

L'assurance chômage exige probablement une approche légèrement différente, non pour les demandeurs d'emploi (le schéma peut être identique à celui présenté *supra*) mais pour les actifs. Une des vertus du CPA serait en effet, pour un actif employé, de connaître ses droits potentiels et de disposer d'un outil simple de simulation.

La problématique de la couverture complémentaire santé est, quant à elle, plus proche de celle des droits relatifs à la sécurité sociale et suppose également une liaison entre le compte et les informations détenues par la mutuelle, société d'assurance ou institution de prévoyance.

La question peut se poser également d'inclure des informations sur le suivi des demandes de prestations. Par exemple, pour un dispositif comme le CIF, l'intérêt du compte serait aussi de permettre le suivi de la demande : accord de l'employeur, accord du FONGECIF ou de l'OPCA pour le financement. Comme pour les droits en matière de CET, se posera la question de l'opportunité et des moyens de prendre en compte dans le CPA ces décisions de tiers (employeur, OPCA).

Concernant des dispositifs qui sont davantage des facultés ouvertes de bénéficier d'une prestation que des droits (conseil en évolution professionnelle, par exemple), l'enjeu sera de déterminer s'il convient de présenter le dispositif sur le compte (avec le risque d'une faible interactivité), de proposer un lien vers une information plus précise ou d'identifier des situations sur la base de critères (cinq ans passés dans l'entreprise, absence de suivi d'une formation, etc.) justifiant qu'une alerte de présentation du dispositif soit envoyée sur le compte.

De façon générale, la nature plus ou moins passive des informations et la possibilité de « pousser » certaines informations vers des publics spécifiques devront être déterminées, toujours en lien avec les développeurs et les usagers (voir chapitre 5).

## 2.5. Quels services et quel accompagnement ?

Au-delà de la connaissance des droits personnels et d'informations utiles pour envisager ou sécuriser une transition, le compte devra proposer des services, toujours dans les mêmes objectifs. Ces services doivent rendre l'usage du compte attractif et régulier ; ils doivent aussi faciliter l'exercice des droits.

Deux types de services sont *a priori* envisageables :

- d'une part, des services d'intérêt direct pour le titulaire dans la compréhension de ses droits ou dans sa vie courante : sont envisagés la fonction de coffre-fort de données, le récapitulatif de CV, des forums d'entraide entre pairs, ou encore des simulateurs de droits (retraite, chômage, naissance ou petite enfance notamment) ;
- d'autre part, des services relevant davantage de l'intérêt collectif et de la bonne utilisation des dispositifs publics, donc davantage de l'initiative des pouvoirs publics ou des partenaires sociaux : sur le modèle des informations fournies par Ameli sur l'activité des professionnels de santé, sont envisageables ici des outils permettant de localiser les formations les plus adaptées à proximité, voire un système de notation de ces formations par les usagers.

## 2.6. Quels financements ?

Les questions relatives au financement sont multiples : elles conduisent à s'interroger d'une part sur le développement du dispositif, sur son application et sa gestion, et d'autre part sur l'extension des droits existants à de nouveaux bénéficiaires, sur les dotations destinées aux personnes les moins bien pourvues et sur les éventuels nouveaux droits.

Les modalités de financement des droits concernés par le CPA se déduisent en principe de leur nature et de leurs objectifs. Autant la formation initiale (système éducatif) doit dans son principe demeurer un bien public financé par la solidarité nationale, autant la formation tout au long de la vie et l'ensemble des prestations nécessaires à la sécurisation des parcours professionnels et au développement de diverses activités peuvent relever d'un financement mixte, partiellement fondé sur l'épargne et les crédits des personnes, partiellement de la responsabilité de la collectivité.

On peut ainsi distinguer :

- des droits abondés par la collectivité (objectif de rattrapage des inégalités initiales) ;

- des droits dont il faut assurer la portabilité d'une entreprise vers une autre ;
- des droits où pourrait intervenir un co-paiement de la collectivité, des entreprises et de l'individu (parce que ces droits ont une moindre utilité sociale ou que les individus peuvent se prémunir contre certains risques en recourant à des mécanismes classiques d'épargne, voire de crédit)<sup>1</sup> ;
- et, éventuellement, une capacité des personnes à alimenter leur compte et les droits qui y sont consignés, sans cependant reporter l'intégralité de la responsabilité de la sécurisation des parcours sur les personnes elles-mêmes.

La part des différentes sources de financement devra être déterminée en fonction des priorités assignées aux différents objectifs.

Les droits existants au CPF et au CPP, regroupés dans le projet de CPA, seront *a priori* financés par cotisation des employeurs, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais à terme se pose en outre la question de la portabilité des droits qui ne le sont pas actuellement, de leur convertibilité et de leur éventuelle amélioration.

Les parties prenantes sont multiples : État, partenaires sociaux et employeurs ; organismes de financement de la formation professionnelle et Régions au titre de la formation professionnelle ; Cnav, MSA et autres organismes d'assurance retraite au titre du CPP. En cas d'extension du dispositif du CPA à d'autres sources de constitution des droits, d'autres institutions devraient être associées (UNEDIC en cas d'extension aux droits à l'assurance chômage).

---

(1) La question est d'autant plus pertinente que la littérature tend à juger plus efficaces en termes de retour à l'emploi ou d'amélioration des compétences les actions de formation qui ont été déterminées et cofinancées par le bénéficiaire, qui se fondent donc sur une démarche individuelle de mobilisation.



## CHAPITRE 4

# TROIS SCÉNARIOS POUR LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

---

Pour donner à voir plus concrètement la forme que pourrait prendre le compte personnel d'activité, trois exemples sont présentés ici. Ils n'épuisent pas le champ des possibles, et peuvent être partiellement combinés entre eux. Chacun de ces scénarios peut en outre être déployé au cours du temps selon des étapes différentes.

Ces trois scénarios correspondent à trois logiques ou visions différentes : (1) le CPA orienté vers la formation et plus largement la capacité de l'individu à évoluer professionnellement ; (2) le CPA comme moyen de gérer plus librement et de façon plus flexible les différents temps, tout au long de la vie ; et (3) le CPA comme moyen de mobiliser les droits et services permettant à chacun de concilier liberté et sécurité dans sa trajectoire.

Ils ont plusieurs caractéristiques en commun. Leur champ est universel : ils sont ouverts à tous les résidents à partir de 16 ans<sup>1</sup> et jusqu'au décès, ils utilisent *a priori* le point comme unité de compte pour faciliter les conversions entre différents droits, et ils visent dans différentes mesures à étendre la portabilité des droits. Ils ouvrent tous la possibilité de dotations correctrices sur les comptes des personnes faisant face à des risques particuliers, notamment les plus éloignées de l'emploi. Enfin, ils répondent tous aux objectifs et principes énoncés au chapitre 2.

Le premier scénario, s'il peut être vu comme un scénario à part entière, est aussi le dénominateur commun aux trois scénarios, les deux suivants en constituant deux extensions ; pour autant, le premier scénario n'est pas nécessairement la première étape du second ou du troisième, car il n'est pas forcément plus simple ou rapide à mettre en œuvre que certains éléments de ces deux scénarios plus larges. Si la commission a jugé qu'il ne lui appartenait pas de trancher entre ces trois visions, elle

---

(1) Voire avant pour les jeunes en apprentissage, comme c'est le cas aujourd'hui pour le CPF.

tend toutefois à considérer que le premier scénario ne permet pas à lui seul d'atteindre complètement les objectifs poursuivis par le compte personnel d'activité. Enfin, dans l'esprit des membres de la commission, quel que soit le scénario, le CPA doit avoir un caractère inclusif et fournir le cadre de la protection sociale adaptée notamment aux indépendants de la nouvelle économie.

## **1. Un compte orienté vers la capacité d'évolution professionnelle**

Si ce premier scénario peut être considéré isolément, il constitue également le tronc commun aux trois scénarios présentés dans ce chapitre. La description qui est faite ici de cette « partie commune » n'est pas reprise ensuite et vaut donc pour les trois scénarios.

### **1.1. Objectif et principes**

Dans cette orientation, le CPA vise la sécurisation des trajectoires professionnelles, notamment – mais pas uniquement – lors de transitions (emploi, chômage, inactivité). Il favorise donc l'investissement dans la formation professionnelle, de manière à développer les compétences et les qualifications des individus et leurs capacités à trouver un emploi ou à créer une activité.

De manière générale, il s'agit d'assurer grâce à ce CPA la protection de la capacité professionnelle de l'individu qui ne se restreint pas à la seule qualification mais emporte également la dimension d'accès à l'emploi (par exemple, accompagnement à la reprise d'emploi suite à un licenciement ou à un congé parental, aides à la mobilité, à la création d'entreprise)<sup>1</sup>.

### **1.2. Droits inclus**

Concernant les droits pouvant alimenter le compte, l'accent est mis sur des droits susceptibles d'être mobilisés à l'initiative de la personne, notamment en vue de se former : en premier lieu les droits à la formation (l'actuel compte personnel de formation, ainsi que le congé individuel de formation, ou CIF), mais également les droits pouvant être partiellement ou totalement fongibles vers des actions de formation des individus (C3P, compte épargne-temps, épargne salariale, voire jours de RTT).

---

(1) Sur ce sujet, voir notamment Maggi-Germain N. (2009), « La capacité du salarié à occuper un emploi », *Droit social*, décembre, p. 1234, ainsi que Guiomard F. (2014), « La recomposition des solidarités : les mutations de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage », *Revue Droit sanitaire et social*, juillet-août, p. 636.

L'intégration des droits à l'assurance chômage<sup>1</sup> peut être envisagée dans ce scénario, dans la mesure où ils peuvent assurer un revenu pendant certaines périodes de formation et de transition, et apporter ainsi une sécurité financière durant ces périodes. Mais leur fongibilité potentielle soulève un certain nombre de questions car ils ont une dimension d'assurance sociale<sup>2</sup>. En tout état de cause, leur intégration ne saurait être que partielle, afin de conserver leur vocation première de garantie d'un revenu de remplacement après une perte d'emploi.

En ce qui concerne les utilisations du CPA, la première dans cette approche est la formation, pour laquelle le niveau des droits (nombre de points) pouvant être accumulés sur le CPA doit être suffisamment élevé pour permettre l'accès effectif à des formations favorisant l'insertion professionnelle, ce qui signifie qu'il faudra peut-être ajuster les plafonds d'heures du CPF. Le CPA doit également pouvoir être mobilisé pour des prestations spécifiques de conseil ou d'accompagnement en matière d'évolution professionnelle<sup>3</sup>, mais également le cas échéant pour l'accès à des prestations ou services permettant de lever les freins périphériques à l'emploi (aides à la mobilité, au logement ou à la garde d'enfants).

Au-delà des droits inclus, en alimentation et utilisation, dans le CPA, certains droits et dispositifs « connexes » gagneraient à être signalés ou accessibles par le biais du compte. C'est le cas par exemple de la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui doit pouvoir être intégrée dans une démarche de formation ou reconversion, ou de la portabilité des protections complémentaires en santé et prévoyance pour les demandeurs d'emploi, dont ils ne sont pas toujours informés aujourd'hui.

Au total, les droits alimentant ce CPA seraient ainsi ceux du CPF, du CIF, du C3P, potentiellement du CET, l'épargne salariale, et le cas échéant une partie des allocations chômage. Aujourd'hui, seul le CPF est réellement portable, les CET peuvent être transférés à la CDC mais le sont très rarement, et l'épargne salariale peut être débloquée en cas de fin du contrat de travail. À ces droits, qui seraient convertis en points de CPA, viendraient s'ajouter des abondements directs en points, lors de l'ouverture du CPA ou lors de dotations supplémentaires ponctuelles pour des personnes en fonction de leur trajectoire (jeunes décrocheurs, chômeurs de longue durée, par exemple). Les points disponibles sur le CPA pourraient être utilisés pour

---

(1) Dans les droits alimentant le CPA, et par suite dans ses utilisations, avec une fongibilité à définir avec d'autres droits.

(2) Voir *a contrario* l'exemple de l'Autriche où l'indemnisation chômage s'apparente à une épargne individuelle financée par l'employeur.

(3) Au-delà d'un premier niveau d'information et d'orientation qui devrait rester gratuit pour l'utilisateur.



financer des actions de formation, d'accompagnement, d'aide à la mobilité, d'aide à la création d'entreprise.

### **1.3. Utilisation et fongibilité des droits**

Le scénario de compte personnel d'activité décrit ici suppose une portabilité des droits dans les différents statuts et une fongibilité asymétrique privilégiant tout ce qui favorise la capacité de chacun à s'insérer ou à évoluer dans l'emploi (ce qui pourrait aller jusqu'à la mobilisation de droits pour maintenir des revenus pendant la période de formation mais également tout ce qui peut contribuer à lever les freins à l'emploi).

Cela implique deux choses :

- une certaine dose d'encadrement et de régulation dans la mobilisation des droits. Cet encadrement peut prendre plusieurs formes : validation par un tiers, présélection des actions finançables (logique du CPF), présélection des acteurs, etc. ;
- la définition de règles de fongibilité asymétrique : par exemple, des droits issus du CET seraient mobilisables pour financer de la formation mais non l'inverse.

Cet encadrement de la mobilisation de droits dits personnels pose la question de la convergence entre intérêts individuels et intérêts collectifs (de l'entreprise, de la branche et de l'ensemble de la société ) et pointe les enjeux de détermination des règles de fongibilité et de mobilisation des droits qui doivent être définis collectivement (voir chapitre 3).

### **1.4. Droits nouveaux**

La logique de ce premier scénario est de favoriser par la fongibilité entre certains droits l'accès à la formation et par suite à l'emploi. Il permet également de prévoir des dotations individuelles compensatrices ou des règles de conversion différenciées selon les profils. Les publics cibles de ces dotations seraient ceux qui peinent à intégrer l'emploi stable, par exemple les jeunes sortant sans qualification du système de formation initiale et les chômeurs de longue durée. Ces dotations donneraient ainsi un contenu au droit à la formation différée (elles seraient d'autant plus importantes que la qualification à la sortie du système de formation initiale est faible) ou à un droit ciblé à l'accompagnement.

### **1.5. Informations apportées par le CPA**

L'un des premiers facteurs de nonaccès à la formation professionnelle est la méconnaissance de l'offre de formation disponible, pour les salariés comme pour les



demandeurs d'emploi<sup>1</sup>. Le site du compte personnel d'activité doit donc idéalement renseigner sur les formations existantes, sur le nombre de points CPA nécessaires pour y accéder, mais aussi sur les places disponibles par type de formation dans une zone géographique donnée. Il devrait également renseigner sur les effets des formations sur la probabilité d'insertion professionnelle, par le biais, d'une part, de *ratings* attribués par les individus ayant suivi ces formations, et d'autre part de statistiques sur le retour effectif à l'emploi des bénéficiaires de la formation (par exemple sur le délai entre la formation et le retour à l'emploi, le type et la durée de l'emploi trouvé, le secteur, la tranche de salaire, etc.).

En complément, l'interface devrait proposer de l'information sur les métiers qui recrutent, les métiers en tension, les métiers d'avenir dans le bassin d'emploi du titulaire du compte, et sur les filières de formation donnant accès à ces métiers<sup>2</sup>.

L'information doit également porter sur les dispositifs existants, au niveau national et local, qui visent à réduire les freins périphériques à l'emploi ou à la mobilité (aides au logement, au transport, à la mobilité en général, à la garde d'enfants ou aux ascendants).

## 1.6. Accompagnement et services mis en place

L'accompagnement apporté avec le CPA dans cette approche a deux caractéristiques : il doit cibler les individus en fonction de leurs caractéristiques sociodémographiques afin de permettre une personnalisation ; il doit être global, portant sur l'insertion professionnelle proprement dite mais aussi sur les difficultés sociales pouvant la freiner.

Cet accompagnement global personnalisé pourrait s'appuyer sur le conseil en évolution professionnelle (CEP) en cours de déploiement, mais également plus largement sur l'outil numérique que constituera le CPA et qui offre d'importantes opportunités d'accompagnement personnalisé et proactif (avec des *push*, ou des conseillers virtuels comme ceux prévus par le GIP Union-retraite pour accompagner les personnes dans la connaissance de leurs droits).

---

(1) Roupnel M. (2015), *Contribution pour la commission CPA*, août ; *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx, 2010.

(2) Pour être pertinente, cette information doit être aussi territorialisée, en lien avec les conseils régionaux mais également les Carif Oref et les structures territoriales de l'emploi (comme les maisons de l'emploi).

## 1.7. Financement

Le financement du CPA est lié aux différentes alimentations possibles du compte. L'essentiel des droits étant acquis dans l'emploi, les financements sont les mêmes que ceux prévus aujourd'hui, les canaux pouvant quant à eux différer. Ainsi, la création d'un fonds de financement du CPA, sur le modèle du fonds pénibilité, pourrait être étudiée. Ce fonds pourrait *a minima* recueillir les contributions finançant les comptes existant aujourd'hui (CPF, C3P). Il pourrait également être alimenté par la solidarité nationale et par la mutualisation interentreprises, afin de financer les dotations compensatrices. Certains préconisent par ailleurs d'encourager un cofinancement par les individus<sup>1</sup>. La participation de l'individu au maintien et à l'entretien de sa capacité professionnelle peut en effet être considérée comme favorisant un engagement et une responsabilisation individuelle. Cette logique porte néanmoins un risque de renforcement des inégalités au détriment des moins aisés (comme cela a été observé dans les pratiques de comptes à l'étranger).

Dans ce projet, l'État assure la garantie collective des droits acquis et s'exerçant individuellement, en lien avec les acteurs susceptibles d'abonder les comptes (entreprises, branches, régions, OPCA, Pôle emploi, etc., mais également l'individu).

