

## DECRYPTAGE DE LA LOI TRAVAIL : LA DIFFICILE NAISSANCE DU CPA.

### 1. L'intention.

Au sens littéral, le CPA, dont la sémantique est empruntée à l'univers de la banque et de la gestion, serait un support matériel<sup>1</sup> dans lequel sont enregistrées des opérations, sous forme de dépôts, de créances ou encore d'épargne, résultant d'activités de toutes natures. La notion d'activité, trop large pour être un objet juridique, renvoie à une diversité de situations telles que le travail salarié, le travail non-salarié, ou encore des activités bénévoles ou plus généralement personnelles. À première lecture les notions de compte et d'activité ne renvoient ni à un système de valeurs ni à des principes juridiques. Le « P » du CPA renvoie-t-il aux réflexions doctrinales sur « la personnalisation des droits sociaux fondamentaux » ? Peut-être. Mais Il s'agit de théorie et non d'un droit positif dont l'opposabilité et l'effectivité sont garanties par la loi à la personne qui en est titulaire.

Et pourtant le CPA, présenté comme une « *réforme emblématique du quinquennat* » constituerait, selon le Président de la République qui l'a porté sur les fonts baptismaux, « *un progrès social majeur qui permettra de construire un modèle nouveau de sécurisation des parcours professionnels* ».

Cependant la route est souvent longue et semée d'embûches, d'une intention politique au droit positif, fût-elle fondée sur un large débat socio-économique,<sup>2</sup> comme ce fut le cas pour le CPA, mais dont la faisabilité juridique n'a jamais été approfondie. Impérialisme de la pensée socio-économique dans laquelle le droit n'est qu'un instrument et où seul compte le nombre<sup>3</sup>...

---

<sup>1</sup> Gérard Cornu, vocabulaire juridique.PUF.

<sup>2</sup> Ce débat est retracé dans un rapport de France stratégie intitulé: « le compte personnel d'activité de l'utopie au concret. » Octobre 2015. Ainsi que dans plusieurs chroniques de JMLConseil n° 100,102 105,107, ([www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr))

<sup>3</sup> Alain Supiot « La gouvernance par les nombres » Cours au collège de France. Fayard 2015.

## 2. Le droit positif

De fait, le CPA tel qu'il résulte de « la loi travail » (articles L. 5151-1. et suivants du code du travail), n'est pas un compte comparable au compte personnel de formation (CPF), au compte personnel de prévention de la pénibilité (CPPP), ou encore au compte épargne temps (CET) , mais **un simple réceptacle** de comptes, un « méga compte » en quelque sorte, auquel est assignée la fonction de faciliter l'usage des comptes enregistrés, par l'information des titulaires, l'accompagnement de leurs projets, la mise en œuvre opérationnelle des règles de fongibilité propres à chacun des comptes constitutifs. Toutes ces fonctions étant par ailleurs assurées, peu ou prou, par chacun des comptes enregistrés dans le CPA.

Voici en substance le CPA tel qu'il résulte du droit positif :

« Le compte personnel d'activité a pour **objectifs, par l'utilisation des droits qui y sont inscrits**, de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de sécuriser son parcours professionnel en supprimant les obstacles à la mobilité. Il permet la reconnaissance de l'engagement citoyen. Il **contribue au droit à la qualification professionnelle** mentionné à l'article L. 6314-1. Il permet la reconnaissance de **l'engagement citoyen**.

Le compte personnel d'activité est constitué du compte personnel de formation, du compte personnel de prévention de la pénibilité, du compte d'engagement citoyen. Il **organise la conversion des droits selon les modalités prévues par chacun des comptes le constituant**.

« **Le titulaire** du compte personnel d'activité **décide de l'utilisation de ses droits** dans les conditions définies par les textes. Il a droit à un **accompagnement global et personnalisé** destiné à l'aider à exercer ses droits pour la mise en œuvre de son projet professionnel. Cet accompagnement est fourni notamment dans le cadre du **conseil en évolution professionnelle** mentionné à l'article L. 6111-6. Le compte ne peut être mobilisé qu'avec l'accord exprès de son titulaire. Le refus du titulaire du compte de le mobiliser ne constitue pas une faute.

