

LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITE : IMPASSE OU INNOVATION ?

Introduction.

« 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. » Extrait de la lettre adressée par le Premier ministre le 6 juillet 2015 au commissaire général de France stratégie.

Aussitôt dit aussitôt fait. Cette intention politique a trouvé une traduction législative dans l'article 38 de la loi relative au dialogue social et à l'emploi publiée au Journal Officiel du 18 août 2015. À vrai dire les parlementaires se sont contentés d'assurer le service minimum en transposant dans la loi, sans modification, le texte proposé par le gouvernement. Ils ont néanmoins exprimé leur perplexité face « à ce droit d'un genre nouveau » (voir rapport du Sénat) qui s'inscrit dans le prolongement du compte personnel de formation et du compte de prévention de la pénibilité, dont l'encre est à peine sèche et dont ni la pertinence ni l'efficacité n'ont pu être évaluées, à défaut d'une mise en œuvre opérationnelle significative.

France stratégie se trouve par conséquent dans la situation inédite de donner du sens à un texte de loi, au demeurant sans portée juridique, ambigu et cousu de contradictions, et de proposer les voies et moyens de sa mise en œuvre opérationnelle.

La présente note, de nature juridique, s'inscrit dans le cadre des travaux engagés par France stratégie à la demande du Premier ministre. Elle est d'ailleurs en totale adéquation avec le cœur de métier de JML Conseil qui est de mettre « l'innovation juridique » au service des projets des acteurs » de la formation professionnelle et plus largement du champ du travail. En l'espèce il faut effectivement faire preuve d'imagination pour inscrire le CPA « droit d'un genre nouveau », dans le droit positif du travail de l'activité et de la formation professionnelle.

PLAN.

- I. Traduction législative d'une intention politique.
- II. Analyse sémantique.
- III. Droit du travail et/ou droit de l'activité ?
- IV. Scénarios pour le CPA.
- V. Conclusions.

I. Traduction législative d'une intention « politique ».

1. Le texte.

« Afin que chaque personne dispose au 1er janvier 2017 d'un compte personnel d'activité qui rassemble, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, indépendamment de son statut, les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel, une concertation est engagée avant le 1er décembre 2015 avec les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, qui, si elles le souhaitent, ouvrent une négociation sur la mise en œuvre du compte personnel d'activité. » Article 38 de la loi du 18 août 2015.

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

2. Les travaux parlementaires.

- **L'étude d'impact**

L'étude d'impact de ce texte préparée à l'occasion des travaux parlementaires fournit quelques indications sur l'intention du gouvernement : *« un certain nombre de droits sont très largement liés au contrat de travail. Cette situation contraste avec des trajectoires individuelles qui sont au contraire de plus en plus mobiles et passent par des formes atypiques d'emploi (stages, CDD, temps partiel, intérim, autoentreprise, freelance, etc.). Ce cloisonnement induit un certain nombre de rigidités dommageables pour la personne et un manque de lisibilité de ses droits sociaux ».*

« Pour y remédier, plusieurs réformes récentes ont permis de mieux prendre en compte la notion de parcours professionnels : Les droits individualisés ont fortement progressé au cours des dernières années. La loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et celle du 5 mars 2014 portant réforme de la formation professionnelle ainsi que la loi portant réforme des retraites ont permis des avancées majeures en ce sens, avec la création du compte personnel de prévention de la pénibilité et du compte personnel de formation ».

« L'idée selon laquelle chaque actif se voit doter de droits qui lui sont propres, qu'il peut mobiliser à son initiative et qu'il conserve même quand il change d'emploi (compte personnel de formation, compte de prévention de la pénibilité,) s'impose progressivement.

La réflexion autour du compte personnel d'activité s'inscrit dans le cadre de cette dynamique, qui doit être approfondie. »

Le regroupement de certains droits sociaux personnels dans un compte unique, le compte personnel d'activité, est supposé apporter plus de lisibilité aux bénéficiaires de ces droits, il est supposé lever des obstacles à la mobilité grâce à la portabilité de ces droits rendus possibles grâce à l'existence de ce support juridique déconnecté du statut des personnes et notamment du contrat de travail.

Les impacts (juridiques, financiers, sociaux, sur l'emploi...) de la loi sont à peine effleurés

- **l'Assemblée nationale et le Sénat.**

Ni le rapport de l'Assemblée nationale ni celui du Sénat, (n° 501 2014/2015 de Madame Catherine Procaccia. Commission des affaires sociales 10 juin 2015) ni les débats parlementaires, en commission ou en séance plénière n'apportent d'éléments supplémentaires substantiels à la compréhension du compte personnel d'activité. On y trouve la thématique de la sécurisation des parcours professionnels, le besoin de faciliter les mobilités en transcendant la rigidité des statuts, de promouvoir la portabilité des droits sociaux personnels, qui, du fait du regroupement dans un compte unique deviendraient plus visibles et par conséquent plus lisibles. La création du compte personnel d'activité (CPA) s'inscrit dans le prolongement du compte personnel de formation et du compte pénibilité et constitue comme le dit le rapport de l'Assemblée nationale **« un dispositif d'un nouveau genre dans notre droit du travail »**.