## 1.8. Points de vigilance

Le premier risque de cette approche est lié au fait que les rendements de la formation au sens économique du terme, c'est-à-dire l'amélioration de l'insertion dans l'emploi permise par le suivi d'une formation, sont aujourd'hui contrastés. Si l'effet net d'une formation est plutôt négatif à court terme, la formation retardant la sortie du chômage (effet d'enfermement dit *lock in*), ses effets sur l'emploi retrouvé à moyen terme sont

---

(1) Voir Luttringer J.-M. (2014), « Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique », *Droit social*, n° 12, décembre, p. 972-980 et Gazier B., Palier B. et Périvier H. (2014), *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Presses de Sciences Po, coll. « Nouveaux Débats », Paris, 200 p. La participation des individus au financement direct de leur formation est actuellement relativement faible en France : seuls 3 % des salariés y contribuent au coût de leur formation, contre 18 % des chômeurs. Alors même que les dépenses supportées en vue d'acquies un diplôme ou une qualification permettant aux salariés d'améliorer leur situation au sein de la profession qu'ils exercent ou d'obtenir un nouvel emploi dans un autre domaine professionnel constituent, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, des frais professionnels déductibles du montant brut des traitements et salaires (au titre des frais réels). Dans l'ensemble, les ménages ne financent que 4 % des dépenses totales de formation en France, contre 16 % au Royaume-Uni et 35 % en Allemagne. Voir Cahuc P., Ferracci M. et Zylberberg A. (2011), *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, Paris.

plutôt positifs, et ce d'autant plus qu'elle a été longue<sup>1</sup>. Pour les actifs en emploi, les effets d'une formation sur les salaires et la carrière semblent modestes. Cet effet décevant de la formation explique en partie son manque d'attractivité pour certaines personnes.

Le deuxième risque est que l'accompagnement nécessaire ne soit pas au rendez-vous. En effet, il ne suffit pas que les individus aient à leur disposition des droits à formation plus importants, encore faut-il qu'ils s'en saisissent, qu'ils utilisent leurs droits et qu'ils soient incités ou accompagnés dans cette démarche.

Un troisième risque soulevé par certains observateurs est le report de la responsabilité du maintien de l'employabilité de l'employeur vers les individus. Or l'employeur conserve l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, notamment par la formation, et doit veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle consacre dans ce but de nouveaux droits pour les salariés (droit à un entretien professionnel tous les deux ans) et réaffirme la responsabilité de l'employeur en la matière.

Enfin, il existe un risque que l'accumulation de droits par une personne puisse constituer un frein à son embauche du point de vue des employeurs (ce qui soulève des enjeux d'accès à l'information du compte et de règles de mobilisation des droits).

## 2. Un compte ciblé sur la liberté de l'usage des temps au long de la vie

Ce deuxième scénario vise avant tout la « liberté dans le travail » et un meilleur usage des temps tout au long de la vie. L'activité y est entendue comme l'ensemble des tâches, loisirs ou autres occupations d'une personne<sup>2</sup>.

### 2.1. Objectif et principes

L'objectif principal de cette vision du CPA est la liberté des individus dans et par le travail grâce à une meilleure articulation de leurs différents temps de vie et une reconnaissance de leurs activités, y compris non marchandes (soins aux proches,

---

(1) Crépon B., Ferracci M. et Fougère D. (2012), « Training the unemployed in France: How does it affect unemployment duration and recurrence? », *Annales d'économie et de statistique*, n° 107-108, p. 175-199.

(2) Luttringer J.-M. (2015), *Contribution pour la commission CPA*, août.

engagement syndical, associatif, service civique). Cette orientation s'inscrit dans la filiation de la « banque du temps » proposée en Suède dans les années 1970 par Gösta Rehn<sup>1</sup> qui préconise des droits de tirage sociaux portant sur les congés et le temps de travail en fonction des besoins et des projets des individus, ainsi que dans la lignée des travaux d'Alain Supiot<sup>2</sup>. Le CPA peut alors être un moyen d'alléger certaines tensions et souffrances associées au travail (pénibilité, risques psychosociaux, *burn out*) en répartissant mieux les périodes d'emploi tout au long du parcours de vie.

Dans ce scénario, la notion de capacité au sens large (pas seulement professionnelle) est préférée à celle d'employabilité et la liberté prend le pas sur la flexibilité. L'objectif est d'encourager la créativité des individus et de construire le cadre permettant de l'exprimer<sup>3</sup>.

## 2.2. Droits inclus

Les deux grands types de droits pouvant être mobilisés par ce CPA sont d'une part ceux en lien avec la formation, avec des abondements conditionnés pour compenser certaines inégalités (on retrouve ici le scénario 1), et d'autre part, les droits à congés qui pourraient être utilisés pour une meilleure articulation des temps consacrés au travail rémunéré ou 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, etc.).

La formation reste en effet un élément central de cette vision du CPA car elle ouvre des opportunités de changements professionnels. Mais en donnant la possibilité à chacun d'accumuler des droits de manière à mieux articuler ses différents temps de vie (professionnel, personnel, familial, social, etc.), le CPA offre aux personnes davantage de liberté dans l'exercice de leurs responsabilités. Cela se traduira par des articulations renouvelées entre les temps consacrés à l'emploi rémunéré et aux autres sphères de la vie. Pour les employeurs, cette flexibilité accrue dans la gestion des temps peut également être un atout, dans la mesure où elle permet plus de fluidité et de souplesse face aux variations des commandes ou de la conjoncture. Elle

---

(1) Rehn G. (1978), « Vers une société de libre choix (temps de travail et temps de loisir) », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 314-332.

(2) Supiot A. (1999), *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, rapport pour la Commission européenne, mars.

(3) Supiot A. (2015), *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France 2012-2014*, Paris, Fayard, 520 p.

peut en outre contribuer à réduire le stress et la souffrance au travail et favoriser une plus grande créativité.

Les droits venant alimenter le CPA seraient ainsi le CPF, le C3P, le CIF, le CET, l'épargne salariale, les allocations chômage (comme dans le scénario 1), et les droits à congés (y compris congés annuels et jours de RTT, dans la limite des obligations internationales). Pourraient s'y ajouter des dotations initiales ou correctrices, comme dans le premier scénario, mais aussi des points acquis dans certaines autres activités d'utilité collective, par exemple une période de service civique.

### 2.3. Utilisation et fongibilité des droits

L'enjeu de ce CPA serait de rassembler le plus grand nombre de droits fongibles avec une fongibilité élargie aux utilisations hors formation. Reconnaître l'utilité sociale de certaines activités familiales ou non marchandes peut se faire *via* la fongibilité de droits générés par le travail vers ces activités (sous forme de soutien en termes de revenu). Il s'agit donc d'une part de rendre le plus grand nombre de droits portables à l'issue de la rupture du contrat de travail/du changement de statut, et d'autre part d'étendre les logiques de fongibilité qui existent dans certains cas pour le CET<sup>1</sup> à d'autres droits et d'autres mobilisations. Les points pourraient être utilisés, comme dans le premier scénario, pour financer des prestations de formation ou d'accompagnement (et des aides à la création d'entreprise), mais ils pourraient également solvabiliser des temps ou activités marchands ou non marchands. Il s'agit ainsi d'accorder plus de souplesse dans l'utilisation des droits à congés existants, en permettant notamment beaucoup plus largement leur report au-delà de l'année en cours. Ainsi, les droits individuels comme les droits à congés ou l'épargne salariale pourraient, dans le respect de règles et de seuils à définir, être utilisés pour « financer » un congé parental, un temps partiel ou un projet personnel. Certains droits, qui assurent contre un risque, seraient totalement ou en partie « sanctuarisés » dans leur mobilisation, comme les droits assurance chômage, retraite ou formation, qui pourraient être abondés, mais dont les conditions de fongibilité « sortante » devraient être très strictes.

---

(1) Cette fongibilité est déjà possible : le salarié peut utiliser les droits acquis sur son compte épargne-temps pour « financer » dans certains cas (accord collectif) des congés dont congés de formation, congé sabbatique, congé parental, et des chèques emploi-service universel, ou de l'épargne salariale.

La fongibilité élevée qui sous-tend cette vision du CPA pose des problèmes d'arbitrage dans le temps et doit prendre en compte le risque de myopie d'individus ayant une trop forte préférence pour le présent<sup>1</sup>.

Elle devrait donc vraisemblablement être encadrée par des mécanismes contrôlant les flux entre droits et limitant dans le temps les périodes non travaillées (exemple du Canada où les salariés peuvent différer une partie de leur salaire pendant un nombre d'années et en bénéficier dans le cadre d'un congé sabbatique d'une période maximale d'un an).

## 2.4. Droits nouveaux

La reconnaissance d'activités socialement utiles mais ne donnant pas lieu à une rémunération (comme l'engagement civique ou le travail de *care*) passe par l'octroi de droits nouveaux associés à ces activités. Cela implique de définir en amont quelles sont les activités que la société souhaite valoriser et reconnaître dans une optique d'externalités positives. Par exemple, le service civique pourrait générer des points en unité de compte qui seraient inscrits dans le CPA de l'individu. C'est le sens des propositions de Claude Bartolone dans son rapport *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique* (2015).

Au-delà des droits acquis par chacun, une extension de ce scénario pourrait prendre la forme d'une possibilité ouverte de « tirer » des droits dans un fonds mutualisé, dont l'utilisation serait conditionnée à des conditions objectives (présence d'enfants, aide à des proches malades ou en perte d'autonomie) ou à l'acceptation d'un projet par un tiers<sup>2</sup>. Cela permettrait notamment d'accompagner les individus dans la possibilité ouverte à certains (ceux ayant « subi » des inégalités) de bénéficier de droits complémentaires mutualisés sur la base d'un projet (professionnel ou non).

## 2.5. Informations apportées par le CPA

Dans ce scénario, l'information disponible porterait avant tout sur l'ensemble des utilisations possibles des droits inscrits dans le CPA, tant pour ce qui concerne la capacité professionnelle de l'individu (voir scénario 1), que pour les activités hors travail rémunéré.

---

(1) Enfin, elle suppose de préciser le régime social et fiscal qui s'applique aux droits pouvant être fongibles (le CET est soumis à cotisations, qui doivent ainsi être prélevées au moment de l'alimentation du CPA, sauf si l'on considère que leur utilisation en formation les en exonère).

(2) Cette utilisation, inspirée notamment par Alain Supiot, peut être rapprochée des systèmes de « tontines » en Afrique.

Pour ces dernières, cette information comporterait deux volets :

- les utilisations possibles des droits acquis et les tables et règles de conversion entre droits ;
- les activités non marchandes socialement reconnues ouvrant des droits.

## 2.6. Accompagnement et services mis en place

Plus encore que dans le projet précédent, il s'agit de fournir des services d'accompagnement personnalisés permettant aux individus d'évoluer et de construire et réaliser leur projet de vie, en l'inscrivant dans une perspective longue.

## 2.7. Financement

Le CPA pourrait donc reposer sur un double mécanisme de financement :

- un financement mutualisé ou socialisé pour d'une part associer des droits à certaines activités socialement utiles, et d'autre part octroyer sous conditions des droits aux individus les moins bien dotés ;
- un financement individuel pour les autres utilisations.

Deux arguments justifient une mutualisation et la socialisation :

- il s'agit d'une part de compenser certaines inégalités de droits entre actifs (salariés/non-salariés, d'une petite ou d'une grande entreprise, en CDI ou en contrats à durée limitée, etc.) ;
- et d'autre part de 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, etc.).

Pour une large part, le financement des droits portés sur le compte reposerait sur l'alimentation par des droits existants, ne supposant pas de financement supplémentaire mais un mécanisme de mutualisation afin d'assurer la portabilité des droits dans le temps.

Il serait complété par des mécanismes de socialisation visant à compenser les inégalités, pouvant reposer sur des dotations individuelles automatiquement versées en fonction de certains critères (niveau de qualification, ancienneté, présence d'enfants, etc.) comme dans le projet précédent, mais aussi sur des droits de tirage à des fonds mutualisés qui pourraient être mobilisés en fonction de projets individuels. Cela suppose une forme de régulation et d'intermédiation par les organismes en charge de cette mutualisation.



## 2.8. Points de vigilance

Cette approche du CPA dépasse la vision du travail assimilé à l'emploi marchand, en cherchant à valoriser des activités non marchandes (soit par l'octroi de droits associés, soit par la possibilité d'utiliser des droits au bénéfice de ces activités).

Du point de vue des individus, si l'usage des libertés présente des avantages, il comporte certains risques, notamment d'éloignement du marché du travail au sens traditionnel. Le CPA doit prévoir une mobilisation des droits intégrant ce risque et visant à accompagner les individus dans leur réinsertion professionnelle (suite à un congé pour motif familial ou pour engagement civique par exemple).

Pour l'employeur, la logique de droits de tirage, s'ils sont opposables, peut représenter une contrainte organisationnelle forte (gestion des salariés absents pour formation/congés/temps partiel, etc.). Un moyen de réduire ce risque est de prévoir pour certaines utilisations une autorisation de l'employeur, ou de penser les mécanismes collectifs de remplacement des salariés partis en congés formation ou personnels (qui sont notamment plus difficiles à remplacer pour les PME)<sup>1</sup>. La plus grande liberté dans la gestion des temps peut aussi être source de productivité et permettre des ajustements plus faciles aux fluctuations de l'activité.

Pour les entreprises, outre la souplesse que cette approche peut permettre, les modalités de financement sont importantes. Reconnaître l'utilité sociale de certaines activités non marchandes peut en effet se faire soit *via* la fongibilité de droits générés par le travail vers ces activités (sous forme de soutien en termes de revenu), soit par de nouveaux financements.

## 3. Un compte ciblé sur l'accès aux droits et la sécurité des transitions

Ce scénario constitue également une extension du premier scénario, qui était centré sur la formation et le développement de la capacité professionnelle. Il inscrit le CPA dans une vision plus large visant à donner à chacun une meilleure connaissance et un accès plus simple à ses droits sociaux afin de lui permettre d'être davantage acteur de son parcours. Cette section décrit surtout les éléments supplémentaires par

---

(1) Pour Bernard Gazier, le remplacement doit devenir un bien public organisé en réseau, cf. les paysans et les médecins de campagne prenant leurs congés. Voir également les expériences de *job rotation* existant dans les pays nordiques qui permettent de remplacer des salariés partis en formation par d'autres salariés.



rapport au premier scénario. Elle doit être lue en lien avec la description du premier scénario afin d'avoir une vision complète.

### 3.1. Objectif et principes

Dans cette orientation, le CPA vise avant tout à permettre aux individus d'être davantage acteurs de leurs trajectoires, tout au long de leur vie. Cela suppose à la fois :

- d'assurer la continuité des droits sociaux de manière à éviter les ruptures et pertes de droits entre deux états, entre deux statuts ;
- de favoriser le développement de la capacité professionnelle de manière à renforcer les compétences des personnes et leurs capacités à s'insérer ou évoluer dans l'emploi.

Pour cela, le CPA doit permettre à chacun d'accéder plus simplement aux droits sociaux qui lui apportent une sécurité, notamment lors des changements de situations sur le marché du travail (changement d'emploi, chômage, reconversion, bien sûr, mais aussi naissances, maladie, déménagement, etc.). La connaissance et l'accès à ses droits est facteur d'autonomie en ce qu'elle permet à chacun de faire des choix de manière plus éclairée en procurant de la (pré)visibilité. Elle encourage ainsi la mobilité, professionnelle ou géographique, les changements de statut qui ne se traduisent plus par la peur de perdre des droits, la prise de risque. Elle devrait également contribuer à ce que les ruptures (par exemple du contrat de travail) sur le marché du travail ne soient pas perçues comme facteur de ruptures de droits sociaux. Le CPA viserait en outre une prise en compte des besoins et droits des individus dans leur « entièresité », luttant ainsi contre la segmentation actuelle des prises en charge entre les branches, caisses, opérateurs, etc., et facilitant pour l'individu, grâce à un accès immédiat à l'ensemble de ses droits, le recours effectif à ceux-ci.

Le compte personnel d'activité dans cette approche complète ainsi la démarche de « sécurisation des parcours professionnels » en mettant en évidence la continuité des droits au-delà de l'emploi. Pour les employeurs, au-delà des bénéfices en termes de qualifications, et de capacité d'adaptation liés au volet formation (premier scénario englobé dans cette approche), il permet de ne plus lier la sécurité des travailleurs à leur statut dans l'emploi et doit conduire à envisager plus sereinement les transitions et mobilités.

En outre, le compte personnel d'activité est dans cette approche le levier potentiel d'une poursuite de l'harmonisation et de la convergence de droits qui sont aujourd'hui encore fonctions du statut.

### **3.2. Droits inclus**

Le compte personnel d'activité est ici le point d'entrée vers les droits permettant à chacun d'être plus autonome et plus acteur de son parcours (ce qui suppose également un volet d'informations, de services et un accompagnement adapté, voir *infra*).

Comme dans les deux premiers scénarios, le compte comprendrait des droits mobilisables à l'initiative de l'individu à partir des points accumulés. Selon que la philosophie retenue est plus proche du scénario 1 ou du scénario 2, ces droits pourraient être exclusivement mobilisés pour améliorer la capacité professionnelle de l'individu (formation, accompagnement, création d'entreprise, mobilité, etc.) ou lui permettre plus largement d'articuler avec plus de souplesse différents types d'activité tout au long de sa vie. Par rapport à ce noyau commun, le CPA serait en outre le point d'accès aux droits sociaux qui répondent aux principaux risques, et notamment ceux qui apportent une sécurité face à une rupture sur le marché du travail : chômage, maladie, retraite, famille, accidents du travail... Il n'est toutefois pas question que ces « droits-risques » puissent être utilisés pour de la formation. Ils n'alimentent donc pas la partie en points du compte CPA. Sur cette partie des droits, le CPA donnerait accès à la situation personnelle du bénéficiaire au regard des différents risques. Cela suppose que le compte soit alimenté par les données personnelles de chacun des titulaires. Il pourrait en outre leur permettre de pratiquer des simulations sur leurs droits ou des requêtes personnalisées (disponibilité de garde d'enfants, de services d'aides à domicile ou de places en établissement d'accueil pour personnes handicapées ou âgées).