Chaque titulaire d'un compte personnel d'activité **peut consulter les droits** inscrits sur celui-ci et peut les utiliser en accédant à un **service en ligne** gratuit géré par la Caisse des dépôts et consignations, sans préjudice de l'article L. 4162-11. La Caisse des dépôts et consignations et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés concluent une convention définissant les modalités d'articulation des différents comptes et de mobilisation par leur titulaire.

Chaque titulaire d'un compte a également accès à une **plateforme de services en ligne** qui lui fournit une information sur ses droits sociaux et la possibilité de les simuler, lui donne accès à un service de consultation de ses bulletins de paie, lorsqu'ils ont été transmis par l'employeur sous forme électronique, lui donne accès à des **services utiles à la sécurisation des parcours professionnels** et à la mobilité géographique et professionnelle. Le gestionnaire de la plateforme met en place des interfaces de programmation permettant à des tiers de développer et de mettre à disposition ces services ».

### 3. Caractéristiques des trois comptes constitutifs du CPA.

**Le compte personnel de formation (CPF)**<sup>4</sup> issu de deux accords, nationaux interprofessionnels et de la loi du 5 mars 2014 a vocation à contribuer à l'effectivité du droit de toute personne une formation qualifiante tout au long de la vie. Il est constitué d'un capital temps initial (socle), rechargeable, plafonné à 150 heures. Il peut être complété par divers abondements.

Le CPF est attaché à la personne, indépendamment de son statut. Seul le titulaire du CPF a le pouvoir de le mobiliser. Il est intégralement transférable. Le législateur l'a conçu comme un droit universel. La loi travail on a assoupli les conditions d'usage et l'a ouvert aux travailleurs indépendants et a prévu son extension aux fonctionnaires. Le financement du CPF des travailleurs salariés est assuré par les OPCA, dans la limite des ressources disponibles qui lui sont dédiées. Il peut donner lieu à des abondement en application d'accords collectifs de branche ou d'entreprise.

**le compte pénibilité.** Le titulaire du CPPP peut décider d'affecter en tout ou partie les points inscrits sur son compte à une ou plusieurs des trois utilisations suivantes : la prise en charge de tout ou partie des frais de l'action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé à des facteurs de pénibilité ; la réduction de la durée du travail, le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de droit commun.

**Le compte d'engagement citoyen** recense les activités bénévoles ou de volontariat de son titulaire. Il permet d'acquérir - 1° Des heures inscrites sur le compte personnel de formation à raison de l'exercice de ces activités - 2° Des jours de congés destinés à l'exercice de ces activités. Les activités bénévoles ou de volontariat permettant d'acquérir des heures inscrites sur le compte personnel de formation sont énumérés dans l'article L. 5151-9. Le financement est assuré par l'État, les communes, les établissements publics chargés de la gestion de la réserve sanitaire. (Art. L. 5151-9.) L'employeur a la faculté d'accorder des jours de congés payés consacrés à l'exercice d'activités bénévoles ou de volontariat. Ces jours de congés sont inscrits sur le compte d'engagement citoyen.

---

<sup>4</sup> Jean-Marie Luttringer. « Le CPF, genèse, droit positif, socio dynamique » Droit social décembre 2014. Pour le CPF des travailleurs indépendants voir la chronique 106.

#### 4 . La valeur ajoutée du CPA.

Pour l'heure seul le CPF, le compte personnel de pénibilité, et le compte d'engagement citoyen, tous les trois encore à l'état d'embryon, y sont inscrits par la loi. Les titulaires des trois comptes mentionnés peuvent d'ailleurs en bénéficier sans recourir au CPA qui ne constitue ni une condition d'ouverture ni une condition d'exercice de ces droits ni même de fongibilité et de portabilité qui sont prévues par chaque compte particulier enregistré au CPA. Il en va de même pour la fonction d'accompagnement qui s'appuiera pour l'essentiel sur le conseil en évolution professionnelle également accessible en dehors du CPA.

En l'état actuel du droit positif la personne qui n'ouvre pas de CPA, ou qui ne s'en sert pas, dispose exactement des mêmes droits et des mêmes ressources que celle qui en fait usage. Au plan juridique le CPA, à la différence des comptes qui le constituent, n'apporte à son titulaire aucun droit opposable à un tiers (employeur, organisme paritaire de financement, collectivités publiques).

