



Le compte personnel d'activité

Où sont les droits attachés à la personne ?

Aurélien CASTA,
Maël DIF-PRADALIER,
Bernard FRIOT,
Jean-Pascal HIGELE,
Claire VIVES.

Cette Note, issue d'une contribution pour France Stratégie sur le compte personnel d'activité [Casta et al., 2015] propose d'interroger la réalité de l'attachement des droits à la personne que la sécurisation des parcours, selon ses promoteurs, opèrerait. Le fait que le support des droits se déplace du poste de travail au parcours professionnel est-il la garantie d'un droit rattaché à la personne ? Comment le parcours professionnel pourrait-il davantage être un attribut personnel que le poste de travail alors même qu'il dépend toujours des décisions des employeurs, des branches professionnelles et des intermédiaires de l'emploi ?

La sécurisation des parcours professionnels n'attache pas les droits à la personne

L'idée de flexicurité est promue depuis une quinzaine d'années par la Commission européenne dont la puissance normative a été décisive en la matière. L'argumentaire est assez simple. Nous sommes dans des économies mondialisées dans lesquelles entreprises et travailleurs doivent s'adapter rapidement en étant « flexibles ». Les règles encadrant le marché du travail sont inadéquates car elles freinent la création d'emplois et instaurent une segmentation entre *insiders* et *outsiders*. La flexicurité vise la suppression des rigidités sur le marché du travail et dans l'organisation du travail tout en assurant une sécurité aux travailleurs en cas de sortie de l'emploi. Celle-ci passerait par des mesures de formation tout au long de la vie,

La loi Rebsamen du 17 août 2015 prévoit la création au 1^{er} janvier 2017 d'un Compte personnel d'activité (CPA). Le but du CPA est de regrouper un certain nombre de comptes existants selon un périmètre qui reste à définir : compte personnel de formation, compte pénibilité, droits rechargeables à l'assurance chômage, compte épargne temps, etc. À rebours de l'idée que ces droits, créés dans l'optique de la sécurisation des parcours professionnels, seraient « attachés à la personne », les auteurs montrent qu'ils sont attachés au parcours professionnel : aussi bien pour leur accumulation que pour leur consommation, ils sont subordonnés aux contraintes du marché du travail et de ceux qui en portent les exigences (employeurs, intermédiaires de l'emploi, pouvoirs publics). La sécurisation des parcours professionnels continue à faire de l'emploi le fondement des droits salariaux, en déplaçant leur support de l'emploi-poste de travail vers l'emploi-parcours sur le marché du travail, contrairement aux droits attachés à la personne comme dans la Fonction publique et le régime général de Sécurité sociale.

d'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi qu'une protection sociale incitant à la (re-)prise d'emploi et à la mobilité.

En France, le modèle de flexicurité s'est traduit dans les termes de la sécurisation des parcours professionnels. L'idée est que chacun dispose de droits cumulés dans des comptes attachés non pas à chaque emploi occupé mais, pour certains comptes, à toute la carrière professionnelle, ou à plusieurs emplois, ou à la transition entre deux emplois : compte personnel de formation, compte pénibilité, compte épargne temps, droits rechargeables à l'indemnisation du chômage, droits portables à la complémentaire santé. Ces droits sont « portables » d'un emploi à l'autre ou entre deux emplois, et le salarié peut en user pour reconstituer son employabilité et faciliter les transitions. Le Compte personnel d'activité (CPA) aujourd'hui en discussion envisage de regrouper certains de ces comptes et de les rendre fongibles.

Commençons par éliminer un faux problème : certains auteurs – dont Bernard Gazier [2003] – distinguent « mauvaise flexicurité » et « bonne sécurisation des parcours ». Or, cette distinction paraît sans enjeu. La mauvaise flexicurité consisterait à faire peser sur le salarié la charge de son employabilité en l'équipant de droits nouveaux pour se mouvoir sur le marché du travail. La bonne sécurisation des parcours professionnels régulerait les conditions institutionnelles des transitions avec des obligations de résultat pour les employeurs ou pour les intermédiaires de l'emploi. Or, cette distinction n'affronte