Le débat parlementaire a également porté sur l'application de l'article premier du code du travail siège **« de la théorie de la loi négociée »** selon laquelle les partenaires sociaux sont invités à se prononcer avant le législateur. Dans le cas présent certains parlementaires reprochent au gouvernement de ne pas avoir respecté cette règle. Cependant à aucun moment n'a été posée la question de savoir si « un compte personnel d'activité » concernant toute personne indépendamment de son statut relève de la compétence des partenaires sociaux. Ce qui est loin d'être démontré.

Le texte proposé par le gouvernement a en définitive été adopté en l'état. Tout reste à faire...

II. Analyse sémantique.

L'article 38 de la loi dialogue social et emploi, qui exprime une intention politique, est dépourvu à ce stade toute valeur juridique. Il n'a pas fait l'objet de codification. Il est traversé de multiples contradictions qu'il convient d'analyser avant de tenter de les dépasser pour passer de l'intention politique à une construction juridique opérationnelle dont il conviendra au préalable « **de définir le genre** ».

1. La notion d'activité.

- **Définition juridique.**

. La notion d'activité au sens large, englobe l'ensemble des tâches, loisirs ou autres occupations d'une personne. Dans une acception plus limitée, elle renvoie à la notion de travail et d'occupation laborieuse. Celle-ci peut être « professionnelle », elle recouvre alors le travail dépendant ou indépendant, qui se caractérise par l'accomplissement régulier de certains actes, par opposition à travail occasionnel et par la poursuite d'un but lucratif. L'activité professionnelle peut-être salariée. Il s'agit alors d'un travail dépendant, effectué pour autrui, moyennant rémunération en vertu d'un contrat de travail (Voir Gérard Cornu, vocabulaire juridique PUF).

En première lecture la notion « d'activité » est liée à celle « de compte personnel indépendamment du statut de la personne ». On pourrait à bon droit considérer que l'acception la plus large de la notion d'activité doit être retenue. Dès lors que le texte précise que « ce compte rassemble des droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel », **c'est la notion d'activité professionnelle qui s'impose. Cependant celle-ci peut être le fait de travailleurs salariés ou de travailleurs non-salariés.** Les travaux parlementaires renvoient principalement au statut de salarié : CDI, CDD, intérim... sont néanmoins évoqués les autos entrepreneur et les personnes qui travaillent en free-lance celles-ci pouvant être salariées d'une société de portage ou travailleurs indépendants. Par ailleurs certaines activités professionnelles peuvent être exercées « par des personnes bénévoles » qui ne sont ni travailleurs salariées ni travailleurs non-salariés et qui pourtant peuvent s'inscrire dans un parcours professionnel et contribuer à sa sécurisation par l'acquisition de compétences transférables dans l'univers professionnel (nombreux bénévoles dans l'économie sociale, titulaires de mandats syndicaux etc.).

- **L'activité objet de négociation collective ?**

Une autre difficulté du texte, et qui est de taille, renvoie à la méthode préconisée, à savoir la concertation avec les partenaires sociaux et le cas échéant la négociation collective pour l'élaboration du cadre normatif du compte personnel d'activité. En effet le droit des salariés à la négociation collective (article 2221-1 du code du travail concerne les salaires, l'emploi, les conditions de travail, la formation professionnelle, les garanties sociales... Le pouvoir normatif des partenaires sociaux s'appuie par conséquent sur le contrat de travail et le statut de salarié. La notion d'activité, entendue au sens large, au demeurant non définie par le texte échappe à la

compétence des partenaires sociaux tout comme leur échappe, au moins pour partie, l'exercice d'un pouvoir normatif « **sur toute personne indépendamment de son statut** ». Ainsi en va-t-il des travailleurs non-salariés (travailleurs indépendants, professions libérales, exploitants agricoles, commerçants, artisans,...) qui sont pourtant « des personnes exerçant une activité » visée par le texte de loi, et dont la sécurisation des parcours professionnels mérite autant d'attention que celle des salariés. Et ce d'autant plus que le parcours professionnel d'un travailleur salarié peut les conduire à celui de travailleur non salarié et inversement.

Que les partenaires sociaux soient conviés à une concertation en vue de recueillir leur avis sur un projet de type sociétal, est une chose, qu'ils exercent leur pouvoir normatif par la voie de la négociation collective sur un sujet qui dépasse leur sphère de compétence, en est une autre.