#### Si le CPA ne crée pas de droits quelle est alors sa valeur ajoutée ?

L'hypothèse est faite que l'inscription « **de droits sociaux personnels** » exprimés sous la forme d'un compte, au sein d'un « compte de comptes », aurait, à l'ère du numérique, pour vertu, par la plus grande accessibilité, lisibilité et immédiateté de l'information, de contribuer au renforcement de l'autonomie et de la liberté d'action du titulaire du compte et par là même à la sécurisation de son parcours professionnel. Ceci grâce à « **la gestion externalisée par un tiers** », de droits sociaux personnels générés par diverses formes d'activités, telles que le travail salarié, le travail non-salarié et les activités bénévoles. Cette gestion étend assurée par la Caisse des dépôts et consignations, et pour le compte de prévention de la pénibilité (CPPP) par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS),

Le législateur a puisé dans le scénario 1 et 2 proposé par France stratégie en mettant fortement l'accent sur la composante formation du CPA et sur la capacité de l'individu à évoluer professionnellement. Du scénario 2 il reste la prise en compte des activités non marchandes à travers le compte d'engagement citoyen. L'inscription du compte épargne temps dans le CPA n'a pas été retenue.

## 5. L'improbable fongibilité.

Chacun des comptes enregistrés au CPA connaît ses propres règles de fongibilité. Le CPA est supposé en assurer « la conversion ».

Cependant cette fonction assignée par la loi est loin d'être évidente.

D'une part, des droits acquis au titre d'un compte ne peuvent, sauf exception, être transférés sur un autre compte. Ainsi, les heures acquises au titre du CPF ne peuvent être utilisées que pour des formations inscrites sur une liste établies avec l'accord du patronat, pas pour financer des actions de formation permettant aux bénévoles d'exercer leurs missions, ni pour financer le passage au temps partiel ou l'avancement de l'âge de la retraite ; les heures acquises au titre du compte d'engagement citoyen ne peuvent être utilisées que pour financer les formations de bénévoles ; les points acquis au titre du compte pénibilité ne peuvent être utilisés que pour financer des formations permettant d'accéder à un emploi moins risqué mais pas les autres formations accessibles par le CPF.

D'autre part, il n'existe pas de critère commun pour mesurer les divers droits. On enregistre d'une part des « heures » de formation et d'autre part, pour le compte pénibilité, des « points » transformables en heures de formation, ou heures de réduction du temps de travail, ou trimestres d'anticipation de la retraite. Ces temps doivent être financés. Or le financement des heures de CPF est décidé par l'OPCA, le financement des heures de formation des bénévoles est fixé par l'Etat ou les communes, le financement des formations du compte pénibilité est fixé par la CNAVTS et le coût des trimestres d'anticipation de la retraite dépend du salaire moyen sur la base duquel la pension de retraite est calculée. Il est donc impossible de tout traduire en points et de dire que 1 point = x € (par exemple 1 point = x heures de SMIC).

## 6. Le CPA brouillon d'un régime fondé sur la solidarité ou la prévoyance individuelle ?

Le CPA peut-il être considéré comme une préfiguration de la cinquième branche de notre système de protection sociale ? Pour répondre à cette question il faut s'interroger sur le ou les risques sociaux que les divers comptes enregistrés dans le CPA ont vocation à couvrir. S'agit-il du risque d'inemployabilité, de perte d'emploi, d'obsolescence des connaissances, de déqualification, ou encore de perte

d'activité... ? À défaut d'être caractérisé avec précision le risque à couvrir ne saurait faire l'objet d'un « régime » dédié à sa protection. Faut-il d'ailleurs réfléchir en termes de couverture du risque, ou comme le propose Alain SUPIOT, en termes « **de droits de tirages sociaux** » dont l'usage est laissé à l'appréciation de la personne titulaire du compte, indépendamment de la survenance d'un risque particulier ?