pas la question de fond que posent les comptes dès lors qu'ils s'abondent dans l'emploi et qu'ils se consomment pour sécuriser la capacité des travailleurs à (re-)trouver un emploi – autrement dit sécuriser l'employabilité. La responsabilité de l'employabilité peut être le fait des personnes ou des institutions. Les formes préconisées de mise en œuvre de l'objectif d'employabilité peuvent être plus ou moins contraignantes : activation et contrôle d'un côté ou droit à l'accompagnement y compris par la reconnaissance des préférences individuelles, de l'utilité du hors-emploi, de l'articulation vie privée/emploi de l'autre. Dans tous les cas, l'enjeu reste *in fine* le même : fonder les droits sur l'emploi et les dédier à l'emploi.

Certes, l'emploi est une institution contradictoire. Elle se définit à la fois comme forme marchande du travail qui naît de l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail et comme ensemble d'institutions imposées par les luttes sociales dont l'enjeu est d'en démarchandiser les termes (conventions collectives et grilles de qualification, cotisations sociales, négociations collectives, droit de grève et plus largement droit du travail). Cela explique que la défense de l'emploi est invoquée aussi bien par les syndicats que par les organisations patronales : tout le monde est « pour l'emploi », sans pour autant l'investir du même sens. Mais on assiste depuis vingt ans à la réaffirmation d'une conception marchande de l'emploi que poursuit aujourd'hui la sécurisation des parcours professionnels [Friot, 2011]. Cette réaffirmation peut aussi être saisie à travers le développement de l'évaluation des travailleurs à partir « des contributions productives de chacun » et non à partir de la qualification des personnes telle qu'elle est établie dans les institutions du droit du travail [Montchatre, 2007].

Dès lors que c'est l'emploi qui est la jauge des droits, que les droits soient accumulés dans un ou plusieurs emplois ne change rien : ces droits ne peuvent être qualifiés de « liés à la personne ». Les droits sécurisant les parcours, en étant transférables d'un contrat de travail à l'autre et d'une entreprise à l'autre, et en étant valables y compris au cours des périodes éventuelles de chômage, ne font que prendre acte de la discontinuité des contrats de travail et donc de l'emploi. Ces droits salariaux restent de même nature : fondés sur le passage par l'emploi. Or, les personnes n'ont que peu de maîtrise de l'emploi qui est avant tout une prérogative de l'employeur (en matière de création, de localisation, de quantité, de contenu, de recrutement). Les droits liés à l'emploi échappent donc aux personnes.

Pour bien saisir notre propos il est utile de rappeler que des droits salariaux attachés à la personne existent, et qu'ils sont précisément de nature différente des droits accumulés dans l'emploi sur des comptes comme dans le cas du CPA. Prenons l'exemple de la rémunération dans la Fonction publique. Chaque fonctionnaire se voit attribuer un grade qui détermine sa qualification et donc son salaire.

Un fonctionnaire n'est pas payé pour son poste mais pour son grade, qu'il obtient par concours et qui lui est acquis définitivement, quels que soient les aléas ultérieurs de son parcours professionnel. Si par « emploi » on désigne non pas le poste de travail, une notion si extensive qu'elle ne permet pas de comprendre les enjeux de la fonction publique, mais le fait que ce soit le poste ou les postes successifs qui soient le support des droits, les fonctionnaires n'ont pas d'emploi. Un droit n'est attaché à la personne que s'il est détaché de l'emploi.

La pension de retraite du régime général constitue un autre exemple de droit salarial attaché à la personne. Loin de poursuivre le modèle des assurances sociales d'entre-deux-guerres, la pension du régime général s'est construite en 1946 sur le modèle de la pension de retraite de la fonction publique