2. La notion de compte.

Un Compte... « *Tiré du verbe compter, est l'exposé en chiffres d'une situation, d'une opération ou d'une série d'opérations. Par extension, le document sur lequel sont inscrites les opérations ou plus généralement le support matériel servant à leur enregistrement.* » (Vocabulaire juridique. Gérard Cornu. Presses universitaires de France).

La notion de compte n'est pas inconnue du code du travail bien avant l'arrivée du compte personnel de formation et du compte de prévention de la pénibilité. il en existe de nombreux autres tels que le compte des congés payés, le compte des heures supplémentaires, ou encore « le compte épargne temps » article L. 3151-1, ce dernier permet 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.

En l'occurrence, le projet de loi ne dit rien sur la nature des opérations que ce compte est supposé enregistrer, c'est-à-dire de « l'unité de compte ». Sauf à dire qu'il s'agit « d'activité », ce qui ne veut rien dire en soi, l'activité échappe à la logique d'un compte construit sur une logique de crédit et de débit. Le compte serait-il en CV enrichi ou un portefeuille de compétences ouvert à l'activité ? On n'en voit pas l'intérêt. **En réalité, si les mots ont un sens, un compte ne pourra avoir pour objet que l'enregistrement et la gestion d'une créance au bénéfice de son titulaire, permettant à ce dernier d'assurer la continuité entre diverses activités, dont il conviendra de préciser la nature.** De la même manière devra être précisée la nature de la créance—du temps ? de l'argent ?— et le régime – en particulier les conditions d'usage-. Or, de tout cela, la loi ne dit rien.

3. Des droits sociaux personnels...

Sans doute peut-on considérer qu'il s'agit là « des droits sociaux personnels » visés par la loi sans que cette notion ne soit au demeurant définie. Elle exclue les droits sociaux collectifs tels que le droit des salariés à la négociation collective, le droit à la représentation collective des salariés dans l'entreprise (I RP) ou encore le droit de grève. L'assurance vieillesse, la retraite complémentaire, les régimes de prévoyance, l'assurance-chômage, peuvent-ils être considérés comme « des droits sociaux personnels ». Certes les salariés y contribuent par voie de cotisations (part salariale). Certains trouvent leur origine dans des accords de sécurité sociale, d'autres dans des accords collectifs de travail et peuvent être regroupés sous le vocable de « garanties sociales » au sens de l'article 2221-1 du code du travail. Peut-on les considérer comme « des droits sociaux personnels » ? Rien n'est moins sûr dès lors qu'ils sont gérés par **des régimes d'assurance** qui ne peuvent délivrer de prestations à leurs ayants droits que dans la mesure où ceux-ci remplissent des conditions d'ouverture des droits spécifiques à chaque régime et que ceux-ci soient équilibrés.

La lecture des travaux parlementaires indique par ailleurs que le compte personnel d'activité n'aura pas pour effet de créer des obligations nouvelles à la charge des entreprises, ni de droits nouveaux pour les salariés, mais qu'il a simplement pour vocation d'assurer la **visibilité et la lisibilité des droits existants** ainsi que, pour certains d'entre eux, leur portabilité. Ainsi le compte personnel d'activité serait une sorte « **de réceptacle** » regroupant ceux des droits sociaux susceptibles de donner lieu à portabilité et pouvant, le cas échéant, donner lieu à fongibilité.

. Cette notion de « réceptacle » déjà utilisée à l'occasion du débat autour du CPF, est loin d'emporter la conviction au plan juridique. Le texte dit qu'il s'agit de rassembler "**les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser le parcours professionnel**". **Il ne s'agirait donc pas seulement de récapituler les activités exercées, (sorte de portefeuille d'activité) mais aussi les droits qui y sont attachés, ce qui signifie que l'autorité (laquelle? Investie de quelles compétences ?) qui tient le compte se prononce, au fur et à mesure de l'exercice d'activités par le titulaire, sur les droits qui sont attachés à ces activités.** Or on ne peut pas connaître à l'avance quels sont certains droits liés à l'exercice d'une activité. Les droits à la retraite, à des allocations de chômage, à l'autorisation d'exercer certains métiers, sont les droits en vigueur au moment où on demande à en bénéficier. Et ceci ne concerne donc pas seulement les régimes par répartition, qui doivent gérer une solidarité. C'est aussi le cas des régimes par capitalisation : s'il y a de l'inflation, il n'y a plus rien dans la caisse lorsqu'on veut en bénéficier (d'où la réforme des retraites en 1945).

Le rapport du Sénat a parfaitement illustré la perplexité que soulève cette formulation.

