

Quel avenir pour le CPA dans les 5 ans à venir ?

Par Jean-Louis Blanc (UNSA), Véronique Descacq (CFDT),
Vanessa Jereb (UNSA), Tahiry Marcel (CFDT)
Hélène Garner (économiste du travail), Martin Richer (Terra Nova)

Le 13 mars 2017

Synthèse

Entré en vigueur début 2017, le Compte personnel d'activité (CPA) est un outil indispensable pour sécuriser les parcours professionnels des travailleurs du XXI^e siècle et accompagner les transformations des activités, des formes d'emploi et la montée en compétences qui en découle.

Il n'est encore cependant que le « réceptacle » de trois comptes personnels, le Compte personnel de formation (CPF), le Compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et le Compte d'engagement citoyen (CEC). Ce qui n'est à la hauteur ni des ambitions initialement affichées, ni des enjeux identifiés par les auteurs de cette note.

Le CPA au cours du prochain quinquennat devra en effet progresser dans trois directions prioritaires. Il devra 1) devenir un véritable levier pour lutter contre les inégalités face la formation des travailleurs les moins qualifiés, 2) s'élargir à une banque du temps pour répondre à la revendication croissante des individus de mieux articuler leurs différents temps de vie dans la perspective d'un allongement de la durée de vie, y compris professionnelle, 3) s'imposer comme un portail unique des droits sociaux.

Ces objectifs ne pourront pas être atteints sans un accompagnement renforcé des individus dans l'usage du CPA, travailleurs mais aussi employeurs et partenaires sociaux, et une meilleure gouvernance à moyen et long terme, pour tous les types d'actifs.

La France compte aujourd'hui un écosystème unique d'acteurs possédant une expertise ou une pratique des questions de finance climat¹. On peut distinguer les acteurs financiers eux-mêmes ; les entreprises de notation et les cabinets de conseil développant des méthodologies d'évaluation des risques extra-financiers ; les régulateurs et les administrations publiques ; les think-tanks et les laboratoires de recherche ; les collectivités territoriales enfin. Cet ensemble très divers par ses activités et ses approches des politiques climatiques comme de la finance constitue un capital de connaissances et de pratiques qui s'est révélé au grand jour pendant et depuis la COP21. Nous en traçons un tableau non-exhaustif qui permet de mieux en appréhender la richesse et la diversité des acteurs.

Créé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le Compte personnel d'activité (CPA) est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017. L'article 39 de la loi précise qu'il s'agit de doter chaque personne d'un compte "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"². Depuis le 12 janvier 2017, un site internet (<https://www.moncompteactivite.gouv.fr/cpa-public/>) offre à tous les individus, actifs ou non, la possibilité de s'inscrire pour connaître leurs droits et leur mobilisation possible.



Le Compte personnel d'activité est un outil indispensable pour sécuriser les parcours professionnels des travailleurs du XXI^{ème} siècle et accompagner les transformations des activités, des formes d'emploi et la montée en compétences qui en découle³.

¹ Cochran, I., Leguet, B., & Morel, R. (2015), Objectiver le débat sur le financement de la transition énergétique: quelles leçons tirer du cas français ?, *Revue d'économie financière*, (1), 49-62.

² Article 39 de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (Titre III. Sécurisation des parcours et retour à l'emploi) : « Afin que chaque personne dispose au 1^{er} 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^{er} 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. /.../. »

³ Voir Bernard Gazier, Bruno Palier, Thierry Pech, Jean-François Le Ruof, Arnaud Lopez, Martin Richer, « [Le bel avenir du Compte personnel d'activité](#) », *Terra Nova*, 16 février 2016

Il répond déjà dans sa forme actuelle - et il répondra plus encore à l'avenir, si nous nous en donnons les moyens - aux enjeux auxquels sont confrontés les travailleurs sur le marché du travail : diversité des parcours et des formes d'emploi, mobilisation individuelle de moyens pour accéder à des formations certifiantes, sécurisation des mobilités professionnelles, aspiration à l'autonomie conjuguant à une demande de sécurisation, individualisation des dotations et des modalités d'accompagnement pour lutter contre les inégalités de droits et d'accès aux droits, valorisation d'activités extra professionnelles. La loi a également posé les principes de son caractère universel afin de couvrir tous les travailleurs : agents de la fonction publique, salariés du privé quel que soit leur statut, demandeurs d'emploi, travailleurs indépendants. Le Compte personnel de formation (CPF) a dans cette optique été élargi par la négociation aux agents publics et la loi prévoit également un financement spécifique pour les travailleurs indépendants.

UN CONTENU A ETOFFER

Au moment de son lancement, le CPA n'est encore cependant que le « réceptacle » de trois comptes personnels, le Compte personnel de formation (CPF), le Compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et le Compte d'engagement citoyen (CEC). Ce qui ne correspond ni à la finalité ambitieuse initialement affichée, ni aux enjeux identifiés dans cette note. Il faut néanmoins souligner que le CEC, créé à cette occasion constitue une avancée importante en ce qu'il valorise des activités non professionnelles, d'engagement citoyen, bénévoles ou volontaires, en permettant d'acquérir des heures au titre du CPF.