instaurée en 1853 : aucune épargne et un salaire continué jusqu'à la mort. Calculée en fonction d'un « taux de remplacement » d'un « salaire de référence », la pension de retraite du régime général a comme fondement non pas la prévoyance de comptes individuels mais le droit à remplacement du salaire à un âge politique (65 puis 60 ans) auquel on accède ainsi au *salaire à vie*, garanti jusqu'à la mort sans aucune obligation d'emploi. Bien sûr le droit à pension reste conditionné à une certaine durée de cotisation (30 annuités initialement pour un droit complet), mais l'essentiel est dans la proclamation que la meilleure qualification à laquelle est parvenu le salarié lui appartient à vie une fois ses droits à pension liquidés, à l'image du grade du fonctionnaire dont ce dernier est titulaire à vie. La pension est donc bien du salaire sans emploi, du salaire lié à la personne en tant que la qualification de son meilleur poste se prolonge jusqu'à sa mort. C'est d'ailleurs ce qui la distingue des régimes complémentaires (l'Agirc en 1947 pour les cadres, et l'Arrco en 1961 pour tous les salariés du privé) construits sur un modèle contributif, avec des comptes individuels. Ici la pension, loin d'être la poursuite d'un salaire attaché à la personne elle-même, est un revenu différé d'une prévoyance constituée sous forme de points acquis dans l'emploi. C'est ce modèle des régimes complémentaires de retraites que l'on retrouve dans le CPA.

Ainsi, à l'inverse de la logique du régime général de retraite ou du traitement des fonctionnaires, la sécurisation des parcours professionnels incarnée dans des comptes individuels n'adosse absolument pas les droits à la personne mais continue de faire de l'emploi (ou d'une succession d'emplois) la source des droits. Examinons en détail comment, dans la constitution des droits et dans leur usage, les comptes individuels soumettent les salariés à l'emploi et au marché du travail.

Des droits attachés à l'emploi dans leur constitution

Les droits chargés de sécuriser les évolutions de

carrière des salariés, dans leurs fondements et modalités de mise en œuvre, sont largement dépendants des rapports de forces sur le marché du travail. Ces droits restent conditionnés pour leur constitution à la présence du travailleur dans l'emploi conformément à la logique contributive définie, selon la logique de la neutralité actuarielle, comme la stricte proportion entre contribution et droits.

À l'image des régimes complémentaires de retraites Agirc et Arrco au sein desquels la règle est « j'ai cotisé tant, j'ai droit à tant », la neutralité actuarielle veut que chacun récupère sa mise. Et si celui qui a cotisé peu a des droits jugés trop faibles, on lui octroiera des « droits non contributifs » qui seront financés par un impôt de « solidarité ». Cette distinction entre droits « contributifs » et « non contributifs » s'impose au début des années 1990 dans toute la sécurité sociale et s'accompagne de la montée en puissance de la CSG.

C'est sur ce même modèle que déjà, à compter de 1982, l'indemnisation du chômage avait été réformée. C'est à partir de ce moment-là que le régime d'assurance chômage différencie diverses filières d'indemnisation qui lient la durée des droits à la durée de cotisation, mécanisme poussé à son acmé avec le principe adopté en 2009 d'« un jour cotisé = un jour indemnisé ». De plus, le régime désormais pensé sur un modèle contributif se distingue à partir de 1984 du régime de solidarité, non contributif, qui verse une prestation forfaitaire à ceux qui ont épuisé leurs droits – l'allocation de solidarité spécifique (ASS) – complétée en 1988 par le revenu minimum d'insertion (RMI) pour ceux qui n'arrivent pas à remplir les conditions d'accès à l'ASS. La logique contributive se traduit également par le développement de mesures incitatives qui conduit à modifier la nature même des droits à indemnisation du chômage. Le mécanisme des droits rechargeables à l'assurance chômage, inscrit dans l'ANI de janvier 2013 dit de « sécurisation de l'emploi » et déployé dans la convention d'assurance-chômage de 2014, poursuit cette évolution. L'enjeu n'est plus de définir un salaire de remplacement (comme dans le régime général) mais d'établir les modalités de constitution et de consommation d'un capital de droits (comme dans l'Agirc-Arrco), qu'on recharge au fur et à mesure des expériences d'emploi et donc des cotisations afférentes. Cette logique de contributivité se retrouve aussi dans le dispositif plus ancien de l'activité réduite qui, en permettant de cumuler revenu du travail et indemnisation, était déjà destiné à sécuriser le parcours et le revenu. Le chômeur est donc contraint d'accepter un emploi d'autant plus court et peu rémunérateur qu'il aura accumulé de faibles droits au chômage. Outre son effet culpabilisant, une telle approche ne peut que renforcer les inégalités. On constate que ces évolutions du droit à indemnisation conduisent au

développement d'emplois de mauvaise qualité et à l'enfermement de certains salariés sur un segment précaire du marché du travail. Comment prétendre que ces droits sont attachés à la personne alors qu'ils sont constitués exclusivement dans l'emploi et donc nécessairement subordonnés au pouvoir des employeurs ?