« Le niveau de généralité de l'article permet d'esquiver les problèmes soulevés par les essais de définition du périmètre de ce CPA, qui agglomérerait des droits peu comparables. Si on peut imaginer rassembler dans une même interface CPF et CPPP, qui tous les deux recouvrent des droits attachés à la personne, gérés hors des entreprises et disposant d'un financement mutualisé, ce sont des difficultés d'une toute autre nature qui pourraient apparaître si le CET devait également y être associé. Il ne s'agit pas d'un droit national, mais bien d'un mécanisme qui varie selon les

entreprises pour les 12 % de salariés qui en disposaient en 2009 179 (). L'harmonisation des règles constituerait un chantier qu'il n'est sans doute pas souhaitable d'entreprendre, car il est nécessaire de laisser à chaque entreprise une part de flexibilité en la matière. Surtout, la mise en place d'un mécanisme de mutualisation, voire de fongibilité avec d'autres droits, par exemple à la formation, pourrait avoir des incidences financières et sociales qu'il faudrait absolument anticiper par le biais d'une étude d'impact sérieuse. » (Voir rapport sénatorial op. cit.)*

III. Droit du travail et/ou droit de l'activité.

La question des rapports entre droit du travail et droit de l'activité qui sous-tend la philosophie du compte personnel d'activité, n'est pas étrangère à l'univers des juristes de droit du travail et des économistes intéressés par la chose sociale. Voici à titre d'illustration les réflexions de Jean Boissonnat sur un possible « contrat d'activité » en lieu et place d'un contrat de travail, celles de Jacques Barthélémy en faveur de la création d'un droit de l'activité intégrant le droit du travail et celles d'Alain Supiot sur « les droits de tirages sociaux ». Aucune de ces trois contributions « doctrinales » n'a été traduite en droit positif à ce jour. Cependant elles contribuent à éclairer le débat sur le compte personnel d'activité en ce qu'elles s'intéressent à la notion « d'activité » dans ses rapports avec le travail salarié.

1. Le « contrat d'activité selon Jean Boissonnat » (Le travail dans 20 ans. Commissariat général du plan. Odile Jacob/documentation Française).

« Le contrat d'activité est une alternative à la précarité. L'entreprise, c'est sûr, a besoin de toujours plus de flexibilité, mais, quand bien même elle a cotisé pour son chômage, elle n'est pas quitte avec le salarié dont elle se sépare. Or c'est bien la logique dominante de notre époque, et sans doute des années à venir, qui incite à l'externalisation toujours plus massive des ressources humaines. Pour renvoyer les ex-salariés, sans autre forme de liens, à faire parfois le même travail, mais en sous-traitance ou en qualité d'indépendant. Dans un marché de l'emploi atomisé où l'individu se retrouve solitaire, **le contrat d'activité vise à ré internaliser des hommes et des femmes dans l'activité économique. En complétant le contrat de travail classique par un second contrat dit « d'activité », qui induit une relation réciproque continue entre le monde de l'entreprise et son salarié. »**

Le contrat d'activité préconisée par Jean Boissonnat n'a jamais vu le jour peut-être a-t-il inspiré la formule des groupements d'employeurs et celles des GEIQ qui elle-même était déjà préconisée par Bertrand Schwartz dans son rapport (1982) sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sous la forme « d'associations de mains d'œuvre de formation (AMOF).

L'échec de la formule est sans doute due au fait que la responsabilité du contrat d'activité reposait sur les épaules des employeurs ce qui revenait à leur transférer une responsabilité sociale dépassant largement celle qui est inhérente au contrat de travail.

À cet égard le compte personnel d'activité, même s'il est alimenté par des contributions possibles de l'employeur en temps et en argent, l'exonère de toute responsabilité dans la gestion du compte et dans la diversité des activités que celui-ci est susceptible de rendre possibles.

2. Jacques Barthélémy : pour un droit de l'activité. La revue parlementaire numéro 880.

Le droit du travail ne peut qu'à terme se transformer en droit de l'activité professionnelle regroupant tous les travailleurs, du plus subordonné au totalement indépendant, les « statuts » étant différenciés par le degré d'autonomie, donc de responsabilité et la capacité plus ou moins grande du contrat individuel à faire (seul) la loi des parties. Le concept de « para subordination » sera le catalyseur de cette transformation majeure. Le droit de l'activité professionnelle sera concrétisé par un socle de droits fondamentaux, complétés en tenant compte des spécificités de la relation contractuelle particulière et reposant sur trois piliers, celui des rapports individuels de travail, celui des rapports collectifs, celui de la protection sociale dont il n'est pas inutile de préciser qu'elle est aujourd'hui largement harmonisée.

Quant aux principaux droits dans le domaine des rapports collectifs - la grève et la négociation collective -, étant d'essence constitutionnelle, d'autres que les salariés ont vocation à en bénéficier. S'agissant des droits individuels, ils doivent pouvoir être déclinés des droits fondamentaux de l'Homme et matérialiser les règles de conclusion, de révision et de rupture du contrat.