L'annexe 5 illustre concrètement, grâce à une application développée par un membre de la commission entrepreneur du numérique, à quoi pourrait ressembler l'application du CPA dans une telle approche.

### **3.3. Utilisation et fongibilité des droits**

Pour la partie du compte CPA constituée de droits partiellement fongibles en points (correspondant à la partie décrite dans le CPA des deux premiers scénarios), les règles de portabilité et fongibilité sont identiques à celles évoquées précédemment.

Pour la partie concernant les autres droits, qui répondent à des risques sociaux tels que la retraite, la maladie, l'utilisation est la même qu'aujourd'hui, avec une portabilité pouvant être étendue à terme pour certains droits (complémentaires santé et prévoyance par exemple) et toute fongibilité est exclue pour ces droits.

### **3.4. Droits nouveaux et abondements**

Ce scénario ne conduit pas à l'ajout de droits « substantiels » nouveaux par rapport aux deux premiers scénarios.

Il vise en revanche une amélioration profonde dans la mobilisation des droits existants, qui doit se traduire par un renforcement de l'effectivité de l'accès à ces droits et par une plus grande mobilité entre emplois et entre statuts.

Il doit également être associé à un accompagnement personnalisé pour chacun des principaux événements de vie nécessitant la mobilisation de droits sociaux (entrée sur le marché du travail, changement ou perte d'emploi, formation, retraite, mais aussi maladie, naissance d'un enfant, handicap, etc.).

### **3.5. Informations apportées par le CPA**

Le compte doit être le point d'entrée privilégié vers les informations utiles en matière de droits sociaux. Il devra pour cela s'appuyer sur les sites existants (famille, maladie, retraite, chômage, etc.). Un individu qui souhaiterait aller directement sur le site Ameli de l'assurance maladie auquel il est habitué pourra le faire. Mais un jeune qui ne connaît pas Ameli, le découvrira plutôt à partir de son CPA. Les informations et services apportés par le CPA sont à développer en lien avec les futurs utilisateurs : l'objectif est bien qu'ils y trouvent une information qui leur est utile, et qui leur soit accessible de façon intuitive (voir chapitre 6).

En outre, le compte peut être aussi le vecteur permettant à terme de réorganiser l'information sur les droits sociaux autour des événements de vie des individus, et non plus des dispositifs mis en œuvre pour les prendre en charge. Ainsi, à la naissance d'un enfant, le compte doit permettre de connaître et d'exercer simultanément ses droits en matière de congés (indemnisation des congés maternité et paternité), de prise en charge des soins (affiliation de l'enfant à l'assurance maladie), de prestations familiales en espèces et d'aide à la garde d'enfants, ces différents droits étant aujourd'hui gérés de manière distincte par différents organismes ou services au sein de ces organismes.

### **3.6. Accompagnement et services mis en place**

Dans ce scénario, le CPA joue le rôle de « compte-ressources » de l'individu en matière de droits sociaux. Il doit donc offrir des services de nature à aider l'individu à être davantage acteur de son parcours et à exercer ses droits.

Dans cette approche, l'accompagnement joue un rôle d'autant plus important. Outre le face à face humain qui reste indispensable, le CPA peut apporter des outils d'accompagnement nouveaux : des « questions-réponses » simples ou guidées, un conseiller virtuel (comme celui en développement par l'Union retraite), avec la possibilité de prise de relais par un conseiller en cas de questions plus précises ; des forums d'échanges entre utilisateurs sur le modèle des sites participatifs ; un accès guidé à des services ou à d'autres sites.

### **3.7. Financement**

Les questions de financement concernent la partie du compte décrite dans les scénarios précédents et sont donc les mêmes que dans ces scénarios.

### **3.8. Points de vigilance**

La coexistence avec les sites existants qui fonctionnent bien et sont identifiés par les individus peut conduire à un risque de trop-plein ou de redondance d'information. Ce risque sera à apprécier lors du développement avec des usagers pour bien cibler ce qui est le plus utile sur le CPA.

Le regroupement d'un plus grand nombre de droits (formation, retraite, maladie, chômage, etc.) risque par ailleurs d'éloigner l'expertise en matière de conseils et d'accompagnement relatifs à ces droits et d'appauvrir le contenu informationnel du portail. De telles critiques sont parfois formulées sur le portail britannique gov.uk. Le maintien des sites existants des organismes sociaux répond toutefois à ce risque.

Il existe enfin un risque opérationnel à regrouper des sites existants ou en cours de construction, chacun ayant sa propre logique et des SI métiers distincts. Regrouper tous ces sites aurait en outre des implications en termes de gouvernance et de modalités de construction du site.

	<b>Scénario 1</b>	<b>Scénario 2</b>	<b>Scénario 3</b>
<b>Finalité</b>	Sécurisation des parcours par un développement des capacités professionnelles	Liberté dans l'usage des temps tout au long de la vie	Sécurisation des parcours par la continuité et l'accès aux droits
<b>Champ</b>	Universel : de 16 ans au décès pour tous les résidents en France		
<b>Droits inclus</b>	CPF, C3P, CIF, CET, épargne salariale + éventuellement allocations chômage	Idem scénario 1 + droits à congés + activités civiques donnant des points	Idem scénario 1 (ou scénario 2) + principaux droits sociaux associés à la personne (sans fongibilité)
<b>Utilisations</b>	Formation, aide à la mobilité, aide à la création d'entreprise Fongibilité asymétrique vers la formation et ce qui accompagne le développement professionnel (accompagnement, mobilité, freins à l'emploi, etc.)	Idem scénario 1 + Solvabilisation de périodes de travail non marchand d'utilité collective : temps familiaux, engagement civique, congés longs, bénévolat, etc.)	Idem scénario 1 + droits personnels, mais non fongibles (droits chômage ou retraite et simulations)
<b>Droits nouveaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotations personnelles pour corriger des inégalités de chances (jeunes sans qualifications, chômeurs de longue durée, par exemple)</li> <li>• Portabilité plus grande de certains droits (congés, etc.)</li> </ul>	Idem scénario 1 + possibilité de financer des périodes de travail non marchand	Idem scénario 1 (ou 2)
<b>Informations et services</b>	Informations utiles à la définition d'un projet : métiers qui recrutent, qualité des formations + services d'accompagnement, de conseil, forums	Idem scénario 1	+ Informations utiles à l'accès aux droits et outils de simulation (chômage, retraite, etc.)
<b>Intérêt pour l'employeur</b>	Formation et mobilité des actifs	+ Gestion plus souple des temps et des fluctuations de l'activité, réduction possible du stress, financement alternatif d'activités socialisées	+ Autonomie plus grande des actifs, conduisant à plus de liberté et de fluidité sur le marché du travail
<b>Unité de compte</b>	Points		
<b>Financement</b>	Droits initiaux, mutualisation, dotations financées par la solidarité + co-financements individuels possibles		
<b>Complexité de mise en œuvre</b>	Couverture d'un nombre limité d'actifs par les CET et l'épargne salariale Définition des règles de fongibilité	Définition des activités d'utilité collective Mutualisation des financements	Conciliation de la complexité des systèmes de droits (et des SI) et de la simplification pour l'usager





## CHAPITRE 5

# LES CONDITIONS NUMÉRIQUES DU SUCCÈS

---

Le compte personnel d'activité, dont les objectifs, le périmètre et les utilisations ont été décrits dans les chapitres précédents, est aussi un objet numérique. Ce caractère n'est pas une propriété secondaire : il ouvre des potentialités nouvelles qu'il importe de valoriser et implique des choix de méthode dans la conception et l'élaboration du CPA<sup>1</sup>. Concrètement, à partir d'un point d'entrée unique (site web et application pour les supports mobiles), le compte personnel d'activité a vocation à réunir les différents droits et dispositifs jugés utiles à la sécurisation des parcours ainsi que les informations et les services permettant de s'en saisir ; il doit également concrétiser la portabilité et la fongibilité de certains de ces droits.

Le compte personnel d'activité s'inscrit ainsi dans une démarche déjà engagée de mobilisation du numérique à des fins d'activation facilitée des droits, *via* l'information des usagers et la simplification de leurs démarches. Le développement des services publics numériques est déjà une réalité en France, qui est plutôt bien positionnée dans les classements internationaux<sup>2</sup>.

L'offre numérique existante est toutefois construite sur l'organisation historique de la protection sociale en silos (assurance maladie, retraite, chômage, famille, etc.) et selon les statuts professionnels (salarié, fonctionnaire, indépendant, agriculteur, etc.), ce qui conduit souvent à des sites distincts pour les différents régimes ou branches. Il en est de même dans les champs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, avec des sites par dispositif, par opérateur ou par financeur. Le compte personnel formation, qui constitue une première tentative d'approche plus

---

(1) Voir *La nouvelle grammaire du succès*, rapport de Philippe Lemoine au gouvernement sur la transformation numérique de l'économie, novembre 2014.

(2) La France se situe au quatrième rang mondial et au premier rang européen dans le classement établi par l'ONU en matière d'e-administration.

intégrée, a d'ailleurs fait ressortir cette complexité de l'écosystème de la formation professionnelle. L'évolution des technologies et des méthodes de développement tiré par les usages (méthodes dites agiles) fait entrevoir des possibilités d'innovation continue dans les manières de dispenser l'information auprès des utilisateurs.

Le compte personnel d'activité doit ainsi :

- offrir une interface numérique permettant à chacun d'être davantage acteur de son parcours professionnel, en partant le plus possible de la personne, des questions qu'elle se pose et des leviers dont elle souhaite disposer – et non en partant des dispositifs (1.) ;
- réunir et pousser l'information vers le titulaire du compte afin de faciliter son accès aux droits et dispositifs et d'éviter le non-recours, sur la base d'une alimentation auprès des différents systèmes et sources d'information et de manière juridiquement encadrée (2.).

## **1. Une interface numérique au service des personnes**

En partant de la personne et de ses différents besoins, le compte personnel d'activité pourrait constituer un point d'entrée unique vers un éventail – plus ou moins large selon le périmètre retenu pour le CPA – de droits et de dispositifs (1.1). Sa construction poursuivrait des objectifs de transformation de l'accès à l'information et d'accessibilité numérique (1.2). Par le recours à des méthodes de développement itératives et ouvertes, cette interface devrait comporter non seulement ce que les acteurs institutionnels pensent devoir y mettre, mais surtout ce que les usagers souhaitent y trouver (1.3.).

### **1.1. Contours et fonctionnalités du CPA comme interface numérique**

La technologie numérique permet d'envisager concrètement une personnalisation ainsi qu'un point d'entrée unique en matière de sécurisation des parcours professionnels, rompant avec la logique de notre système de protection sociale, construit pour faire face à des risques pris séparément (maladie, chômage, vieillesse, pauvreté, etc.), au profit d'une approche plus transversale, à la fois entre dispositifs et risques à un moment donné, et dans le temps.

#### ***Un compte des droits sociaux disponible en ligne et sur une application mobile***

À partir d'un espace commun sécurisé, activable par un identifiant unique, le titulaire accéderait selon les scénarios à différentes composantes, autour du récapitulatif de



ses droits personnels, avec une distinction entre les droits activables, comme la formation, dans le scénario 1, et les « droits risques » dans le scénario 3. Le compte devrait être disponible à la fois sur un site internet et sur une application destinée aux supports mobiles.

Le compte personnel d'activité devrait permettre d'accéder à une information exacte, actualisée et sécurisée sur les différents types de droits acquis et leurs possibilités de mobilisation par le titulaire, soit une forme de « coffre-fort » des droits sociaux.

La notion de compte numérique n'est certes pas totalement neuve dans le droit social (voir chapitre 2). L'article de loi relatif au compte individuel de retraites, qui sera en place à partir de 2017, précise ainsi que l'assuré « *bénéficie d'un service en ligne lui donnant accès à tout moment à son relevé actualisé, l'informant sur les régimes dont il relève et lui permettant de réaliser certaines démarches administratives et d'échanger avec les régimes concernés des documents dématérialisés* ».

Le compte personnel d'activité doit cependant être l'occasion d'une vision globale et organisée de droits qui, sans cela, paraissent dispersés entre des organismes peu coordonnés et difficiles à mobiliser.

Un tel « compte des comptes », permettant au titulaire de visualiser ses droits de manière simple, présenterait plusieurs intérêts :

- un gain de lisibilité et de prévisibilité, et la possibilité de rendre immédiatement visibles pour la personne les différents leviers et sécurités qui sont mis à sa disposition ;
- une meilleure compréhension par le titulaire des activations possibles de ses droits.

Les informations ainsi regroupées peuvent également être utiles pour un accompagnement vers l'emploi et le conseil en évolution professionnelle (CEP). Elles forment en effet un ensemble de données sur la situation individuelle, pertinentes pour un pilotage actif de la trajectoire professionnelle et clarifiant le champ des possibles (par exemple, en fonction des points disponibles sur le compte).

### ***Une offre d'information et de services personnalisée***

Les droits utiles pour sécuriser un parcours professionnel ou envisager une évolution professionnelle relèvent d'un périmètre large, qui n'est pas nécessairement figé. Ils sont en effet fonction de la situation de chacun. Un salarié qui envisage de créer une entreprise peut souhaiter faire le point sur ses droits à la retraite, alors qu'un chômeur

en recherche d'emploi pourra souhaiter connaître ses droits à formation, mais aussi les secteurs qui recrutent et les formations qui peuvent y mener.

Le site ou l'application mobile du compte personnel d'activité devraient permettre à terme :

- d'accéder à partir d'un point d'entrée unique à l'information utile sur les droits personnels et les démarches associées, voire de les mobiliser (pour postuler à une formation, par exemple) ; concrètement, le site ou l'application pourraient être organisés par briques thématiques, avec une entrée par grands types de droits (formation, chômage, retraite, maladie, famille, logement), couplée avec une possibilité d'entrée par types de questions ou de situations concrètes, qui seront à définir dans un processus d'interaction avec des usagers du compte ;
- de disposer d'outils de simulation des droits, à partir de données entrées par l'utilisateur ou de données réelles. Ces outils, dont des exemples sont en cours de développement, seront plus fiables et plus faciles d'utilisation que les outils de première génération. Ils sont ainsi prévus au titre du compte unique retraite d'ici fin 2016 (voir *infra*). Ils pourraient également être mis à disposition pour d'autres droits, notamment l'indemnisation chômage. Outre les droits rechargeables, éventuellement reportés au compte personnel d'activité, serait à étudier la possibilité d'une estimation des droits en cours d'acquisition calculée sur données réelles<sup>1</sup>, sur la base de la déclaration sociale nominative (DSN) qui sera généralisée progressivement en 2016 ;
- de personnaliser son espace. Le titulaire aurait une certaine latitude pour l'adapter en fonction de ses besoins et de ses usages (sous la forme d'un espace aménageable, d'un panier ou d'une « musette » numérique). Prenant en compte la variété des profils utilisateurs, la personnalisation permettrait également une simplification, le portail n'ayant pas pour objectif l'exhaustivité<sup>2</sup> ;
- de proposer des services orientés vers l'utilisateur. Des exemples sont d'ores et déjà donnés, ou en cours de développement, par différents sites institutionnels : FAQ, conseiller et entretien virtuels, tableau de bord, géolocalisation, tutoriel, forum d'échanges, etc. La création d'un environnement numérique donnant accès à plusieurs services passe également par l'ouverture à des services applicatifs développés par des acteurs privés<sup>3</sup>. Le diagnostic de situation personnelle,

---

(1) Cet outil est disponible pour les demandeurs d'emploi inscrits.

(2) De ce point de vue, le projet de portail « CPA » est de nature très différente de celui de service-public.fr et monservice-public.fr, tenus de proposer le périmètre le plus large d'informations et de démarches en ligne.

(3) Sur le modèle de *l'Employ Store* mis en service en juin 2015 par Pôle Emploi, voir encadré.

l'analyse et l'anticipation de l'évolution du marché du travail, l'accès à la formation, le soutien dans les périodes de transition apparaissent comme autant de champs potentiels d'application.

### **Les acteurs institutionnels font évoluer leur offre de services numériques**

Parmi les développements récents ou en cours en matière de service numérique, deux exemples peuvent être mentionnés :

- le compte unique de retraite en ligne, piloté par le groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite<sup>1</sup>, rassemblera à terme la totalité des informations sur les droits acquis par les assurés pour l'ensemble de leur carrière et pour tous les régimes de retraite. Le répertoire général des carrières uniques (RGCU) centralisant les données relatives à toute la carrière d'un assuré sera alimenté progressivement, à partir de 2017 jusqu'en 2021. Sans attendre la fin de sa mise en place, des progrès en matière de droit à l'information sont impulsés par l'Union Retraite : information sur les droits à n'importe quel moment de la carrière, calcul à l'avance du montant de pensions (simulateur de retraites EVA, fondé sur les données de carrière réelles), conseillers virtuels et entretiens virtuels pour une adaptation des informations aux différentes catégories d'utilisateurs (jeunes qui entrent dans la vie active, transition de salarié à indépendant, etc.) ;
- *l'Emploi Store*, la plateforme de coopération public-privé lancée en juin 2015 par Pôle emploi, complète les services du site pole-emploi.fr. La plateforme réunit une centaine de services dédiés à l'emploi et à la formation, dont des applis développées par une cinquantaine de partenaires privés (moteurs de recherche d'offres d'emploi, création de CV interactif, formations en ligne, etc.), autour de quatre grandes thématiques (choisir un métier, se former, préparer sa candidature, trouver un emploi). Un onglet « création d'entreprise » et un espace dédié aux employeurs sont prévus d'ici à 2016.

### **Un accompagnement 3.0**

En présence d'une offre digitale abondante, le développement d'outils de profilage, la scénarisation des parcours et une démarche *push*, consistant à pousser de l'information vers l'utilisateur, pourraient être des fonctionnalités plus spécifiques à une application CPA.

---

(1) Le GIP a pour objet une mise en commun d'une partie des moyens des trente-cinq régimes de retraite légaux obligatoires (régimes de base et régimes complémentaires) pour réaliser des projets visant à simplifier leurs relations avec les utilisateurs.