Les conditions d'accumulation des droits entérinent l'existence de discontinuités croissantes dans l'emploi. Les droits accumulés dans des emplois différents viennent alimenter un même compte, confirmant que l'emploi-parcours devient le lieu d'accumulation des droits en remplacement de l'emploi-poste. Dans cette approche de la contributivité, les inégalités sur le marché du travail sont reproduites et amplifiées dans la mesure où elle écarte du droit les personnes exclues de l'emploi et en donne d'autant plus à ceux qui bénéficient déjà des meilleurs emplois. Cette forme de contributivité constitue le paradigme des réformes de la protection sociale – des droits à hauteur des cotisations passées, dans une logique de cotisation-prévoyance – et s'incarne dans les différents comptes (compte pénibilité, compte épargne-temps, compte formation...) qui se développent depuis quelques années et que le CPA réunirait.

Des droits attachés à l'emploi dans leur mobilisation

L'adossement à l'emploi des droits salariaux accumulés sur les comptes chargés de sécuriser les parcours vaut aussi bien pour la constitution de ces droits que pour leur mobilisation.

Indéfectiblement lié à l'amélioration de l'employabilité (ou *a minima* à son maintien), la politique de sécurisation des parcours fait de l'emploi aussi bien l'origine que l'objectif des comptes individuels qu'elle met en œuvre. Postulant la nécessité de disposer et mobiliser des droits pour sortir des transitions entre deux emplois devenues de plus en plus nombreuses, les conditions de mobilisation de ces droits reposent sur le passage de l'emploi-poste à l'emploi-parcours.

La dernière réforme en date de la formation professionnelle créant le Compte personnel de formation (CPF), présenté comme emblématique de « l'attachement des droits à la personne », en est un exemple. L'ambition de l'ANI de 2013 sur la formation professionnelle et de la loi du 5 mars 2014 qui le transpose est de permettre à l'individu de construire ses mobilités professionnelles grâce au cumul de droits à formation indépendamment des ruptures dans le parcours professionnel. Chacun peut mobiliser son « épargne-formation » pour actualiser son employabilité dans l'emploi ou hors de l'emploi, pour garder son emploi ou pour en changer – notons que le droit individuel à la formation ou DIF dont les droits étaient transférables d'un emploi à un autre incarnait déjà cette orientation

Comment considérer la personne comme titulaire de droits quand on soumet l'usage de ses droits à formation, à indemnisation, à reconversion, aux exigences et jugements des employeurs et intermédiaires de l'emploi et de la formation ?

politique. Ce capital est accompagné dans son usage par la mise en œuvre du Conseil en évolution professionnelle dispensé par divers intermédiaires de l'emploi. Enfin, l'effectivité du droit est vérifiée par la mise en œuvre pour tous d'entretiens professionnels tous les deux ans et d'un bilan spécifique tous les six ans qui va vérifier que l'employeur et l'employé font effectivement les efforts d'actualisation de l'employabilité du travailleur. Si les obligations légales n'ont pas été respectées, l'employeur sera pénalisé en étant contraint d'abonder le CPF du salarié à hauteur de 100 heures (pour les entreprises de plus de 50 salariés) qui pourront être mobilisées pendant le temps de travail et sans qu'il puisse s'opposer au choix de la formation. Ce droit – au demeurant peu élevé – prévoit un compte individualisé et transférable en cas de changement d'emploi. Mais en quoi s'agit-il d'un droit attaché à la personne dès lors que son usage est largement contraint ? La formation, pour être réalisée sur le temps de travail (et payée), doit être autorisée par l'employeur. Les formations éligibles seront répertoriées de manière prépondérante au niveau des branches où la domination patronale est souvent forte. Le plafond de 150 heures du CPF induit aussi la nécessité de cofinancements par les salariés eux-mêmes pour des formations longues, seules à même de permettre de véritables progressions de qualification. Cela renvoie à l'identité des financeurs-décideurs du complément nécessaire – l'employeur lui-même, la région, Pôle emploi, etc. – qui déterminent aussi la nature des formations.