Les créations législatives gagneront à s'inscrire désormais dans ce droit de l'activité professionnelle, dont l'émergence sera parallèle à celle du droit de l'activité économique qui se substituera au droit de l'entreprise (Jacques Barthélémy a repris cette thématique dans un rapport coécrit avec Gilbert Cette à la demande de Terra nova « Réformer le droit du travail » Odile Jacob/Terra nova. Septembre 2015).

3. Alain Supiot : les droits de tirages sociaux (Grandeur et misère de l'Etat social, éd. Fayard).

L'État social, c'est-à-dire cette « armature de solidarités qui en un siècle ont profondément transformé nos manières de vivre ensemble » est aujourd'hui ébranlée par des forces puissantes. C'est ce qu'explique l'intéressé dans sa leçon inaugurale publiée en mai 2013 (Grandeur et misère de l'Etat social, éd. Fayard). Plus abruptement, on trouve énoncé dans son ouvrage le constat d'une faillite : « *Ce souverain débonnaire, tolérant la contestation et répondant du bien-être de ses sujets, semble aujourd'hui frappé de misère. » La globalisation, avec l'ouverture des frontières commerciales à la concurrence du moins-disant social et fiscal, y est pour beaucoup. Elle défait les solidarités qui solidifient les groupes humains et transforme en objets les travailleurs ».*

Aujourd'hui, l'Etat social peine à surmonter ses handicaps, incapable notamment de faire face aux transformations du travail : dans le monde industriel, « la déshumanisation étant considérée comme la rançon du progrès », le salarié a abdiqué sa liberté en échange d'un minimum de sécurité physique et économique. Il y a pourtant là un enjeu fondamental. La justice sociale ne

consiste pas seulement à redistribuer les biens, elle « implique de donner à chacun la possibilité de réaliser ce qu'il est dans ce qu'il fait, de forger sa personne dans l'épreuve du travail », estime en effet l'auteur. **Face à des parcours professionnels toujours plus discontinus, il a par exemple proposé d'instaurer de nouveaux droits individuels qui ne soient plus attachés à l'emploi occupé, mais à la personne du travailleur. Ainsi a-t-il imaginé les « droits de tirage sociaux » : une créance préalablement constituée dans laquelle la personne peut puiser pour se former, se reconvertir, participer à une action humanitaire...** In fine, un système juridique pérenne doit être capable selon Alain Supiot, d'indiquer une direction tout en prenant en compte les réalités du monde.

Sans doute est-ce la pensée d'Alain Supiot qui a le plus influencé les concepteurs de la notion de compte personnel d'activité telle qu'elle est formulée par l'article 38 de la loi dialogue social et emploi du 18 août 2015.

IV. SCENARIOS POUR LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITE.

1. Principes directeurs pour la construction de scénarios.

- La notion d'activité professionnelle ne se résume pas au travail salarié. Elle englobe toutes activités susceptibles d'être réalisées par les travailleurs non-salariés, les demandeurs d'emploi y compris des activités bénévoles. Ainsi la formation professionnelle est-elle considérée comme une activité, l'élaboration d'un projet de création d'entreprise, l'exercice d'un mandat de représentation du personnel, la gestion de structures juridiques non lucratives, le congé parental....
- La maladie, le handicap, la retraite, la perception passive d'une allocation de chômage ne sont pas des activités mais des situations de fait et des états de droit, ouvrant le cas échéant droit à des prestations en nature et en espèces attribuées par des régimes d'assurance sociale instituée par la loi, ou des garanties sociales instituées par accord collectif, fondées sur les principes de solidarité nationale et de mutualisation. Le compte personnel d'activité n'a pas pour finalité de couvrir un nouveau risque qui serait celui de l'inactivité, en quelque sorte une version élargie de l'assurance-chômage, mais d'anticiper et de prévenir la survenance de ce risque en permettant à chaque personne de se constituer des ressources, sous forme de prestations en nature et en espèces en vue du maintien ou de la diversification de son ou de ses activités professionnelles.
- Il n'y a pas d'activité sans projet d'activité. Le compte personnel d'activité devra par conséquent avoir pour objectif principal de favoriser l'émergence et la conduite de projets en rapport avec le concept d'activité professionnelle (et non de financer l'activité elle-même sous forme de crédit d'investissement ou de prime au maintien de l'activité).
- Le compte doit comporter des ressources créditées en termes de temps et en termes monétaires ces deux ressources pouvant être indifféremment débitées à l'initiative du titulaire du compte, dans le but de faire émerger et de conduire à bon port projet d'activité.
- Tous les salariés **de droit privé**, titulaires d'un contrat de travail devraient pouvoir mobiliser outre leur compte personnel de formation et le compte pénibilité, leur compte épargne temps, leur compte RTT, ainsi que l'épargne salariale instituée par voie d'accord collectif. La question technique à résoudre sera celle de **l'organisation de la fongibilité** de ces ressources dans le creuset d'un compte personnel d'activité. Il s'agit là de problèmes de nature technique qui n'entraînent pas de conflit de logique comme cela serait le cas pour un éventuel compte personnel d'activité qui ambitionnerait d'absorber notamment les grands régimes sociaux fondés sur la solidarité nationale et de mutualisation (Voir notamment François Davy « Sécuriser les parcours professionnels par la création d'un compte social universel. Rapport au ministre du travail avril 2012).