Des notifications et des suggestions personnalisées, générées à partir du rapprochement des informations relatives à la situation de l'individu, au niveau de ses droits acquis, à ses données de consultation, sont des aspects d'un possible accompagnement numérique 3.0.

Les logiciels de recommandation, recourant à des algorithmes, sont massivement mobilisés par l'économie des plateformes. Ils pourraient l'être pour le service public, le progrès du droit à l'information et la lutte contre le non-recours. Suggestions d'une formation, incitation à une démarche de validation des acquis de l'expérience : l'accompagnement personnalisé grâce au numérique peut ouvrir l'horizon des possibles et aider les individus à dessiner leur parcours.

Loin de se réduire à faire tourner des ordinateurs, une telle approche sollicite une importante expertise métiers (analyse des parcours des professionnels de l'accompagnement des transitions professionnelles, connaissance des prestations des gestionnaires-conseils de la sécurité sociale, etc.) et suppose d'introduire de façon permanente de l'humain dans le processus (voir *infra* la préconisation de méthodes itératives de développement en relation avec les usagers).

### ***Un espace sécurisé, activable par un identifiant personnel***

L'utilisateur, en se connectant à son compte personnel d'activité, devrait pouvoir activer par un identifiant un espace personnel sécurisé. Il devrait aussi pouvoir accéder à partir de cet espace à son compte, ainsi qu'à l'ensemble des services accessibles depuis le portail ou la plateforme, sans renouveler son identification.

Le projet *France Connect*, expérimenté depuis début 2015 par la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC), au sein du SGMAP, vise, en fédérant les différentes identités numériques, à permettre une authentification et une identification unique choisie par la personne pour toutes ses démarches auprès des administrations publiques en ligne. Ce projet a obtenu un avis favorable de la CNIL. Il apparaît comme une solution sur laquelle le Compte personnel d'activité pourrait s'appuyer pour l'identification.

La saisie d'informations par l'utilisateur devra également être réduite au strict minimum. Autant que possible techniquement et juridiquement, la plateforme devra être alimentée automatiquement. Le projet de compte personnel d'activité s'inscrit ainsi dans les perspectives tracées par la nouvelle stratégie d'État plateforme. Impulsée par le SGMAP, celle-ci repose sur l'échange de données entre les administrations afin de simplifier l'accès aux différents services.

## 1.2. L'accessibilité numérique et l'appropriation du CPA

L'offre d'un service public *via* un outil numérique demande de s'intéresser dès la conception à l'accessibilité de ce service pour l'ensemble des populations visées. Cette accessibilité suppose que les ressources numériques sont mises à disposition de tous les individus, quels que soient leur matériel ou logiciel, leur infrastructure réseau, leurs aptitudes. Il y a là pour le CPA un véritable impératif, eu égard à son objet (la sécurisation des parcours professionnels) et à son public (les actifs en transition).

### *Des Français connectés*

Aujourd'hui, en France, la fracture numérique ne réside plus forcément dans l'absence d'accès aux terminaux numériques<sup>1</sup>. En 2012, selon les enquêtes disponibles :

- 20 % de la population n'avait pas accès à internet à domicile, mais ce taux paraissait décroître très rapidement (il s'élevait à 46 % en 2007 et 88 % en 2000) ;
- la fracture était générationnelle, les personnes d'âge actif apparaissant très largement connectées : le taux d'équipement culminait à 96 % pour les moins de 30 ans, restait supérieur à 85 % avant 60 ans, pour diminuer à 62 % entre 60 et 74 ans et chuter à 23 % à partir de 75 ans. La fracture numérique se réduisait également entre catégories sociales (internet touchait la quasi-totalité des cadres depuis 2007 ; quatre ouvriers sur cinq l'utilisaient en 2012, contre un sur deux seulement en 2007) ;
- le développement accéléré de l'internet mobile a accompagné ces évolutions : en 2012, 40 % des personnes résidant en France avaient déjà surfé sur internet en dehors de chez elles, *via* des terminaux mobiles (elles n'étaient que 10 % en 2007) ;
- les personnes ne disposant pas d'internet à domicile évoquaient en premier lieu leur manque de compétences, puis l'inutilité d'internet, devant le coût du matériel ou celui de l'accès. Seuls 3 % déclaraient ne pas avoir internet à domicile du fait de l'absence de haut débit à proximité de leur résidence<sup>2</sup>.

Ces données, concernant les personnes d'âge actif, sont indirectement confirmées par une récente étude de l'OCDE, qui montre une absence de fracture numérique du

---

(1) *Citoyens d'une société numérique*, rapport du Conseil national du numérique sur l'inclusion numérique, coordonné par Valérie Peugeot, 2013.

(2) Gombault V. (2013), « L'internet de plus en plus prisé, l'internaute de plus en plus mobile », *Insee Première*, n° 1452, juin.

point de vue des terminaux dans le cas de la France : en 2012, 99 % des jeunes de 15 ans (et par voie de conséquence leurs parents) disposaient d'au moins un ordinateur à la maison ; parmi les moins favorisés d'entre eux (quartile inférieur dans l'échelle des revenus), 96 % avaient accès à l'internet à leur domicile<sup>1</sup>.

Dans des termes qui devront être précisés, le droit à la connexion devrait être protégé par la future loi pour une République numérique, afin que les foyers en difficulté financière puissent continuer de bénéficier d'un accès à internet. Ce projet de loi visera également à garantir l'inclusion numérique des personnes handicapées, en définissant des obligations d'accessibilité à ces publics pour les différents services téléphoniques, ainsi que pour les sites internet publics et de grandes entreprises.

### **Une attente des citoyens en matière de services publics numériques**

Les récents résultats du *baromètre Digital Gouv' 2015* analysant le rapport des citoyens à la transformation numérique de l'État montrent qu'une plateforme numérique CPA répondrait à des attentes fortes et largement partagées.

#### **Le rapport des citoyens à la transformation numérique de l'État**

(Sondage Ipsos pour Sopra Steria, septembre 2015)

- Les trois quarts des Français (75 %) jugent prioritaire que l'État utilise de plus en plus internet et la technologie dans ses relations avec les administrés.
- Le développement du numérique comme outil de simplification des démarches est jugé particulièrement prioritaire pour certains événements de vie souvent difficiles ou stressants mais courants : la perte et la recherche d'emploi, le départ à la retraite, la demande d'aides sociales (allocations familiales, aide au logement, RSA). Cette attente est partagée par les plus jeunes comme les plus âgés, les catégories aisées comme les plus fragiles.
- Si 84 % des Français estiment que le développement du numérique est avancé dans le domaine de la fiscalité, ils ne sont que 60 % à le penser dans le domaine de la sécurité sociale.
- La dématérialisation, la simplification, la transversalité et le renforcement des liens entre administrations ainsi que la personnalisation sont les principales attentes associées par les Français au développement numérique de l'État et de l'administration. Concrètement, l'idée d'un compte sécurisé pour chaque citoyen

(1) Premier rapport PISA de l'OCDE sur les compétences numériques des élèves, *Students, Computers and Learning: Making the Connection*, 2015 (étude réalisée sur la base des données collectées en 2012 lors de la dernière enquête Pisa).

lui donnant accès à l'ensemble des services publics en ligne ou celle d'une centralisation des démarches par événements de vie (par exemple, « je recherche un emploi ») séduisent particulièrement. Les pistes de transformations jugées importantes sont : avoir un compte unique sécurisé donnant accès à tous les services publics en ligne (87 %) ; ne pas avoir à communiquer les mêmes informations à différentes reprises (92 %) ; être informé des démarches à entreprendre par événement de vie (88 %).

- Des limites sont clairement posées à la dématérialisation et à la digitalisation : en cas de difficultés, les citoyens émettent le souhait d'être accompagnés, de pouvoir échanger avec un agent, que ce soit en présentiel, au téléphone ou grâce à un système de messagerie.

### **Améliorer la qualité de l'expérience utilisateur**

La qualité de l'expérience utilisateur, c'est-à-dire la simplicité de navigation offerte ou non par une interface numérique, détermine *in fine* la possibilité donnée ou non à l'utilisateur de s'approprier cet outil. Garantir l'accessibilité numérique passe ainsi par la prise en compte des besoins des différentes populations visées mais aussi de leurs préférences en termes de présentation des contenus.

C'est l'enjeu auquel vise à répondre une interface personnalisable (et évolutive) en fonction du profil des utilisateurs. Il s'incarne fondamentalement dans la façon dont l'information peut être délivrée, quelques principes clés devant être respectés.

*La mise en œuvre d'une stratégie multi-canaux est aujourd'hui indispensable.* Il s'agit de permettre une consultation depuis un ordinateur sous la forme d'un site web classique, mais également sur des terminaux mobiles.

*L'information doit être compréhensible pour l'internaute et une aide lexicale doit être apportée.* Un langage accessible, limitant les termes juridiques, le vocabulaire technique et administratif, privilégiant par exemple « prendre sa retraite » plutôt que « liquider sa pension », sera à privilégier. Des fonctionnalités en cours de développement démontrent par ailleurs la possibilité d'aller de plus en plus loin dans l'internalisation de l'aide lexicale. Les développeurs de l'Union Retraite ont présenté à la commission des logiciels, entre traducteur et thesaurus, qui permettent d'orienter les utilisateurs vers l'information qu'ils recherchent à partir de questions formulées au plus près de leur vécu (par exemple, l'évocation d'un veuvage, d'une carrière heurtée, d'une période longue de chômage). Ces logiciels sont « apprenants », au sens où leurs fonctionnalités pourront être améliorées en continu à partir de l'exploitation des données de consultation.



*D'autres démarches innovantes visant à accompagner les différents publics vers leurs droits et les dispositifs* sont également en cours de développement :

- l'exemple des solutions logicielles innovantes par le GIP Union Retraite se concrétise également par l'entretien et le conseiller virtuels : ils permettent, pour le premier, une information ludique (*serious game*), des scénarios ciblés (information qualifiée), le téléchargement d'une synthèse des informations et suggestions (résultat personnalisé) ; pour le second, une information sans navigation (une question = une réponse) dans des termes simplifiés, avec une mise en relation avec les conseillers susceptibles d'accompagner plus avant l'utilisateur si besoin (indication des coordonnées des plateformes téléphoniques des organismes de protection sociale gérant ses droits). L'entretien virtuel est déclinable par publics : les jeunes s'insérant sur le marché de l'emploi, les personnes évoluant entre différents statuts d'emploi, par exemple de salarié vers indépendant ou créateur d'entreprise, les seniors, les personnes ayant travaillé dans plusieurs pays, etc. ;
- l'interface peut également gagner en convivialité par le recours à des avatars, comme certains droits peuvent gagner en lisibilité s'ils sont représentés de façon visuelle et imagée (data visualisation). On pourrait par exemple imaginer que les barèmes de conversion et les règles de fongibilité des droits soient illustrés de façon animée ;
- enfin, « pousser » l'information (approche push) apparaît comme un levier particulièrement efficace pour faciliter l'accès aux droits et limiter le non-recours aux dispositifs. La technologie numérique serait mobilisée pour mettre en avant les contenus qui semblent les plus appropriés pour l'utilisateur, qu'il s'agisse de suggestions de formation ou de démarches administratives à engager.

### ***Une addition ou une substitution du compte personnel d'activité aux sites existants ?***

Les acteurs du secteur de la stratégie digitale, spécialistes de l'expérience utilisateur entendus par la commission ont argumenté en faveur des principes de non-additionnalité et de substituabilité des sites. Dans cette perspective, les canaux numériques existants devraient disparaître pour les utilisateurs finaux au profit d'une plateforme unique du compte personnel d'activité, des moyens d'accès différents à un même service pouvant être source de confusion.

Ce principe de substitution ne semble toutefois pas forcément à retenir pour le CPA, du moins dans un premier temps. Le compte personnel d'activité numérique a en



effet un objet particulier, et ne reprendra pas nécessairement toutes les informations disponibles sur les sites actuels<sup>1</sup>.

Les travaux de la commission mettent toutefois en lumière une nécessité de progresser vers une offre en ligne plus cohérente et évitant les redondances. Par exemple, le site Orientation pour tous, développé et animé par Centre Inffo, peut être perçu par l'utilisateur comme partiellement redondant avec le site Emploi Store, porté par Pôle emploi et de création plus récente. Ces constats invitent à une plus grande coordination entre les différents opérateurs en charge de sites web.

### **1.3. Développer l'outil à partir des besoins, des usages et des utilisateurs**

Les trois ateliers organisés par la commission pour consulter les utilisateurs – avec des personnes en recherche d'emploi, des représentants des organisations de jeunesse et enfin des entrepreneurs<sup>2</sup> – ont confirmé que l'appropriation du compte personnel d'activité dépendra fondamentalement du processus de développement du dispositif et de l'outil numérique.

#### ***L'opportunité de recourir à des méthodes agiles et de design thinking***

La réussite du CPA se mesurera à l'aune de son appropriation par les utilisateurs.

Le numérique conduit à renouveler les méthodes de conception et de développement des dispositifs et des services publics. Les modes de prise en compte des usagers évoluent, au-delà des outils habituels de consultation (dont les sondages et les « focus group ») sur des dispositifs déjà figés dans leurs caractéristiques essentielles. Pour développer leurs produits, les entreprises du numérique s'appuient actuellement sur des méthodes dites agiles, fondées sur l'interaction avec les utilisateurs potentiels.

Cette philosophie devra se retrouver à la fois dans la phase de conception du compte, en amont de son lancement au 1<sup>er</sup> janvier 2017, mais également au-delà, par la capacité à le faire vivre et évoluer en continu.

---

(1) Une substitution qui se traduirait par un appauvrissement des contenus et des fonctionnalités lors du passage de différents sites web sous un même service n'apparaît pas souhaitable. C'est l'un des reproches portés au site Gov.uk entré en fonction en octobre 2012 au Royaume-Uni avec pour mission, dans une logique de substitution, de constituer le point d'entrée unique de l'ensemble des services en ligne proposés aux citoyens et aux entreprises par les administrations publiques, les agences étatiques et les structures parapubliques.

(2) Voir le détail en annexe 4.

### **Itérer avec les utilisateurs potentiels et exploiter les données**

La phase de conception de l'application numérique du CPA devra être guidée par la réponse à des problématiques concrètes des usagers, point central de la réussite du projet : elle devra être irriguée par la connaissance des besoins des différents types d'utilisateurs (identification des profils-types les plus représentatifs) et apprendre des utilisateurs (démarche *test and learn* et organisation de tests de prototype). Appliquée au compte personnel d'activité, une méthode agile invite à prévoir des groupes « utilisateurs » et une construction itérative de l'outil numérique. Différentes phases peuvent permettre de tester des idées, des fonctionnalités, des interfaces, en fonction de l'état d'avancement du projet. En rencontrant au plus vite le retour des utilisateurs, ce processus permet de construire pas à pas un outil performant. Sinon, le risque est de développer un outil non adapté – donc boudé une fois mis en service – mais trop abouti pour être modifiable sans coûts excessifs en temps et en moyens.

Dans la phase aval, ultérieure à son lancement, le développement continu du compte personnel d'activité pourra s'appuyer sur l'exploitation des données alimentant le SI « CPA » et des données générées par les utilisateurs sur le site. Pour ces données de consultation et ces données personnelles, des traitements, le cas échéant sécurisés, devront être prévus. Ce type d'exploitation est susceptible d'alimenter de façon permanente l'amélioration des services et l'innovation.

## **2. Amener l'information et les services à l'utilisateur : aspects techniques et légaux**

L'outil numérique CPA participe d'un changement de paradigme. Plutôt que de faire peser sur la personne la charge de collecter l'information et de se déplacer vers, et souvent entre les différents guichets, l'ambition est de réunir l'information et les services et, le cas échéant, de les « pousser » vers l'utilisateur. Cet outil est susceptible d'être de grande portée dans la facilitation de l'accès aux droits et aux dispositifs ainsi que dans la lutte contre le non-recours.

Un tel dispositif numérique n'apparaît plus inaccessible. Sans occulter les difficultés et les limites qui pourraient être rencontrées, il devient plus réaliste au fur et à mesure de l'état d'avancement des technologies . Notamment, la puissance publique et les organismes de sécurité sociale ont engagé depuis plusieurs années des chantiers structurants en matière d'architecture des systèmes d'information ainsi que d'amélioration de la qualité des données, dont l'avancement pourrait bénéficier directement au compte personnel d'activité.

L'opérationnalisation du CPA revêt ainsi un ensemble d'aspects techniques et légaux, s'agissant du futur système d'information du compte (SI CPA), notamment de son alimentation (2.1.), ainsi que des modalités de réutilisation, de partage et de protection des données à caractère personnel (2.2).

## **2.1. Alimentation du CPA par plusieurs sources hétérogènes**

Les travaux de la commission ont permis d'identifier, sur les différents périmètres envisagés, certains défis opérationnels posés par le projet d'un point d'entrée unique en matière d'offre numérique. Notamment, ils ont examiné ce que pourrait être le modèle d'échanges de données entre le futur opérateur en charge du SI CPA et ses partenaires.

### ***Quel modèle pour le futur SI CPA ?***

Tel qu'il se dessine, un SI CPA ne correspond pas à la mise en place d'une « méga-base » de données : celle-ci ne serait pas conforme aux principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel ; elle n'est ni souhaitable ni réaliste techniquement ; elle ne correspond pas aux différents projets étudiés (voir chapitre 4).

Le modèle d'alimentation du compte personnel d'activité renverrait plutôt à une configuration technique où le SI CPA « tirerait » les données nécessaires à son fonctionnement auprès des SI de référence détenteurs des données. Le SI CPA, orienté vers la fourniture de services, serait le « client » des SI fournisseurs de données.

Si le projet est d'aller plus avant dans la convertibilité des différents droits, ainsi que la dématérialisation et la désintermédiation de leur activation (par exemple s'agissant de l'accès à la formation), cela impliquera des automatisations de flux de données entre les SI dans le périmètre du compte personnel d'activité. Faire du CPA, au-delà d'un outil d'information, un outil de mobilisation et de gestion de leurs droits par les personnes suppose que les conditions d'une interopérabilité des SI soient réunies (voir *infra* l'exemple du CPF).