Quoiqu'il en soit Il n'y a ni principe de solidarité, (selon lequel chacun contribue en fonction de ses moyens et bénéficie en fonction de ses besoins), ni ressources provenant de cotisations comportant une part employeur et une part salarié affectées à des ayants droits bénéficiaires de prestations en espèces et en nature selon un principe de solidarité, ni régime gestionnaire. Les trois comptes susceptibles aujourd'hui d'être enregistrés dans le CPA renvoient davantage à un régime d'épargne ou de prévoyance individuelle qu'à un régime social fondé sur la solidarité. Il n'est pas dans les fonctions du CPA d'assurer la mutualisation des comptes qui y sont enregistrés entre les 40 millions de bénéficiaires potentiels, ni la péréquation entre les différents comptes. La modestie des ressources dont bénéficient chacun des comptes enregistrés au CPA ne permettrait d'aucune manière d'envisager le financement des grands risques sociaux couverts par l'assurance-maladie, l'invalidité, l'assurance vieillesse ou l'assurance-chômage. Quant à la formation professionnelle, il ne s'agit pas d'un risque, mais d'un moyen permettant de prévenir le risque d'obsolescence de connaissances et de déqualification.

Si les droits économiques et sociaux, collectifs par nature, ne sont pas au fondement du CPA et des comptes qui le constituent, quels sont alors les univers juridiques de référence auxquels renvoie ce « droit d'un genre nouveau » selon l'expression d'un sénateur ? Les « droits libertés » ? Les « droits patrimoniaux » ? La prévoyance individuelle ?



## 7. Conclusions.

- **Le CPA « réceptacle » non créateur de droit.**

La lecture attentive des dispositions de « la loi travail » qui traitent du CPA conduit, au plan juridique, à distinguer celui-ci des trois comptes qui y sont enregistrés : le CPF, le CPPP, le CEC. Alors que les textes qui instituent ces trois comptes créent des droits pour leurs titulaires respectifs, le CPA n'est pas créateur de droits. Il apparaît à ce stade comme un possible outil de gestion à la disposition des titulaires des trois comptes. Sa valeur ajoutée résultera, lorsqu'il sera opérationnel, d'une fonction d'information sur les droits ouverts ainsi que d'un éventuel conseil sur leur meilleur usage. Quant à la fonction d'organisation de la fongibilité des droits liés aux trois comptes constitutifs du CPA, sa faisabilité juridique est des plus incertaines.

- **Le CPA a-t-il un avenir ?**

C'est en tous les cas le souhait exprimé par le Président de la République pour ce « droit d'un genre nouveau » issu de « la loi travail ». La question est de savoir par qui cette « ambition » sera portée. Par les partenaires sociaux dans la fonction de pré législateur que leur attribue l'article premier du code du travail ? L'invitation leur a été faite par « la loi travail ». (Article 21 bis).

Mais il n'est pas certain qu'ils s'approprient avec enthousiasme (à l'exception de la CFDT...) un projet dont l'initiative ne leur revient pas, dont la finalité est universaliste, en ce qu'elle vise « toute personne indépendamment de son statut », et qui de surcroît échappe largement à leur domaine de compétence.

En effet le pouvoir normatif des partenaires sociaux, qui s'exprime par la négociation collective (article 2221-1 du code du travail) s'appuie sur le contrat de travail et le statut de salarié. La notion d'activité, hormis « le travail salarié », 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, auto entrepreneur, 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.



Quant aux entreprises, leur intérêt à promouvoir le développement du CPA, par construction même externalisé, est des plus limité. Leur intérêt portera pour l'essentiel sur deux des comptes constitutifs le CPF et le CPPP, peut-être un jour le compte épargne temps (CET) dont elles assurent le financement et la gestion desquels elles contribuent.

Peut-être cette « difficile naissance », retracée dans les développements qui précèdent, est-elle annonciatrice de la création d'un socle commun de droits constitutifs d'un « **statut de l'actif** »<sup>5</sup> dont la finalité serait de faciliter les **transitions professionnelles**<sup>6</sup> d'une activité à une autre, sachant que la diversité des activités auxquelles peut se livrer une personne tout au long de la vie, génère nécessairement une diversité de statuts non réductibles l'un à l'autre. Le CPA serait alors un instrument rattaché à l'univers de **la prévoyance individuelle**, apportant à chaque personne quel que soit son statut, exposée à une transition professionnelle, des prestations en espèces et en nature dont le financement serait assuré par des ressources provenant de diverses origines, (entreprises, collectivités publiques, personnes concernées) épargnées sur un ou plusieurs comptes dédiés à l'accompagnement des transitions professionnelles.

Rome ne s'est pas bâti en un jour. Le CPA non plus.

Jean-Marie Luttringer.

Septembre 2016.