L'ambition universaliste (toute personne...) du compte personnel d'activité devrait conduire à englober les fonctionnaires. Cependant les ressources en temps et des ressources financières susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'un compte personnel d'activité ne se présentent pas

de la même manière que pour les salariés du secteur privé. Il conviendrait dans un premier temps d'implanter dans la fonction publique le compte personnel de formation comme « camp de base » d'un possible compte personnel d'activité conçu pour favoriser la mobilité des fonctionnaires en dehors de leurs statuts respectifs.

En revanche le compte personnel d'activité ne mériterait pas son nom s'il n'englobait pas dans sa construction même les travailleurs non-salariés : travailleurs indépendants professions libérales, commerçants artisans, exploitant agricole, chefs d'entreprise. Leur temps n'est pas comptabilisé comme l'est celui des travailleurs salariés, et les ressources financières résultant de leur activité ne sont pas davantage comparables à celles des travailleurs salariés. Pourtant, sauf à considérer que le compte personnel d'activité est un cheval de Troie introduit dans l'univers du travail salarié en vue de sa destruction progressive et en substituant le contrat d'activité au contrat de travail, il est impératif d'inclure toutes les catégories de travailleurs non-salariés dans ce nouveau concept. Car les parcours professionnels des travailleurs salariés peuvent les conduire vers des activités non-salariés et inversement. **C'est en réalité la notion de parcours à laquelle il conviendrait de donner une consistance juridique, qui permettra de donner une qualification et un régime juridique à l'affirmation de la loi selon laquelle « toute personne indépendamment de son statut... » bénéficie d'un compte personnel d'activité.** En réalité ce n'est pas une personne abstraite mais « une personne dont la caractéristique juridique est d'être engagée « dans un parcours professionnel » qui la conduit d'une activité à une autre, que celle-ci relève du travail salarié ou du travail non-salarié.

Ainsi, considérer que le compte personnel d'activité est le réceptacle de la notion abstraite « de droits sociaux individuels », qui en réalité est attachée au statut de salarié, conduirait à une impasse en excluant pour l'essentiel des travailleurs non-salariés et en laissant supposer que chaque personne « a droit à une activité » alors que l'idée maîtresse d'un compte personnel d'activité devrait être d'encourager chacun prendre des initiatives et de l'accompagner dans ses choix.

- Si l'on considère que l'activité (humaine) et de manière plus limitée, professionnelle, résulte de la volonté et de l'implication de chaque individu, il faut alors placer le compte personnel d'activité non pas seulement sous l'égide de l'exercice de droits sociaux individuels, qui se traduisent en quelque sorte par des avantages acquis par les salariés (épargne temps, l'épargne salariale, compte personnel de formation, compte pénibilité...) mais dans le même temps sous l'égide de « **l'investissement immatériel** ».

- Au sens commun du terme l'investissement est l'action d'engager des capitaux dans une entreprise en vue d'un profit à long terme résultant de cette action. L'investissement peut faire appel à l'épargne et au crédit... la recherche scientifique, l'éducation, relèvent de l'investissement immatériel. Il en va de même de la formation professionnelle tout au long de la vie, visant l'acquisition d'une qualification. La qualification professionnelle peut en effet être considérée comme un investissement immatériel qui concerne aussi bien les travailleurs salariés que les travailleurs non-salariés. La capacité pour une personne quelle que soit son statut, de maîtriser

toutes les compétences nécessaires à l'exercice d'une activité peut être considérée comme un investissement immatériel, il en va de même de la capacité à accéder aux prestations nécessaires à la sécurisation d'un parcours professionnel. 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 que la logique d'investissement immatériel fondé sur l'épargne et le crédit partiellement à la charge des personnes.

2. Scénarii : impasses et innovations

Si l'on admet les principes directeurs évoqués ci-dessus, il en résulte, selon l'auteur de la présente note, deux scénarii qui sont des « impasses » et deux scénarii placés sous le signe de « l'innovation ».

Deux impasses.