### ***Les acquis et les perspectives des chantiers SI publics et parapublics déjà engagés***

La construction du compte fait ainsi principalement place à des enjeux de compatibilité et d'interopérabilité entre les SI, de coût d'investissement pour l'assurer, ainsi que d'échange et de réutilisation des données. À ces titres, le compte personnel d'activité s'inscrit dans des chantiers de long terme, qui lui sont connexes, et sur lesquels il lui serait possible de prendre appui :

- *la stratégie d'État plateforme*, avec la définition de principes d'architecture des systèmes d'information favorisant l'échange et la réutilisation des données à des fins de simplification et d'enrichissement des services publics numériques. Pilotée par le SGMAP et soutenue par le programme d'investissement d'avenir (PIA, programme « Transition numérique et modernisation de l'action publique »), cette stratégie met progressivement en place un nouveau modèle de système d'échange de données, à la fois ouvert (à des partenaires) et sécurisé (pour la protection de données). Elle repose notamment sur un interfaçage maîtrisé des différents SI (via des hubs et/ou des API, *Application Programming Interfaces*, interfaces d'accès à des données) ;
- *l'amélioration de la qualité, du regroupement et de la disponibilité des données dans le champ social*, conduite notamment dans le cadre de groupements d'intérêt public (GIP Union Retraite et Modernisation des déclarations sociales). Elle repose sur des actions de coordination en matière de normalisation des données et d'interopérabilité des systèmes d'information (établissement de référentiels communs) ; également, sur la construction de répertoires de données d'affiliation aux différents régimes de protection sociales (le Répertoire national commun de la protection sociale dit RNCPS, le Répertoire de gestion des carrières unique dit RGPU) ainsi que de déclarants des données sociales<sup>1</sup> (le Répertoire commun des déclarants dit RCD).

#### *Les défis de la mise en place d'un écosystème de SI autour du projet de CPA*

Dans ses grands traits, le modèle envisagé renvoie à une organisation déconcentrée associée à des mécanismes d'échange des données. Cette organisation est en capacité d'assurer la protection des données individuelles : il est par exemple aujourd'hui techniquement possible d'encadrer l'automatisation des échanges en programmant des niveaux d'accès, partiel ou complet, aux données d'un SI. Elle a également pour avantage de positionner les différents SI et leurs opérateurs, comme fournisseurs de données ou comme fournisseurs de services, dans un futur écosystème informationnel du compte personnel d'activité.

Ce modèle, relativement simple en apparence, repose toutefois sur une standardisation des données et sur un interfaçage des différents SI, qui peuvent se révéler redoutablement complexes en pratique. Le développement du compte personnel d'activité est ici dépendant de la capacité et du calendrier de mise en œuvre des

---

(1) Les données produites par les entreprises s'agissant de leurs salariés et déclarées de manière obligatoire dans les DADS ou la DSN.

différents partenaires. Certains intervenants considèrent qu'un tel schéma comporte le risque que tout le système soit contraint par le SI le moins performant.

Une illustration de ces contraintes se retrouve dans le déploiement progressif des fonctionnalités du CPF. Les difficultés résident, d'une part, dans une offre faisant coexister plusieurs listes de formation (listes établies aux niveaux interprofessionnels national, régional ainsi qu'au niveau des branches), ce pourquoi le moteur de recherche du site a été récemment amélioré ; d'autre part, dans une transmission automatisée des demandes de formation qui est fonction de l'interfaçage des différents OPCA avec la caisse des dépôts et consignations, des solutions d'interfaçage par échange de fichiers avec les SI des conseils régionaux étant en cours d'étude (seul un nombre limité d'OPCA est déjà connecté).

De même, le dispositif regroupant des fournisseurs de données et de services très divers, la définition d'un socle commun de sécurité pourrait se révéler essentielle, dès lors notamment qu'il est envisagé une authentification et une identification simple prenant appui sur *France Connect* : le SI CPA devra alors se conformer au niveau maximum de sécurité atteint par le « meilleur élève » parmi ses fournisseurs de données et de services.

Ces éléments rappellent que le déploiement du compte personnel d'activité comme objet numérique supposera des développements informatiques complexes (et un calendrier approprié), des engagements forts des acteurs autour de la réussite du projet et, en lien avec ces deux éléments, une conduite de projet rigoureuse et surtout une gouvernance adaptée. Si l'ambition d'un tel compte n'est ni chimérique ni inaccessible, elle recouvre néanmoins un très lourd chantier qui exigera des étapes successives. Il doit être également réalisé sans compromettre les échéances des chantiers SI plus restreints dans leur périmètre (par exemple, celui de la retraite).

### ***Des enjeux spécifiques d'alimentation selon les droits et les dispositifs***

Les niveaux de difficulté apparaissent différents selon les données et les informations visées, ainsi que les acteurs en leur possession.

#### *S'agissant des droits*

Concrètement, les informations intéressantes se retrouvent potentiellement dans les systèmes d'information de plusieurs acteurs institutionnels, les organismes de protection sociale, la Caisse des dépôts (CPF ou consignation des droits d'un CET), de Pôle emploi (indemnités chômage).

La qualité des bases de données progresse toujours actuellement, avec notamment l'horizon de la constitution du RGCU, en matière de retraites. Ce répertoire permettra de connaître l'ensemble des éléments concernant la carrière d'un assuré, pour les 35 régimes de retraite ainsi fédérés. Associé au compte unique retraite, le déploiement de ce chantier SI est prévu à partir de la fin 2017, pour un achèvement en 2021 (de premières mobilisations du RGCU étant envisageables à partir de 2018).

Les possibilités d'alimentation offertes par la déclaration des données sociales sont également intéressantes pour le compte personnel d'activité, notamment s'agissant des droits conventionnels. Ces données sont collectées par les employeurs (ou leurs experts-comptables). Elles basculent actuellement vers un outil simplifié de déclaration, la déclaration sociale nominative dite DSN, qui est effectuée à un rythme mensuel et sera généralisée en 2016 :

- il est d'ores et déjà établi que les droits acquis au titre du CPF<sup>1</sup> (dont l'opérateur est la CDC) et du C3P (dont l'opérateur est la Cnav) seront renseignés par la DSN ;
- les données sociales permettent également d'envisager une information en continu de l'acquisition des droits à indemnisation chômage ;
- en revanche, elles ne renseignent pas les congés et les congés spéciaux, les RTT et le CET. Si de tels droits étaient inclus dans le CPA, il pourrait être envisagé de compléter la DSN des acquisitions au titre de ces dispositifs. Une information sur les possibilités de mobilisation prévues sur une base conventionnelle devrait être en outre fournie (par exemple, l'existence d'un accord collectif permettant de transférer les fonds du plan d'épargne entreprise). Si un lien est fait entre la DSN et les logiciels de paye et d'administration du personnel utilisés par l'employeur, cela peut être relativement facilement réalisable car opéré de façon automatique. Mais cela suppose de construire un tel lien logiciels-DSN en amont, avec les éditeurs de logiciels et les prestataires de service spécialisés dans les solutions de paye et de gestion des ressources humaines<sup>2</sup>. Une étude complémentaire de faisabilité est nécessaire ;

---

(1) La question des abondements supplémentaires, correctifs ou complémentaires au CPF se pose pour chacun en des termes spécifiques, selon que ces abondements sont prévus par des accords collectifs (pour les premiers), d'une obligation légale (en cas de non-respect par l'employeur de ses obligations), ou relèvent des financements sur projet des différents financeurs (au nombre de sept, dont les régions).

(2) Ces acteurs sont notamment réunis au sein de l'Association pour la simplification et la dématérialisation des données sociales (SDDS).

- s’agissant enfin de l’épargne salariale, les informations sont détenues par les entreprises, mais aussi par leurs délégataires (sociétés de gestion) ; elles sont des données bancaires et font l’objet de protections supplémentaires. Une alimentation du compte par ces données poserait la question de la proportionnalité à des objectifs d’intérêt général.

La portabilité de la couverture complémentaire santé et prévoyance pourrait supposer également une liaison entre le compte et les informations détenues par la mutuelle, société d’assurance ou institution de prévoyance.

### *S’agissant de contenus informatifs*

C’est plus largement une information sur les droits et les dispositifs utiles à la sécurisation des parcours professionnels qui serait réalisée par le site du compte personnel d’activité.

Beaucoup des informations sur les droits et les dispositifs sont d’ores et déjà accessibles et organisées par les sites des régimes, des branches ou de différents opérateurs.

Toutefois, toute l’information pertinente n’est pas aussi lisible ou accessible, notamment s’agissant des aides et des dispositifs de la responsabilité des associations, des organismes à gestion paritaire ou des collectivités locales (dont les régions au regard de leur compétence en matière d’emploi et de formation). Pour une illustration, les aides visant à favoriser la mobilité géographique des actifs (aides au permis, au déplacement, au déménagement ou au logement), hors celles pour les demandeurs d’emploi gérées par Pôle emploi, apparaissent très inégalement renseignées sur internet et insuffisamment connues de leurs bénéficiaires potentiels.

Ces aspects, en plus de la diversité des opérateurs déjà évoqués, sont à considérer du point de vue du pilotage et de la gouvernance du futur site CPA. Son succès suppose d’associer des acteurs de statuts très différents, dont certains ne sont pas publics. Une structure de pilotage de type groupement d’intérêt public ainsi qu’un format de gouvernance pluripartite peuvent apparaître, de ce point de vue, comme les plus adaptés.

## **2.2. Des enjeux de réutilisation et de partage des données**

La question de la réutilisation et du partage des données personnelles regroupées par le compte personnel d’activité recouvre une dernière série d’enjeux spécifiques. Le CPA devra définir son modèle d’usage, de consultation et de protection des données personnelles.



## ***Prévoir une réutilisation des données dans des finalités d'intérêt général***

### *S'agissant du futur opérateur du CPA*

Les traitements informatiques ou statistiques de données personnelles (relatives aux droits retracés au compte, mais également aux consultations) nécessiteront un avis de la CNIL. Le régime de l'autorisation préalable vise à statuer sur la proportionnalité des traitements envisagés en regard des finalités d'intérêt général poursuivies. Cette question est posée dès lors qu'il est procédé à des interconnexions, c'est-à-dire à des mises en relation automatisées d'informations provenant de fichiers ou de traitements préalablement distincts.

En matière de données détenues par les différents régimes de sécurité sociale, le Répertoire national commun de la protection sociale<sup>1</sup> fait entrevoir, sur un objet distinct (les prestations servies), qu'un accès à un champ large de données, ainsi que leur regroupement et croisement, peuvent être autorisés. S'agissant du CPA, ces possibilités paraissent se justifier notamment du point de vue de la lutte contre le non-recours (qui est inscrit parmi les objectifs du RNCPS, mais encore peu mis en œuvre).

### *S'agissant des acteurs privés, à des fins de développement d'applications de service aux usagers*

La question se pose également de l'ouverture maîtrisée du site et des données à des partenaires privés, pour le développement d'applications de service aux usagers. Des principes d'architecture des SI, ainsi que des solutions technologiques de type API « contextualisées » ou d'anonymisation des données, qui limitent l'accès aux données strictement nécessaires ou leur retirent leur caractère personnel, visent d'ores et déjà à permettre de concilier l'innovation en matière de service et le respect du droit. C'est tout l'enjeu du chantier de l'open data conduit par le SGMAP, et en son sein par Etalab, qui pourraient être des appuis dans la phase opérationnelle de construction du CPA.

Cette ouverture passe également par des modes souples de régulation, comme l'illustre l'Emploi Store, où Pôle emploi travaille avec ses partenaires privés sur la

---

(1) Créé en 2006 avec pour opérateur la Cnav, ce répertoire, qui comprend pour chaque assuré social son numéro de sécurité sociale (NIR) et ses données d'état-civil, a vocation à regrouper des données d'affiliation aux différents régimes ainsi que la nature de prestations servies et les adresses déclarées par les assurés. Sont concernés les bénéficiaires des branches maladie, famille, vieillesse ainsi que les bénéficiaires de Pôle emploi et des caisses de congés payés. Figurent dans le répertoire l'ensemble des assurés sociaux et leurs ayants droit résidant en France, ou résidant le cas échéant à l'étranger notamment lorsqu'ils bénéficient d'une pension de retraite.



base d'un accompagnement (*via un Lab*), d'une sélection des projets (habilitation des partenaires) ainsi que d'une surveillance des comportements sur sa plateforme.

Enfin, des développements actuels du droit des données personnelles visent à penser ensemble les principes de protection et le souhait des individus de s'inscrire dans des démarches collaboratives. Notamment, le développement d'applications est susceptible de nécessiter que la personne puisse renseigner certaines de ses données personnelles et autorise des réutilisations de ses données (démarche *pull* appelant de l'information pour alimenter de l'innovation).

Articulée au socle des principes de protection des données consacrés par la loi Informatique et libertés (dont la proportionnalité, la pertinence, l'accès, la rectification, la sécurité des données personnelles ainsi sollicitées), l'*autodétermination informationnelle*, adoptée par l'Allemagne, qui « garantit en principe la capacité de l'individu à décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel », ouvre sur des perspectives intéressantes de conciliation entre les différentes finalités poursuivies<sup>1</sup>.

L'article 16 du projet de loi pour une République numérique, relatif à la libre disposition de ses données, est interprétable en ce sens. Il crée un droit rattaché à la personne en matière de données personnelles : « Toute personne dispose du droit de décider des usages qui sont faits de ses données à caractère personnel et de les contrôler, dans les conditions et limites fixées par les lois et règlements en vigueur ».

### ***Penser le cadre de consultation des données du compte en fonction de sa finalité d'accompagnement***

L'accompagnement par un outil numérique est à concevoir en articulation avec d'autres interventions, notamment celles des conseillers en évolution professionnelle, plus largement celles des acteurs de l'orientation ou de l'insertion professionnelle (voir chapitre 6). Le compte personnel d'activité pourrait être un outil partagé, à la condition toutefois que son titulaire en conserve l'initiative.

Deux écueils majeurs sont ainsi identifiables, contre lesquels le compte personnel d'activité devra se prémunir.

Conçu seulement comme un coffre-fort, le risque est de répéter ce qui a fait l'échec du dossier médical personnel (DMP) : son inaccessibilité pour le titulaire (du fait du dispositif de sécurisation de l'accès aux données) ; une absence de développement

---

(1) Nous renvoyons principalement à Conseil d'État (2014), *Le numérique et les droits fondamentaux*.

de ses fonctionnalités ; l'indifférence des acteurs (notamment médicaux) qui étaient susceptibles de l'alimenter et de le faire vivre.

Sur l'autre versant, un défaut de protection l'exposerait au risque de la défiance. Ce pourrait être le cas d'un compte personnel d'activité insuffisamment précisé dans ses finalités et mal défini dans son caractère personnel, qui serait rendu accessible aux différents organismes, voire à l'employeur, comme un fichier de gestion ordinaire, au risque de recréer un « livret ouvrier » numérique. Le caractère personnel du droit de consultation du CPA devra être clairement énoncé et son respect assuré.

Face à ces deux risques, une perspective de CPA « conseillers » est notamment à considérer. Il peut recouvrir deux réalités qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

- soit un accès limité aux informations du compte, ce qui suppose de définir en amont les données utiles et pertinentes ainsi que les acteurs de l'accompagnement dans le conseil et la construction d'un projet global. Une autorisation préalable du titulaire du compte, et la faculté qui lui serait conservée de faire cesser les droits de consultation, seraient alors à prévoir, de même qu'une obligation de confidentialité des conseillers ;
- soit une déclinaison du site web CPA (accessible, par exemple, par une entrée « conseillers » distincte de l'entrée « titulaire ») fournissant un appui aux acteurs du conseil et de l'accompagnement, pour exploiter au mieux les potentialités d'accompagnement offertes par le compte. Cette aide pourrait prendre la forme de fonctionnalités spécifiques destinées aux « conseillers » CPA (forums d'échange des pratiques, veille législative et réglementaire, etc.).

Dans tous les cas, il sera important de pouvoir prendre appui sur l'expérience accumulée tant par les usagers que par les accompagnants dans l'évolution du périmètre et des modalités de fonctionnement du CPA. Ceci est un facteur supplémentaire qui plaide en faveur du choix d'une architecture numérique ouverte.



## CHAPITRE 6

# UN ENJEU ET UN OUTIL POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES

---

Quel accompagnement faut-il apporter aux personnes titulaires d'un compte personnel d'activité ? Le compte personnel d'activité peut répondre à une attente d'autonomie de certains de ses bénéficiaires, ceux qui sont déjà en situation d'assumer leur parcours professionnel. Le risque est alors que le CPA renforce les inégalités entre ceux qui sauront se saisir des opportunités offertes et ceux qui sont le moins en capacité de le faire, par manque d'information sur ce dispositif (1).

Le compte personnel d'activité, par son périmètre et ses ambitions, peut également être un nouvel outil d'accompagnement des parcours professionnels, mobilisable aussi bien par le titulaire que par les acteurs de l'accompagnement. Mais le caractère universel du dispositif implique de revoir l'accompagnement tel qu'il est aujourd'hui pratiqué, tant du point de vue des modalités et des acteurs que des pratiques des professionnels. Cela suppose également de poser la question des financements qui y seront alloués. C'est à ces conditions que le CPA sera un réel levier de réduction des inégalités et de cohésion sociale (2)

### **1. Un accompagnement nécessaire pour permettre à chacun de mobiliser ses droits**

L'ambition du CPA est de regrouper un ensemble de droits personnels de nature différente, parfois méconnus, de manière à ce que chaque personne puisse prendre des décisions éclairées et faire des choix tenant compte de tous les droits à sa disposition. En offrant ainsi une vision globale des droits et des dispositifs accessibles, le CPA répond aux besoins exprimés par les individus de disposer de plus de liberté et de prévisibilité dans la conduite de leur vie. L'exercice de cette liberté ne sera toutefois effectif pour tous que si chacun est mis en mesure de mobiliser les droits rassemblés sur le compte.