Il en est de même des mesures d'activation de l'indemnisation du chômage, qui impliquent que les droits ne sont consommables que si le chômeur est dans l'emploi, en situation de sous-emploi ou en recherche active d'emploi. Développée à partir des années 1990 et renforcée dans les années 2000 au moment où la Commission européenne intègre ce domaine dans le champ couvert par la flexicurité, l'activation se traduit par le développement des mesures d'incitations financières à la (re)-prise d'emploi et par le conditionnement des revenus de remplacement à la « recherche active d'un emploi ». Quant à l'accompagnement, il n'existe qu'en tant que composante des politiques d'activation dont l'objectif est la reprise d'un emploi et qui sont le véhicule des contraintes du marché du travail auprès des chômeurs. *In fine*, ces droits sont donc conditionnés à l'inscription dans un parcours professionnel fait d'une succession de passages par le marché du travail. Ainsi, le salarié se devrait d'anticiper les mutations de son activité en suivant les formations adéquates pour ne pas perdre son emploi ou faciliter sa reconversion, le tout sous la tutelle des intermédiaires du marché du travail.

Comment considérer la personne comme titulaire de droits quand on soumet l'usage de ses droits à formation, à indemnisation, à reconversion, aux exigences et jugements des employeurs et intermédiaires de l'emploi et de la formation ? C'est précisément que ces droits ne sont pas des droits stables et préétablis, sur le modèle de la qualification, que chaque salarié pourrait mobiliser

librement selon ses projets, mais des droits qui ne peuvent être exercés que dans le cadre de la contrainte de l'emploi et de la subordination à l'employeur et aux intermédiaires de l'emploi.

Conclusion

Passer de l'emploi-poste à l'emploi-parcours comme support du droit salarial ne fait pas de ce dernier un droit de la personne mais un droit adossé au parcours professionnel. L'enjeu de cette mutation de la nature des droits n'est pas d'émanciper les travailleurs mais de leur permettre de répondre aux nouvelles exigences des employeurs sur le marché du travail par la mise en œuvre de ce qu'on pourrait qualifier de droits à l'employabilité. Le passage par l'emploi est le sésame de ces droits conçus sur un modèle de cotisation-prévoyance et le maintien dans l'emploi, le changement d'emploi, ou le retour à l'emploi en sont les objectifs. Faut-il, pour contrer cette dérive qui fait de la sécurisation des parcours professionnels l'occasion d'un recul des droits salariaux et de leur soumission accrue à la performance sur le marché du travail, entretenir la nostalgie de l'emploi-poste ? Certainement pas puisque dans l'emploi-poste, les droits salariaux sont mis sous la dépendance de l'employeur qui peut à tout moment rompre le contrat de travail moyennant le respect de quelques règles. Il s'agit au contraire de prendre aux mots les négociateurs de la sécurisation des parcours, et en s'adossant aux expériences massives de la sécurité sociale et de la Fonction publique, d'affirmer de véritables droits attachés à la personne parce que déconnectés de l'emploi.

Aurélien CASTA, Maël DIF-PRADALIER, Bernard FRIOT, Jean-Pascal HIGELE et Claire VIVES.

RÉFÉRENCES :

- Casta A., Dif-Pradalier M., Friot B., Higelé J.-P. et Vivès C., *Pour un droit à la carrière attaché à la personne*, contribution de l'IES pour France Stratégie, 2015.
- Friot B., « Le déclin de l'emploi est-il celui du salariat ? Vers un modèle de la qualification personnelle », *Travail et Emploi*, 126, 2011.
- Gazier B., *Tous « Sublimes » : vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, 2003.
- Monchatre S., « Des carrières au parcours en passant par la compétence », *Sociologie du travail*, n°49, 2007.

Les notes de L'Institut Européen du Salarial

Directeur de la publication: Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higelé, Emmanuel de Lescure, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction: postmaster@ies-salarial.org, IDHE.S, Université Paris Ouest Nanterre, 200, av.de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442