- Conduit à une impasse le scénario d'un compte personnel d'activité « **réceptacle** » (notion inconnue du droit mais applicable au tonneau des Danaïdes ainsi que l'artichaut...), de droits sociaux individuels dont le regroupement serait censé donner visibilité et lisibilité à ces droits. L'information sur les droits existants peut passer par d'autres chemins que celui qui consiste à créer un **compte réceptacle, qui au demeurant serait mal nommé**. La réponse à la préoccupation de visibilité et de lisibilité se trouve sans doute dans la toute nouvelle et prometteuse **fonction de conseil en évolution professionnelle** (CEP). Cette fonction devra être dotée d'un financement à la hauteur des enjeux, bénéficie d'une professionnalisation des acteurs, et, au-delà des structures actuellement habilitées, être ouverte à des structures au contact avec les travailleurs non-salariés, à titre d'exemple **les fonds d'assurance formation des travailleurs non-salariés** (Voir code du travail article-6332-9 et suivants).
- Conduit également à une impasse le scénario d'un compte personnel d'activité, sorte de couteau suisse de tous les droits sociaux, qu'ils soient fondés sur la solidarité, sur l'assurance, sur la prévoyance individuelle et collective, sur la mutualisation, et de manière générale sur les régimes sociaux fondés sur « la répartition ». D'une part pour des raisons de conflit de logique, « les ayants droits » de ces régimes ne peuvent pas être assimilés à « des personnes indépendamment de leur statut ». D'autre part par ce que cela signifierait au bout du compte le glissement progressif (cheval de Troie) vers des régimes sociaux fondés sur la capitalisation, en lieu et place de la solidarité. Si tel était l'intention des promoteurs du compte personnel d'activité il faudrait alors l'explicitier plus clairement.

Deux innovations.

- **Le premier scénario « modérément innovant »** serait celui de l'organisation d'une meilleure **fongibilité** entre comptes existants théoriquement compatibles entre eux, en raison de leur nature juridique et de leurs finalités : le CPF, le compte épargne temps, les comptes RTT, le compte prévention de la pénibilité, l'épargne salariale, le congé parental et éventuellement d'autres congés existants dans le code du travail....

Au plan organisationnel ce scénario s'appuierait sur le CPF, qui en l'occurrence peut être considéré comme le compte « générique » ou « dominant » en raison des potentialités qu'il recèle (Voir Jean-Marie Luttringer. « Genèse, droit positif et socio dynamique ». Droit social décembre 2014. Et, www.jml-conseil.fr chronique numéro 93). Dans ce scénario le périmètre du compte personnel de formation devrait être élargi à la notion « d'activité », celle-ci englobant d'ores et déjà celle de formation. Il devrait également être ouvert concrètement aux 40 millions de titulaires potentiels, recensés par la Caisse des dépôts et consignations, c'est-à-dire aux salariés du secteur privé, aux demandeurs d'emploi, aux fonctionnaires et aux travailleurs non-salariés. La disposition du code du travail selon laquelle toute personne sortie du système de formation initiale sans qualification bénéficiera d'une dotation lui permettant d'acquérir un premier niveau de qualification devrait également être mise en œuvre concrètement (Droit opposable à la qualification). Il suffirait à cet égard de reprendre une proposition de loi présentée par Jean Marc AYRAULT et Gérard LINDEPERG en 2002, adoptée à l'unanimité par le groupe socialiste, et qui ouvrirait à toute personne sortie du système éducatif avec une qualification insuffisante, un droit à la formation inversement proportionnel à la durée de la formation initiale, d'une durée maximale de deux ans, soit 3200 heures, utilisables entre 25 et 50 ans.

- **Le deuxième scénario « résolument innovant »** intégrerait la notion **d'investissement immatériel et s'ouvrirait sur l'univers de l'épargne et du crédit**. Il consiste à proposer aux 40 millions de titulaires d'un compte personnel de formation élargi à l'activité **une option d'épargne formation/activité**, comparable à l'épargne-logement, articulée sur des crédits incitatifs au plan fiscal. La possibilité d'une transmission patrimoniale inter générationnelle des ressources créditées sur le CPA ou d'un don, sous condition du respect de la finalité du CPA, constituerait un plus pour l'attractivité de ce droit « d'un nouveau genre ».

La gestion matérielle de ce compte personnel de formation et d'activité (**CPFA**) pourra être assurée par la Caisse des dépôts et consignations dont le statut public, la capacité informatique ainsi que le savoir-faire d'ores et déjà acquis à l'occasion des travaux d'ingénierie du CPE, constituent des garanties qui n'existent pas ailleurs.

La gestion de la fonction « conseil en évolution professionnelle » élargie à l'activité, sera assurée dans le cadre du service public régional d'information et d'orientation confiée à divers opérateurs publics ou privés habilités à cet effet.