## **1.1. Le CPA répond à une aspiration à plus de liberté dans les choix**

Le compte personnel d'activité peut être, pour ceux qui aspirent à davantage d'autonomie dans la conduite de leur vie, le levier d'une plus grande liberté de choix grâce à la mobilisation nouvelle des droits portables qu'ouvre ce dispositif. Cette aspiration se traduit par la volonté des personnes de mobiliser leurs droits comme ils le souhaitent, tant en termes de finalités d'utilisation que de prestataires de services.

Ces questions renvoient aux règles de mobilisation des droits qui seront prévues dans le CPA et au degré de (dés)intermédiation qui sera instauré (voir chapitre 3). Ainsi, pour les usagers rencontrés lors des travaux de la commission, le fait d'être informé par exemple sur les métiers qui recrutent doit être déconnecté d'une prescription de formation vers ces métiers si cela ne répond pas à une aspiration personnelle. L'encadrement existant dans la mobilisation des droits à formation du CPF est interprété par certains usagers comme la négation d'un compte véritablement personnel, dans la mesure où les titulaires ne sont pas libres d'utiliser leurs droits comme ils le souhaitent. Ce qui est en jeu ici, c'est l'articulation entre l'individuel et le collectif : s'il peut paraître légitime, avec des droits abondés par la collectivité ou mutualisés, que les pouvoirs publics (et les partenaires sociaux) encadrent certains choix personnels de manière à en accroître les rendements et les externalités pour l'ensemble de la société, il n'en demeure pas moins que cette option réduit le degré d'initiative laissé aux personnes. Or la perception de cette liberté et des marges de manœuvre dans la mobilisation des droits sera indéniablement un facteur de succès ou un frein dans le développement du CPA.

Si les aspirations à plus de liberté sont croissantes dans notre société, l'autonomie n'est qu'une injonction si elle demeure sans moyens. Tout le monde n'a pas les mêmes capacités pour s'en saisir. Cette injonction à l'autonomie qui sous-tend la logique des dispositifs individualisés peut alors se transformer en « fardeau », dans un environnement de plus en plus complexe et face à une multitude d'informations et de choix<sup>1</sup>.

## **1.2. L'exercice effectif de cette liberté suppose toutefois un accompagnement dans la mobilisation du compte**

La mise en place d'un compte personnel, en attachant les droits à l'individu, laisse chacun libre de choisir s'il souhaite ou non utiliser ses droits. Se pose alors de façon

---

(1) Dans *La Société du malaise* (Odile Jacob, 2010), Alain Ehrenberg appelle « l'autonomie comme condition » la capacité qu'a chaque individu de disposer des conditions de son indépendance lui permettant de s'auto-gouverner et d'agir par lui-même.

aiguë la question de l'accompagnement des personnes dans l'utilisation de ce compte et dans la mobilisation de leurs droits, si on veut faire du CPA un réel levier de liberté pour tous. Il ne suffit pas en effet de doter les individus de capitaux pour qu'ils s'en saisissent. L'accompagnement est le corollaire obligé de la personnalisation des dotations, notamment à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi ou les plus fragiles, si l'on veut réellement contrer l'effet Matthieu<sup>1</sup>.

En effet, il ne suffit pas de verser aux personnes des dotations pour lever les obstacles à l'accès à certains biens ou services comme la formation<sup>2</sup>. Il faut aussi les mettre en égale capacité de mobiliser leurs droits, par des environnements qui les y incitent et par des services d'accompagnement personnalisés.

Ces services personnalisés doivent notamment permettre de lever les obstacles « dispositionnels » et « comportementaux » que rencontrent certaines personnes pour accéder à la formation<sup>3</sup>. Il s'agit notamment d'accompagner les individus dans leurs prises de décision, ce qui peut passer par une certaine dose d'encadrement. Une évaluation expérimentale d'un programme américain nommé *Workforce Investment Act* a testé trois modalités d'accompagnement à la prise de décision : un mode « libre choix » où l'individu est laissé libre d'utiliser ses droits à formation ; un mode « directif » où le choix doit être validé par des agents en charge du suivi ; et enfin un mode « intermédiaire » reposant sur une forme d'accord négocié entre les individus et leur conseiller. Le principal enseignement de cette évaluation est que plus le choix est encadré par des professionnels, plus les revenus des participants augmentent de manière significative.

Cette étude illustre les difficultés à faire des choix efficaces dans un environnement complexe, où la personne n'a qu'une vision limitée des différentes options et de leurs conséquences. L'accompagnement, en éclairant sur l'horizon des choix possibles et sur leurs effets potentiels, participe à la mise en capacité des individus à exercer pleinement leur capacité d'initiative.

---

(1) L'effet Matthieu (*Matthew Effect*) désigne, de manière très générale, les mécanismes par lesquels les plus favorisés tendent à accroître leur avantage sur les autres : par exemple, sans mécanisme correcteur, les individus les plus formés sont ceux qui bénéficient le plus de la formation professionnelle continue.

(2) Gautié J. et Perez C. (2012), « Promoting life long learning through individual accounts: Asset-based versus capability-based policies », *Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, 2012.21.

(3) Voir la contribution pour la commission de Manuella Roupnel sur « Les facteurs de recours et de non-recours aux droits et dispositifs en matière de formation chez les demandeurs d'emploi ».

Le CPA doit clairement s'inscrire dans cette logique de capacités en articulant ces différents leviers et en conciliant liberté de choix et accompagnement global personnalisé, par la création d'environnements « capacitants » et par un certain degré d'intermédiation et de régulation des usages, visant à faire converger choix individuels et intérêt collectif.

## **2. Accompagner les personnes dans l'utilisation de leur compte**

L'accompagnement à l'utilisation du CPA peut emprunter plusieurs canaux :

- incitation à l'initialiser et à le consulter (voir chapitre 3 pour les conditions d'ouverture du compte) ;
- information (droits, dispositifs, offre de formation, etc.) ;
- conseil et orientation (personnalisés, tenant compte d'un projet professionnel éventuel, des aspirations individuelles, de l'état du marché du travail local, etc.) ;
- accompagnement à la réalisation d'un projet qui suppose de mobiliser des droits, de chercher des financements, de faire des choix.

Les personnes doivent pouvoir être accompagnées sur toutes ces dimensions. C'est à cette condition que le CPA déploiera son potentiel transformatif et sera un levier d'émancipation pour tous. Mais cet objectif ne pourra être atteint sans moyens et sans une réflexion sur les modalités d'un accompagnement personnalisé généralisé.

### **2.1. Un accompagnement d'un nouveau type**

Par sa dimension universelle, le CPA vise un public extrêmement large et divers, aux besoins très hétérogènes. La principale difficulté de l'accompagnement réside dans la mise en œuvre effective d'un accueil et d'un conseil personnalisé, tant les situations individuelles sont diverses et complexes et les moyens limités. On connaît les limites actuelles de l'accompagnement professionnel personnalisé<sup>1</sup> :

- un accompagnement segmenté qui a du mal à prendre en compte l'ensemble des dimensions et potentialités des personnes. Les prestations sont fournies de façon

---

(1) Capelier T., Leclerc G., Monzenga G., Barreau M., Fretel A. et Grimault S. (2014), « Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle CSP », document de travail Dares, n° 18 ; Unedic (2014), *Radiographie de la demande et du vécu du contrat de sécurisation professionnelle (CSP)*. Credoc Unedic (2014), « Étude auprès de demandeurs d'emploi sur leurs attentes en matière d'accompagnement au retour à l'emploi durable ».

fragmentée dans une logique d'empilement, alors que l'accompagnement devrait être pensé de manière globale, articulant les prestations de manière à co-construire le parcours avec la personne dans une démarche itérative ;

- un accompagnement standardisé qui manque de souplesse par rapport aux aspirations des personnes, tant dans les actions proposées (qui répondent à des logiques d'actions préexistantes) que dans ses modalités (rendez-vous prévus longtemps à l'avance, contact difficile avec son conseiller entre les rendez-vous, etc.).

Les écarts entre les intentions et la réalité de l'accompagnement reçu sont source de résultats décevants, voire de frustration. Ces ressentis pouvant conduire les bénéficiaires à revendiquer davantage de liberté dans leurs choix. Cela invite à penser différemment le contour et les modalités d'accompagnement du CPA, en articulant accompagnement physique et opportunités offertes par les outils numériques, et en ouvrant plus largement l'accompagnement à des acteurs de la société civile qui pratiquent un accompagnement global non standardisé.

### ***Un interlocuteur unique***

Face à la complexité des situations, à la multiplicité et l'instabilité des dispositifs (multiplicité induite justement par la volonté de répondre à des situations de plus en plus complexes), les personnes souhaitent un interlocuteur unique capable de les accompagner et de les orienter dans ce que certains qualifient de « mille-feuille des dispositifs ». Cet interlocuteur unique permettrait de lutter contre le non-recours aux droits et contre la segmentation des dispositifs dans une perspective d'accompagnement global des personnes (comme le font les Missions locales pour les jeunes les moins qualifiés ou le FASTT pour les intérimaires – voir encadré).

#### **L'expérience d'accompagnement global du FASTT**

L'originalité de la démarche mise en place par le Fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT) consiste à réaliser un double diagnostic, professionnel et social appelé « Point Conseils Intérimaire », de manière à lever les freins périphériques à l'emploi. Il s'agit de définir les étapes d'un parcours d'emploi combinant des périodes de formation professionnelle et des missions d'intérim. Il s'agit aussi d'identifier, dès l'entrée dans le parcours, lors du diagnostic social, les risques de rupture, les éventuelles difficultés sociales, les freins périphériques à l'emploi, et les projets de vie. Ce « Point Conseils » mené par un conseiller du



FASTT permet aux intérimaires d'obtenir des informations personnalisées sur le logement, la mobilité, la garde d'enfants, la complémentaire santé, etc.

Lors de la phase de lancement progressif en 2014, 134 intérimaires inscrits dans un parcours d'emploi et de formation ont bénéficié du Point Conseils Intérimaire.

51 % d'entre eux envisageaient des recherches de logement dans les six prochains mois. L'entretien leur a permis de découvrir les services du FASTT qu'ils pourront mobiliser si besoin.

En termes de mobilité, 11 % ne possèdent pas le permis de conduire. Parmi ceux qui possèdent le permis, 19 % ne disposent pas d'un véhicule pour se déplacer sur leur lieu de mission et de formation. 40 % de ceux qui possèdent un véhicule envisagent d'en changer ou de faire des réparations importantes.

Les difficultés ponctuelles de garde d'enfants peuvent occasionner des ruptures de mission ou de formation. Ce risque concerne 45 % des bénéficiaires qui ont des enfants en âge d'être gardés. Si besoin, le service SOS garde d'enfants du FASTT leur apporte des solutions de garde à domicile ou en crèche de façon réactive. 25 % des bénéficiaires du Point Conseils Intérimaire n'étaient couverts par aucune mutuelle.

*Extrait du Rapport d'activité 2014 du FASTT*

La valeur ajoutée du dispositif d'accompagnement du CPA reposera principalement sur la personnalisation de la relation avec le bénéficiaire, qui tient avant tout au lien continu – et soutenu – du conseiller avec les personnes. Cette relation doit être construite sur un rapport d'équilibre, de façon à établir la confiance entre les deux personnes. Cela n'implique pas forcément des rendez-vous à date fixe mais des échanges au fil des besoins, ce qui requiert une certaine liberté dans l'organisation de cet accompagnement. De ce point de vue, le recours et l'appui sur des dispositifs numériques constitue un moyen de fluidifier cette mise en relation entre la personne et son conseiller.

### ***Inséré dans du collectif***

Cet interlocuteur unique ne pourra pas être isolé, compte tenu du vaste champ des droits à connaître. Il devra fonder ses pratiques sur le partage d'expériences entre acteurs de l'accompagnement (professionnels ou non), ce qui passe notamment par l'insertion dans des réseaux collaboratifs. L'accompagnement du CPA nécessitera de développer des dispositifs de formation continue innovants pour tous les acteurs de



l'accompagnement, notamment *via* des plateformes et des forums d'échanges sur les pratiques et les dossiers suivis<sup>1</sup>.

### ***Un accompagnement plus horizontal et plus choisi***

La mise en capacité des personnes doit s'appuyer sur un large ensemble d'acteurs que les bénéficiaires du CPA peuvent solliciter en fonction de leurs besoins. On peut notamment distinguer : les acteurs contribuant à cet environnement « capacitant », au premier rang desquels les employeurs mais également les partenaires sociaux, les branches, les associations ou les réseaux de pairs, et les professionnels de l'accompagnement dont c'est le métier. Au-delà des acteurs traditionnels, il s'agit de faire intervenir de nouveaux acteurs, notamment issus de la société civile. Ces professionnels pourraient être habilités à délivrer l'accompagnement au CPA par une autorité compétente : leurs pratiques seraient régulièrement évaluées au regard des publics accompagnés. Parmi les compétences requises, la capacité à créer et à entretenir un réseau entre professionnels de l'accompagnement apparaît centrale.

### ***Un accompagnement orienté sur le conseil et la construction de projet***

Cet accompagnement personnalisé devra permettre à la fois d'informer les personnes sur leurs droits, notamment celles qui sont les plus éloignées de cette information, et les conseiller dans leur mobilisation en fonction de leur projet personnel. Cela suppose des compétences très larges de la part des accompagnants (d'où la nécessité de s'appuyer sur des réseaux d'acteurs) et un investissement en temps élevé pour répondre à l'ensemble des demandes (ce qui pose la question du modèle économique d'un accompagnement personnalisé de masse).

Une manière de répondre à ces enjeux est de différencier les modalités de l'accompagnement selon le niveau d'accompagnement fourni et les publics. Le niveau 1, qui correspond à la fourniture d'informations sur les droits ouverts/existants/potentiels en fonction des caractéristiques de la personne, peut être pris en charge par un support numérique (accompagnement *push* qui fait remonter l'information aux personnes). Il s'agit ici de s'appuyer sur les potentialités du numérique pour accompagner les personnes (algorithmes pour identifier les droits non ouverts, information sur ceux existants, recommandations en matière de métiers en tensions ou de formation, etc.), fournir de l'information et du service en ligne, mettre en place un assistant virtuel . En cas de besoin, un accompagnement humain

---

(1) Un modèle : le site Peps des missions locales à destination de leurs conseillers [www.peps-missionslocales.info/pied-de-page-droite1/qui-sommes-nous.html](http://www.peps-missionslocales.info/pied-de-page-droite1/qui-sommes-nous.html).

serait toujours mobilisable mais il serait recentré sur les niveaux 2 et 3, à savoir le conseil personnalisé et la construction de projet.

Une telle organisation permet d'automatiser quantité de démarches administratives requérant aujourd'hui l'intervention d'agents des services publics (niveau 1 de l'accompagnement). Elle peut ainsi « libérer » des moyens humains pour faire de l'accompagnement personnalisé de niveau 2 et 3, notamment auprès de ceux qui en ont le plus besoin.

L'accompagnement des salariés dans l'utilisation de leur CPA par ces différents acteurs soulève cependant la question de l'accès aux informations du compte par des tiers car il s'agit pour partie de données personnelles protégées.

Il sera d'autant plus nécessaire de préciser les modalités de partage des informations contenues dans le compte que l'on envisage que l'employeur puisse participer à l'accompagnement du salarié.

Plusieurs options peuvent être envisagées : autorisation explicite du titulaire du compte ou simple droit de refus ; possibilité d'accès restreint à certaines informations, ou limitation de l'accès à certains acteurs ou certaines finalités

En première analyse, il paraît préférable de prévoir que le CPA ne puisse être partagé qu'avec des tiers de confiance, soumis à une obligation de confidentialité, à l'initiative et avec l'autorisation du titulaire du compte. La construction d'une version « CPA conseillers » apparaît comme un moyen possible de réconcilier ces différents enjeux (voir chapitre 5).

## **2.2. Les acteurs de cet accompagnement**

Compte tenu du périmètre large du CPA, plusieurs types d'acteurs, professionnels ou non, peuvent intervenir pour accompagner les personnes dans la mobilisation de leurs droits mais aussi contribuer à un environnement « capacitant » pour les actifs. Le niveau local doit être privilégié quand c'est possible pour permettre un accompagnement de proximité. Ces acteurs sont :

- l'État, par le biais notamment du service public de l'emploi et de la mise en œuvre du Conseil en évolution professionnelle (voir *infra*) ; plus largement les opérateurs publics de l'emploi et les organismes de protection sociale ;
- les régions dont les compétences en matière d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi viennent d'être renforcées dans le cadre de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les conseils régionaux pourront être les pilotes des

outils territoriaux du service public de l'emploi (Missions locales, Maisons de l'emploi, Plie, agences Cap emploi, Écoles de la deuxième chance). La région est également responsable de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle dans le cadre du service public régional de l'orientation ;

- l'employeur/les DRH : pour les salariés, l'organisation du travail est l'environnement de proximité et les employeurs ont une responsabilité en matière de formation, tant dans l'instauration d'un environnement « capacitant » que dans l'obligation de veiller au maintien de la capacité des salariés à occuper un emploi (voir *supra*) ;
- les partenaires sociaux : certains ont déjà mis en place des services d'accompagnement pour leurs adhérents, ils pourraient jouer un rôle dans l'accompagnement du CPA dans le cadre d'une réflexion sur leur positionnement auprès des actifs (syndicalisme de service) ;
- les branches constituent un niveau pertinent d'accompagnement des personnes car elles ont une connaissance fine des enjeux en matière de formation et d'emploi à travers notamment leur Commission paritaire nationale emploi formation (CPNEF) et leurs observatoires prospectifs des métiers et des qualifications.

Sans oublier les acteurs de la société civile :

- les associations<sup>1</sup> : fondé sur le volontariat de l'accompagnant comme du bénéficiaire, cet accompagnement favorise la relation d'équité entre les deux. Il repose notamment sur la capacité des accompagnants à orienter et à conseiller la personne en fonction de ses aspirations ;
- les réseaux de pairs (réseaux professionnels, anciens élèves, etc.) sont susceptibles à la fois d'être les mieux informés des évolutions et des besoins de compétences dans le domaine professionnel de la personne, et les mieux à même de leur donner accès à l'information et aux opportunités d'un réseau (en cas de création d'entreprise comme de réorientation professionnelle, notamment).

Ces acteurs issus de la société civile peuvent offrir une forme d'accompagnement complémentaire, non marchande et moins normée que celle des acteurs professionnels.

Compte tenu du champ potentiellement très large couvert par le CPA, il sera difficile de trouver un acteur susceptible d'accompagner ou d'informer la personne sur

---

(1) Par exemple, Solidarités Nouvelles face au Chômage, France Active, les Clubs régionaux d'entreprises partenaires de l'insertion, etc.

l'ensemble de ses droits. L'option retenue serait donc un interlocuteur unique, point d'entrée et référent permanent de l'accompagnement, capable d'orienter les bénéficiaires du compte vers les différents acteurs pertinents en fonction de leurs besoins.

### **2.3. Accompagner les personnes avec le compte personnel d'activité**

On peut également voir dans le CPA le levier d'un accompagnement global. Par la vision d'ensemble qu'il offre sur les droits des personnes suivies, et par les opportunités qu'ouvrent la portabilité et la fongibilité des droits accumulés, le CPA est riche d'un potentiel nouveau pour les acteurs de l'accompagnement.

En réunissant un périmètre élargi de droits, le compte personnel d'activité est une bonne façon d'inviter à accompagner différemment les personnes, en partant de leurs besoins mais aussi de leurs droits.

Parce qu'il offre une vision d'ensemble sur la situation de la personne, il peut être le support d'un accompagnement global. Il peut de ce point de vue être un outil de lutte contre l'accompagnement en silo tel qu'il est aujourd'hui pratiqué, et un vecteur d'informations et d'échanges entre accompagnants/conseillers, pour une meilleure coordination et une meilleure articulation entre les différentes actions d'accompagnement.

Dans ce contexte, le CPA peut être pensé comme une opportunité dans le déploiement du conseil en évolution professionnelle (CEP). Inscrit dans la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, le CEP est un dispositif d'accompagnement gratuit et personnalisé proposé à toute personne<sup>1</sup> souhaitant faire le point sur sa situation professionnelle et, s'il y a lieu, élaborer un projet d'évolution professionnelle (reconversion, reprise ou création d'activité, etc.). Dans le cahier des charges, il est prévu que le CEP assure à la personne les prestations suivantes : un entretien individuel pour analyser sa situation professionnelle, un conseil visant à définir le projet professionnel, et un accompagnement dans la mise en œuvre de ce projet.

Comme le CPA, le CEP a une vocation universelle. Il s'adresse à tout le monde et dépasse ainsi le cadre classique de l'accompagnement personnalisé mis en œuvre à

---

(1) L'article L 6111-6 du code du travail précise que « toute personne peut bénéficier tout au long de sa vie professionnelle d'un conseil en évolution professionnelle, dont l'objectif est de favoriser l'évolution et la sécurisation de son parcours professionnel ». Dans l'arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges du CEP, il est mentionné que ce conseil « prend la forme d'une offre de services [...] gratuite, accessible à tout actif indépendamment de son âge, de son secteur d'activité, de son statut et de sa qualification ».

destination de différentes catégories de publics fragiles ou ayant des difficultés d'insertion dans l'emploi<sup>1</sup> : les jeunes, les licenciés économiques, les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires de minima sociaux,... Ce conseil s'inscrit en outre dans un souci de respect de la volonté individuelle puisqu'il doit respecter la liberté de choix de la personne, choix « éclairé » par le conseil et l'accompagnement (pas de prescription).

En ce sens, le CEP constitue une bonne base mais, sans moyens supplémentaires, il ne peut être la seule réponse aux enjeux de l'accompagnement posés par le CPA. D'une part, le métier de conseiller en évolution professionnelle reste à construire : à ce stade, le conseil en évolution professionnelle ne fait qu'étendre une offre d'accompagnement déjà existante, avec les mêmes acteurs, à moyens humains et financiers constants, avec un découpage en silos (par publics). Pour les opérateurs désignés pour le CEP<sup>2</sup>, qui font tous déjà de l'accompagnement, cela nécessite néanmoins de faire évoluer leurs pratiques pour accompagner les personnes aux trois niveaux requis. D'autre part, le conseiller en évolution professionnelle est par nature centré sur les questions professionnelles, et n'a pas vocation à fournir un accompagnement global intégrant toutes les dimensions présentes dans le CPA. Le périmètre du CPA, s'il dépasse les droits et services liés à l'activité professionnelle mais intègre des droits sociaux ou droits à congé, nécessitera en effet une expertise encore plus grande que celle du CEP. Enfin, le champ universel du CPA (incluant les salariés de la fonction publique, les non-salariés mais également les actifs non couverts aujourd'hui par des dispositifs d'accompagnement comme les actifs en emploi) accroît encore les domaines d'expertise à couvrir pour les conseillers pour qu'ils soient véritablement en capacités d'accompagner les personnes quel que soit leurs statuts.

---

(1) Fretel A. (2013), « La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination », *Revue française de socio-économie*, n° 11.

(2) Pôle emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec), les missions locales, les Opacif, le CAP emploi pour les personnes en situation de handicap.





## CONCLUSION

---

Le compte personnel d'activité est porteur de beaucoup d'attentes. Pour autant, il suscite encore beaucoup d'interrogations.

Ce rapport s'est attaché à en cerner les enjeux, à en définir les objectifs et les principes. Il a proposé plusieurs scénarios permettant de mieux en comprendre le fonctionnement et les contours, tout en recensant la liste des questions à trancher pour le construire complètement.

À l'issue de ce travail, il importe de distinguer les éléments sur lesquels la commission s'est fait une conviction, les questions pour lesquelles elle a considéré qu'il ne lui appartenait pas de trancher, parce qu'elles sont du ressort des acteurs, et enfin les domaines dans lesquels elle considère que des travaux complémentaires sont nécessaires.

Sont clairement affirmés dans le rapport le caractère universel du compte personnel d'activité, ouvert de 16 ans jusqu'au décès pour toute personne résidant en France ; son triple objectif consistant à sécuriser les parcours professionnels, à donner une plus grande autonomie en réduisant les inégalités entre actifs et à permettre à chacun d'avoir accès aux droits sociaux ; la nécessité de l'accompagnement ; et l'importance de tirer pleinement parti des potentialités qu'offre le numérique. Le principe de solidarité, qui fonde l'organisation de notre système de sécurité sociale (article 1<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale), est également un fondement du compte personnel d'activité : celui-ci devra permettre de réduire des inégalités de chances ou de circonstances par des abondements spécifiques sur les comptes des personnes les plus éloignées du marché du travail. Enfin, la commission est convaincue que ce projet est porteur d'une transformation profonde de notre modèle social. Le calendrier fixé par la loi semble court de ce point de vue, et l'échéance fixée en 2017 devrait être vue comme une étape, significative et porteuse de droits nouveaux, plus que comme un point d'arrivée. La nécessité d'un débat national large sur ce projet est également soulignée par la commission.

Tout en partageant une vision large des droits à inclure dans le périmètre du CPA, nécessaire pour donner à chacun une meilleure capacité d'agir tout au long de sa trajectoire professionnelle, la commission a considéré que le choix entre les scénarios esquissés dans le rapport pour le CPA, et donc entre les logiques qui les sous-tendent, ne lui appartenait pas. La combinaison entre les éléments de ces scénarios renvoie en outre à la question des étapes de mise en œuvre (cf. *infra*).

Enfin, certains sujets n'ont pu être suffisamment approfondis par la commission, soit par manque de temps, soit parce que leur instruction suppose que certaines questions aient été tranchées en amont. C'est le cas notamment des sujets relatifs à la gouvernance du chantier, au-delà du fait que le champ universel du CPA doit conduire à associer tous les acteurs de la société concernés, y compris les utilisateurs ; des choix relatifs au financement, qui relèveront des acteurs sociaux et politiques en charge du dispositif, au-delà des principes généraux énoncés dans le rapport ; et des problèmes d'architecture de systèmes d'information, qui n'ont pu être abordés que rapidement.

Quelques mots enfin sur les prochaines étapes.

Ce rapport n'est que le premier temps d'un projet qui va maintenant se poursuivre.

La table ronde « Sécurisation des parcours professionnels et compte personnel d'activité » de la conférence sociale du 19 octobre 2015 sera l'occasion d'un échange sur ce sujet. Sans préjuger de ce que décideront les partenaires sociaux et le gouvernement, la feuille de route de sortie de la conférence sociale pourrait préciser des objectifs, un calendrier et une méthode pour les prochaines étapes.

La loi du 17 août 2015 prévoit que se tiennent, avant le 1<sup>er</sup> décembre 2015, une concertation ou une négociation avec les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel. Il appartiendra aux parties concernées d'en déterminer la forme et le contenu. Une négociation en vue d'un accord national interprofessionnel ou d'une déclaration commune devra ensuite s'engager ; à défaut, une concertation devra être conduite. Au-delà, en écho au champ universel du compte personnel d'activité et notamment au fait qu'il dépassera le cadre de l'emploi salarié, la commission souligne la nécessité d'un débat large, associant tous les acteurs de la société civile concernés.

Certains éléments du compte personnel d'activité devront être fixés par la loi.

C'est le cas notamment des objectifs et principes (en prenant appui le cas échéant sur ceux qui auront été énoncés dans une déclaration commune des partenaires sociaux) ; des mécanismes fondés sur la solidarité qui permettront de compenser



l'insuffisance de droits acquis par certains (jeunes en insertion, chômeurs de longue durée, notamment) ; des échanges entre systèmes d'information qui concourront à nourrir le compte ; du régime de protection des données individuelles ; et de la gouvernance du dispositif.

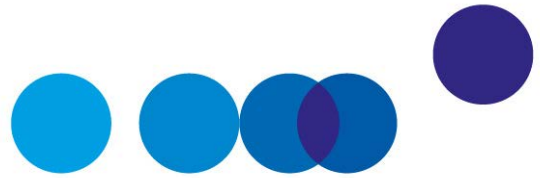
Pour autant, d'autres éléments importants pourront faire l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux, soit en amont de la loi (objectifs, méthode), soit surtout en aval, la loi pouvant renvoyer à la négociation certaines dispositions entrant dans le champ des partenaires sociaux. Les différentes parties prenantes et les futurs utilisateurs devront en outre être associés au processus de définition et de construction du CPA.

Concernant le calendrier de mise en œuvre du compte, le chantier, par son ampleur, requerra plusieurs années de développement pour être mené à terme.

À l'horizon 2017, l'effort pourrait se concentrer sur trois aspects du compte personnel d'activité :

- les droits nouveaux, sous forme d'abondements au compte, pour les personnes fragilisées par un éloignement durable de l'emploi ou un manque de qualifications (jeunes décrocheurs et chômeurs de longue durée, notamment) et d'une portabilité étendue de certains droits ;
- le développement, en lien avec les futurs utilisateurs, d'un site et d'une application regroupant les principaux droits et les informations et services qui auront été jugés les plus utiles ;
- la mise en œuvre d'un accompagnement renforcé et rénové, qui pourrait dans un premier temps passer pour les jeunes décrocheurs par une extension de la garantie jeune par le CPA et pour les autres actifs par un accès renforcé au conseil en évolution professionnelle.

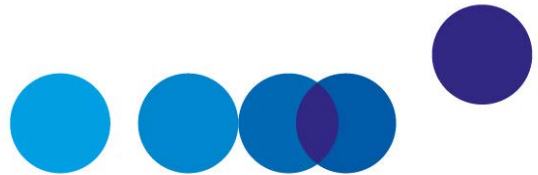




# ANNEXES

---





## ANNEXE 1

# LETTRE DE MISSION

---

*Le Premier Ministre*

- 2 2 4 8

Paris le 16 JUIL. 2015

Monsieur le Commissaire Général,

Le développement des mobilités professionnelles représente l'une des mutations profondes que connaît le marché du travail depuis trente ans. Ces évolutions ont conduit à des réflexions sur les moyens d'assurer aux individus la sécurisation de leurs transitions entre deux emplois, notamment à travers la continuité de leurs droits sociaux (compte personnel de formation, compte pénibilité, droits rechargeables à l'assurance chômage, parmi d'autres). Il s'agit non seulement d'éviter les ruptures de droits et de protection, mais aussi de sécuriser les actifs et de leur permettre d'être davantage acteurs de leur parcours professionnel.

L'enjeu aujourd'hui consiste à amplifier ce mouvement de sécurisation des parcours et à faire de ces différents droits, complexes et souvent encore abstraits, les outils d'une mise en capacité de tous les actifs. Il s'agit de donner une visibilité concrète à ces nouveaux droits et de permettre à chacun de les mobiliser aisément à chaque étape de sa vie professionnelle. Pour cela, la construction d'un dispositif unique, simple, destiné à se substituer à terme à une prise en charge segmentée, constituerait un progrès significatif. Pour que ces droits soient réellement vecteurs de promotion sociale et d'autonomie, il faut aussi pouvoir mobiliser un accompagnement personnalisé ; vous devrez donc également réfléchir aux modalités pratiques de cet accompagnement selon les besoins des individus.

Le Président de la République a annoncé la création d'un compte personnel d'activité qui regroupera notamment le compte personnel de formation et le compte personnel de prévention de la pénibilité. Il s'agit d'un progrès social majeur qui permettra de construire un modèle nouveau de sécurisation des parcours professionnels.

L'article 21 du projet de loi « relatif au dialogue social et à l'emploi prévoit la création de ce compte personnel d'activité. Une concertation sera engagée avant le 1<sup>er</sup> décembre 2015 avec les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, qui ouvriront si elles le souhaitent une négociation interprofessionnelle.

Monsieur Jean PISANI-FERRY  
Commissaire général de France Stratégie  
18, rue de Martignac  
75007 PARIS

En vue de préparer ces échéances, je souhaite que France Stratégie anime une réflexion visant à proposer les options envisageables pour la mise en place du CPA. Les travaux devront permettre de préciser les objectifs du compte, de présenter les configurations possibles en termes de périmètre et de fonctionnement et d'aborder les enjeux techniques, sociaux et financiers de ce compte. Conformément au projet de loi présenté par le gouvernement, les options proposées retiendront la date du 1er janvier 2017 comme date de mise en place effective du compte.

Pour conduire cette réflexion, France Stratégie pilotera une commission composée de personnalités au profil et compétences variées (universitaires, personnalités issues de la société civile, regards étrangers...) et s'appuiera sur un groupe technique interadministratif chargé d'approfondir les options techniques et opérationnelles de mise en œuvre du compte. Vous veillerez dans vos travaux à adopter un angle d'analyse concret, du point de vue des parties prenantes, sur les moyens de rendre effectifs les droits et dispositifs, ainsi que d'assurer que tous les actifs, en particulier les plus vulnérables, y ont recours ainsi que sur les conditions de mise en œuvre par les entreprises.

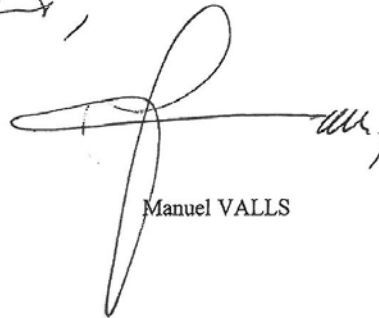
Vous pourrez notamment vous appuyer sur l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Je souhaite également que vous puissiez mobiliser tous les acteurs, et en particulier les fondations et acteurs qui souhaiteront contribuer à la réflexion sur le compte personnel d'activité et sur les nouvelles perspectives de sécurisation des parcours qu'il ouvre pour chacun.

Un rapport d'étape de vos réflexions et propositions devra être présenté pour la conférence sociale qui se réunira à l'automne 2015.

A l'issue de la conférence sociale, selon les options prises avec les partenaires sociaux, vous pourrez poursuivre vos travaux pour les accompagner, s'ils le souhaitent, dans la négociation interprofessionnelle qui pourrait s'ouvrir ou, à défaut de négociation, vous pourrez faciliter la concertation et la construction du projet de loi qui pourrait permettre la mise en place du compte personnel d'activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire Général, l'assurance de ma considération distinguée.