V. Conclusions : le CPA et le syndrome du couteau suisse ?

- Le compte personnel d'activité est un concept flou et ambigu que l'analyse littérale du texte issu des travaux parlementaires ne contribue pas à clarifier. Il ressemble en quelque sorte à un couteau suisse que le jeune scout est fier d'accrocher à son ceinturon mais dont les fonctions, trop nombreuses, cinq lames voir plus, un tournevis, un cure pipe, un tire-bouchon, le rendent inutilisable, sauf peut-être l'ouvre-boîte... rien ne vaut un bon laguiole...
- L'analyse téléologique du texte permet de supposer que CPA n'a pas pour finalité l'enregistrement de droits sociaux personnels issus de l'activité effectivement réalisée, en se substituant à tous les régimes sociaux existants qui remplissent d'ores et déjà cette fonction, ou en doublonnant avec eux, mais plutôt de favoriser le développement et la diversification de l'activité, **à l'initiative des personnes**, que celles-ci relèvent du travail salarié ou non salarié. Il doit en effet contribuer à accompagner les mobilités et à sécuriser les parcours professionnels. **Il s'agit de stimuler la prise d'initiative de toute personne quelle que soit son statut, travailleur salarié ou travailleur non salarié, en vue d'une activité, et non de comptabiliser une diversité d'activités. Un compte n'est ni un passeport ni un portefeuille.**
- Cette finalité est la même que celle qui est d'ores et déjà celle du compte personnel de formation. Les deux comptes se distinguent par le fait que la notion d'activité est plus large que celle de formation. Cependant la formation elle-même peut être considérée comme une activité professionnelle, elle peut relever à ce titre du CPA, ainsi que d'autres activités, autres que le travail salarié ou non salarié à proprement parler, tels que la construction d'un projet d'évolution professionnelle, une activité d'intérêt général, humanitaire, syndicale ou sociale, la création d'entreprise, la période d'adaptation nécessaire au changement de statut et/ou de situation professionnelle etc.
- la finalité du CPA serait par conséquent de provisionner des ressources créditées sur un compte en termes de temps et/ou en termes monétaires afin de favoriser la diversification des activités d'une personne, à son initiative.
- Les promoteurs de la notion de CPA ont semble-t-il fait l'hypothèse que des ressources en temps et en argent sont d'ores et déjà disponibles et pourraient être orientées vers l'objectif de diversification des activités d'une personne au cours de sa vie professionnelle : le compte personnel de formation, le compte épargne temps, le compte de prévention de la pénibilité, l'épargne salariale, les RTT, des congés avec ou sans solde tel que le congé parental.... L'objectif pourrait par conséquent être d'organiser la fongibilité entre ces diverses ressources exprimées en temps et/ou en argent, en vue de l'objectif prioritaire du

développement de l'activité professionnelle sous toutes ses formes et de la sécurisation des parcours professionnels qu'appelle l'accroissement de la mobilité.

- Ni le recours à l'épargne et au crédit ne sont évoqués dans le texte de loi et dans les travaux parlementaires (Voir en sens inverse le développement des crédits bancaires pour la formation tout au long de la vie en Autriche). Pourtant cette technique de financement serait en adéquation avec la philosophie qui consiste à inciter « les personnes indépendamment de leur statut » à se préoccuper de la sécurisation de leur parcours professionnel. Il ne s'agit pas ici de reporter l'intégralité de la responsabilité de la sécurisation des parcours sur les personnes elles-mêmes, mais de créer les conditions permettant un arbitrage en faveur de l'investissement immatériel de préférence aux investissements matériels et aux loisirs. La fiscalité attachée à l'épargne et au crédit pourrait d'une part avoir un effet incitatif et en même temps apporter les correctifs nécessaires en fonction des ressources (financières et de qualification) de chacun.
- L'architecture d'un tel compte personnel d'activité, conçu comme un développement du compte personnel de formation, ne relève sans doute pas de la seule compétence des partenaires sociaux au titre de l'article premier du code du travail (Théorie de la loi négociée). Ceux-ci ont leur mot à dire dans le cadre d'une concertation sur un projet de nature sociétale, ainsi que par la négociation collective, dès lors que les droits des salariés ainsi que leurs garanties sociales sont concernés. Cependant leur domaine de compétence n'englobe ni « les personnes quel que soit leur statut », ni les diverses formes d'activités, autres que le travail salarié.
- Le CPA est bien porteur des germes d'un droit du travail « d'un nouveau genre » : il s'adresse aussi bien aux travailleurs salariés qu'aux travailleurs non-salariés sous couvert de la notion d'activité, il s'inscrit dans une logique individuelle plus que collective, il encourage l'initiative individuelle plus qu'il ne garantit les avantages acquis, il ouvre la voie (sans encore oser le dire...) au financement de la qualification professionnelle, considérée comme un investissement immatériel, par la voie de l'épargne et du crédit (voir ce qui se fait en Autriche).
- Sans doute d'autres lectures du CPA sont-elles possibles. Aux décideurs politiques de nous le dire, puisque le CPA serait selon les déclarations du ministre du travail sortant, François Rebsamen, dans une tribune publiée par Le Monde, une réforme phare du quinquennat de François Hollande.