*Caricature,*



Manuel VALLS



## ANNEXE 2

# COMPOSITION DE LA COMMISSION

---

### Présidente

**Selma Mahfouz**, commissaire générale adjointe, France Stratégie

### Membres

**Philippe Askenazy**, économiste du travail, directeur de recherche au CNRS-École d'économie de Paris et professeur à l'École normale supérieure

**Jean-Paul Charlez**, directeur des ressources humaines du groupe ETAM et président de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)

**Julien Damon**, sociologue, professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'En3s et de l'IHEPS

**Gilles Mirieu de Labarre**, président, Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)

**Charlotte Duda**, directrice des ressources humaines, Société CONVERGYS-Southern Europe, vice-présidente de l'Association française de l'accompagnement professionnel personnalisé (AFAPP) et ancienne présidente de l'ANDRH

**Thomas Fatome**, directeur, Direction de la sécurité sociale (DSS)

**Pascale Gérard**, présidente de la commission formation professionnelle de l'Association des régions de France (ARF)

**Daniel Lascols**, directeur général, Fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT)

**Philippe Lemoine**, président, Fondation Internet nouvelle génération (FING) et Forum Action Modernités

**Patrick Levy-Waitz**, président, Fondation ITG et groupe Missionero

**Pascal Lorne**, fondateur et PDG de Gojob

**Nicole Maggi-Germain**, maître de conférences en droit social, directrice de l'Institut des sciences sociales du travail, université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne – ISST

**Coralie Perez**, socio-économiste du travail et de l'emploi, ingénieure de recherche à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne – Centre d'économie de la Sorbonne

**Stefano Scarpetta**, directeur adjoint, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

**Yves Struillou**, directeur général, Direction générale du travail (DGT)

**Raymond Torres**, directeur du département de la recherche de l'OIT

**Emmanuelle Wargon** (puis **Hugues de Balathier**), déléguée générale, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

## Rapporteurs

**Marine Boisson-Cohen**, département Société, institutions et politiques sociales, France Stratégie

**Hélène Garner**, département Travail et Emploi, France Stratégie

**Philippe Laffon**, inspecteur IGAS

Avec l'appui de **Jean Flamand** et **Gautier Maigne**, France Stratégie

## Conseillers scientifiques

**Marc Ferracci**, économiste, professeur à l'université Panthéon-Assas et membre du Centre de recherches en économie et droit (CRED)

**Bruno Palier**, directeur de recherche CNRS au Centre d'études européennes et co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)





## ANNEXE 3

# PERSONNES AUDITIONNÉES

---

### Interventions en commission

**Jean Bassères**, directeur général de Pôle emploi

**Russell Davies**, directeur de la stratégie du service numérique du gouvernement britannique (gov.uk)

**Catherine Dessein**, directrice du pilotage du compte personnel de formation, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

**Marc Ferracci**, économiste, professeur à l'université Paris 2 – Panthéon-Assas et membre du Centre de recherches en économie et droit (CRED)

**Jérôme Gautié**, professeur d'économie, université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Centre d'économie de la Sorbonne (CES)

**Jean-Patrick Gille**, président de l'Union nationale des Missions locales

**Paul Hébert**, directeur-adjoint de la direction de la conformité, CNIL

**Jean-Pierre Laborde**, professeur émérite de l'université Bordeaux-IV, membre du Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (Comptrasec, UMR CNRS Université n° 5114) et président honoraire de l'université Montesquieu Bordeaux-IV

**Jean-Marie Marx**, directeur général de l'Apec, président du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP)

**Bruno Palier**, directeur de recherche CNRS au Centre d'études européennes et co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

**Marie Petit**, responsable de l'offre conseil et UX chez Backelite (Prosodie, Groupe Capgemini)

**Henri Verdier**, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), adjoint à la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique

## Auditions

**Samira Bouzebra**, secrétaire confédérale, CFDT

**Pierre-Louis Bras**, président du COR

**Pierre Cavard**, directeur des études et analyses, UNEDIC

**Frédéric Cogordan**, senior manager, Accenture

**Eddy Corcos**, Association pour la simplification et la dématérialisation des données sociales

**François Davy**, PDG, Foncia, auteur du rapport *Sécuriser les parcours professionnels par la création d'un compte social universel* (2012)

**Vincent Delsart**, directeur du développement et des relations institutionnelles, Caisse des dépôts et consignations

**Véronique Descacq**, secrétaire générale adjointe, CFDT

**Vincent Destival**, directeur, UNEDIC

**Julien Dourgnon**, ancien directeur des études, UFC-Que choisir

**Alexandra Drouet**, juriste de droit social, CFE-CGC

**Mireille Elbaum**, présidente du HCFIPS

**Antoine Foucher**, directeur général adjoint, MEDEF

**Bertrand Fragonard**, président délégué du HCF

**Hervé Garnier**, secrétaire national, CFDT

**Bernard Gazier**, économiste à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

**Anne-Sophie Grave**, directrice des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations

**Michel Guilbaud**, directeur général, MEDEF

**Romain Hugot**, Association pour la simplification et la dématérialisation des données sociales

**Jean-Luc Izard**, directeur du GIP Union-retraite et président du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss)

**Philippe Joffre**, cabinet Paradoxe

**Élisabeth Kerneis**, Association pour la simplification et la dématérialisation des données sociales

**Stéphane Lardy**, secrétaire confédéral Emploi-formation professionnelle, FO

**Julie Leroy-Laborie**, directrice adjointe des affaires juridiques, UNEDIC

**Dominique Libault**, vice-président du HCFIPS, directeur général de l'EN3S

**Erik Linquier**, managing director, Accenture

**Philippe Louis**, président confédéral, CFTC

**Jean-Philippe Maréchal**, conseiller confédéral pour la formation, CGT

**Pierre Mayeur**, directeur de la CNAV

**Franck Mikula**, secrétaire national Emploi-formation, CFE-CGC

**Mohamed Oussedik**, secrétaire général Fédération CGT Verre-Céramique, CGT

**Catherine Perret**, secrétaire nationale de l'éducation, de la recherche et de la culture, CGT

**Jean-Michel Pottier**, président de la commission formation éducation, CGPME

**Odile Quintin**, présidente du groupe de travail « Le travail et l'emploi dans vingt ans »

**Geneviève Roy**, vice-présidente chargée des affaires sociales, CGPME

**Alain Supiot**, professeur de droit, Collège de France

**Georges Tissier**, directeur des affaires sociales, CGPME

**Claude-Emmanuel Triomphe**, délégué général, Astrées

**Michel de Virville**, chargé de la mission interministérielle de facilitation et de concertation permanente sur le C3P





## ANNEXE 4

# DES ATELIERS POUR CONSULTER LES FUTURS UTILISATEURS DU COMPTE

---

France Stratégie a organisé trois rencontres avec de futurs utilisateurs du compte personnel d'activité (CPA) en vue de recueillir leurs besoins et leurs attentes à l'égard d'un tel compte en termes de droits, de services et d'informations. Ces ateliers s'inscrivent dans une « démarche utilisateurs » visant à élaborer le dispositif en s'appuyant sur une connaissance fine de leurs besoins.

L'atelier « **demandeurs d'emploi** » a été organisé avec Solidarités Nouvelles Face au Chômage (SNC). Il s'est déroulé dans les locaux de l'association, avec des (anciens) demandeurs d'emploi accompagnés par l'association. Ils ont évoqué leur expérience de recherche d'emploi et leur vécu de l'accompagnement, mais également leurs attentes à l'égard d'un tel outil.

L'atelier « **jeunes** » a été animé dans les locaux de France Stratégie. Il visait à mieux comprendre les besoins des jeunes au cours de leur première insertion sur le marché du travail (en termes d'accès aux droits notamment) ainsi que leur pratique des outils numériques. Il a réuni des représentants des principales associations de jeunes. Il a réuni des représentants de la délégation jeunes de la CFDT, du Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD), du Collectif Génération précaire, du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC), de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), ainsi que Julie Coudry, fondatrice de la plateforme Jobmaker, et Antoine Dulin, membre du CESE.

L'atelier « **employeurs** » a été organisé avec le Medef et s'est tenu dans les locaux de l'organisation patronale. Il a réuni un panel de chefs de petites et moyennes entreprises qui se sont exprimés sur leurs attentes et craintes éventuelles à l'égard du CPA (droits à inclure, transfert et traitement de données personnelles relatives aux salariés, accès aux informations contenues dans le compte des salariés).





## ANNEXE 5

# UN ESSAI D'APPLICATION MOBILE

---

Membre de la commission, Pascal Lorne, en tant que fondateur et PDG de Gojob, a porté un regard d'entrepreneur du numérique sur le projet de compte personnel d'activité. Pour sa contribution au rapport, il s'est prêté au jeu du développement d'une application mobile « CPA ».

Cet essai d'application est présenté ici sous la forme d'une suite de captures d'écran. Celles-ci mettent notamment en scène la façade d'accueil du compte et ses forums ; son initialisation et son utilisation par une salariée en activité depuis plusieurs années, exposée à la pénibilité et à la recherche d'une formation à des fins de reconversion ; sa première utilisation par un jeune, nouvel entrant sur le marché du travail et en quête de conseil en orientation professionnelle.

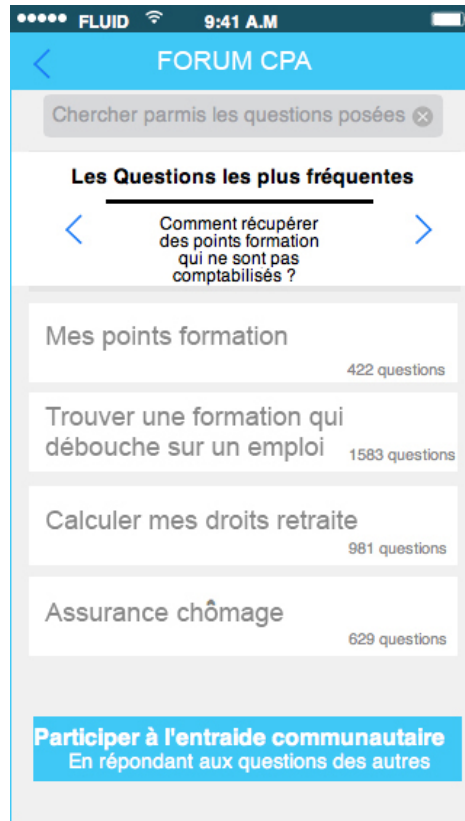
Du point de vue de l'existant, c'est-à-dire en l'état des systèmes d'information (SI) ou des paramètres de politiques publiques, cette application n'est pas forcément réaliste. Elle dessine toutefois des perspectives, en termes de simplification (authentification et expérience usager), de dématérialisation des démarches, de nouveaux services en ligne (géolocalisation, forums), de techniques d'alimentation et d'abondement, ainsi que de désintermédiation de l'accès à la formation ou de *rating* des formations.

Nourrie des débats en commission et dans les ateliers « utilisateurs », cette application en constitue une interprétation originale, subjective et propre à son auteur.

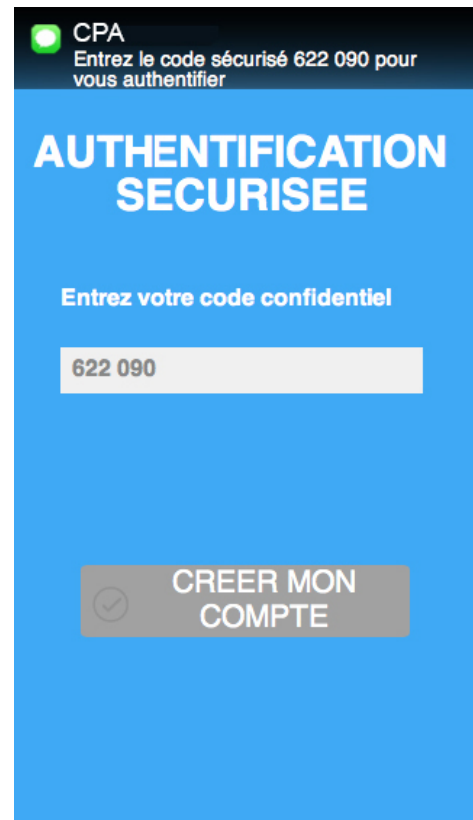
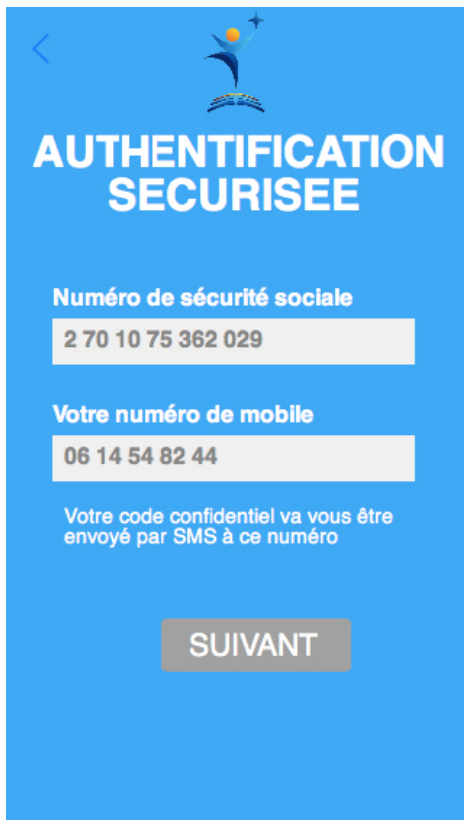
L'application (mock-up) est également téléchargeable à cette adresse, et sur certains terminaux mobiles :

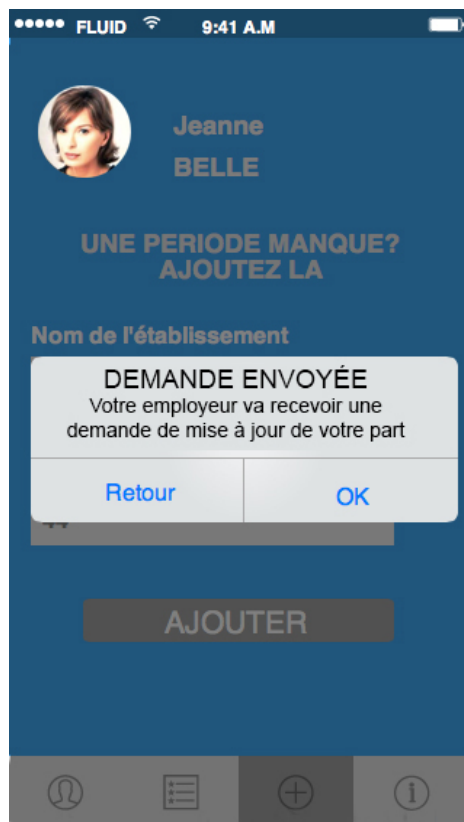


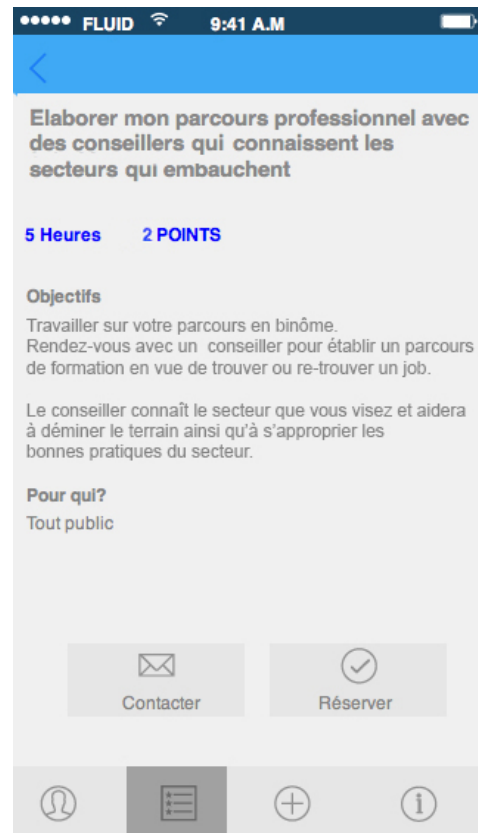
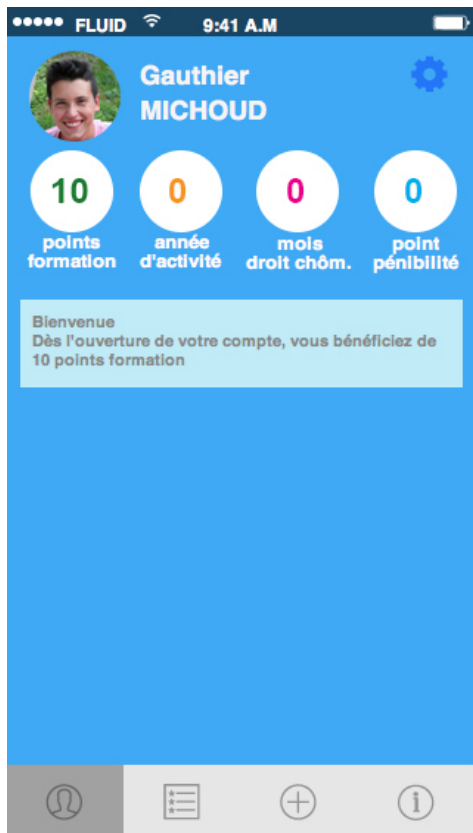
ou <http://bit.ly/1VEXjOi>















## ANNEXE 6

# SIGLES ET ABRÉVIATIONS

---

AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
ANI	Accord national interprofessionnel
API	Application Programming Interface (interface d'accès aux données)
ARCE	Aide à la reprise ou création d'entreprise
ASS	Allocation de solidarité spécifique
C3P	Compte personnel de prévention de la pénibilité
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARIF-OREF	Centre d'animation et de ressources d'information sur la formation - Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CET	Compte épargne-temps
CIF	Congé individuel de formation
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPA	Compte personnel d'activité
CPF	Compte personnel de formation

CPNEF	Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation
DADS	Déclarations annuelles des données sociales
DIF	Droit individuel à la formation
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
DMP	Dossier médical personnel
DSN	Déclaration sociale nominative
ESAT	Établissement et service d'aide par le travail
ETALAB	Mission sous l'autorité du Premier ministre chargée de l'ouverture des données publiques et du développement de la plateforme Open Data
FAQ	Foire aux questions
FASTT	Fonds d'action sociale du travail temporaire
FONGECIF	Fonds de gestion des congés individuels de formation
GIP	Groupement d'intérêt public
IJ	Indemnités journalières
MDA	Majoration de durée d'assurance
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies
OPACIF	Organisme paritaire collecteur agréé au titre du congé individuel de formation
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PEE	Plan d'épargne entreprise
PEI	Plan d'épargne interentreprises
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PISA	Programme for International Student Assessment
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PME	Petites et moyennes entreprises
RAFP	Régime de retraite additionnelle de la fonction publique

RCD	Répertoire commun des déclarants
RGCU	Répertoire général des carrières unique
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RSA	Revenu de solidarité active
RTT	Réduction du temps de travail
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SI	Système d'information
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VAE	Validation des acquis de l'expérience







Directeur de la publication :

**Jean Pisani-Ferry, commissaire général**

Directrice de la rédaction :

**Selma Mahfouz, commissaire adjointe**

Secrétaires de rédaction :

**Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup**

Contact presse :

**Jean-Michel Roullé, responsable du service Édition-Communication,  
01 42 75 61 37, [jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)**

RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



## FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est un organisme de concertation et de réflexion. Son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.