Conformément à l'objectif qui a été fixé par la loi, le CPA est en effet très axé sur la formation, ce qui se traduit par une mobilisation des droits acquis essentiellement fléchée vers le CPF, même si le C3P offre en outre la possibilité de passage à temps partiel sans perte de salaire sur une période définie (maximum 8 trimestres) ou la validation de trimestres retraite (à partir de 55 ans pour 8 trimestres maximum).

Quant à l'ambition de proposer un portail unique des droits, le CPA se restreint aux trois comptes cités et aux bulletins de paie dématérialisés, et la communication est aujourd'hui essentiellement axée sur le CPF car c'est le compte ouvert au plus grand nombre d'actifs avec des heures de formation inscrites.

- un lien emploi/activité à consolider

Le CPA est très orienté vers la formation, l'accès à l'emploi y apparaissant comme un objectif subordonné. Cette vision peut sembler restrictive du fait même des conditions d'utilisation du CPF, mais aussi du fait que les freins périphériques à l'emploi (mobilité, logement, transports, accès au numérique, difficultés financières, état de santé, conciliation vie familiale-vie professionnelle) constituent pour certains publics des obstacles premiers à l'emploi.

Première étape vers la levée de ces freins périphériques, la loi Egalité Citoyenneté a ouvert la possibilité pour le titulaire d'un CPF de financer son permis de conduire avec son compte

personnel de formation (préparation du code de la route et du permis B). Cette nouvelle possibilité constitue une réelle opportunité pour certains publics, notamment les jeunes, mais il aurait été plus logique de financer cela via le CPA et non en recourant aux heures du CPF. D'autres financements doivent donc être recherchés dans le cadre du CPA pour lever ces freins périphériques.

Sur les enjeux de conciliation des temps, le CPA permet de valoriser les activités d'engagement via le CEC, mais propose peu de choses en matière de mobilisation des droits inscrits dans le CPA pour du temps hors travail (à l'exception du passage à temps partiel qui ne concernera que les salariés bénéficiant du C3P et à un horizon de moyen terme). Et ce alors même que la conciliation des temps de vie (personnels, professionnels, familiaux) pour redonner aux individus plus de liberté et de maîtrise de leur parcours de vie est l'un des objectifs les plus partagés par les usagers interrogés⁴.

- **un accompagnement à construire**

C'est la principale faiblesse du dispositif actuel qui hérite ainsi du manque d'ambition qui a accompagné la création du Conseil en évolution professionnelle (CEP) par la loi sur la formation professionnelle (ANI du 14 décembre 2013 suivi de la loi du 5 mars 2014). Si la loi du 8 août 2016 prévoit que tout actif titulaire d'un CPA peut prétendre à un accompagnement global et personnalisé, via le CEP, les mêmes opérateurs ont été reconduits pour remplir cet objectif (Pôle Emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), les réseaux des Missions locales, des OPACIF, des Cap emploi), sans moyens supplémentaires, et sans une réflexion approfondie sur le changement de nature et de volume que sous-tendait la création d'un conseil universel, personnalisé et gratuit. Le CEP a un rôle indéniable à jouer, il bénéficie d'un cahier des charges national clair qui a fait l'objet d'une concertation et s'inscrit dans la logique systémique voulue par la loi de 2014 (entretien professionnel/CEP/CPF). Néanmoins, il est encore peu connu, ne bénéficie d'aucun financement, et l'accompagnement proposé est centré sur la mise en œuvre d'un projet professionnel⁵. La notion d'accompagnement social n'est abordée nulle part (handicap, illettrisme, illettrisme⁶, par exemple), ni les freins périphériques à l'emploi (compétences de base, mobilité, garde d'enfants, logement, soins/protection sociale, etc.).

- **une universalité à amplifier**

C'est l'une des ambitions les plus fortes du CPA que de penser l'actif indépendamment de son statut de salarié, d'indépendant, de demandeur d'emploi, d'agent de la fonction publique... Mais le CPA est encore aujourd'hui, pour une partie des actifs, inexistant : les travailleurs dans un lien de dépendance économique se sont vu reconnaître un certain nombre de droits dans la loi Travail mais leur protection via le CPA est encore largement à construire (formation

⁴ Garner H, « [Compte personnel d'activité, la synthèse des débats](#) », 2016, France Stratégie

⁵ Voir notamment le 1^{er} rapport du CNEFOP sur la mise en œuvre du CPF et du CEP (avril 2016).

⁶ L'illectronisme est un néologisme qui désigne l'illettrisme dans le domaine du numérique et de l'information électronique.

professionnelle, protection sociale). Outre l'universalité des bénéficiaires identifiés, la réflexion sur ce qui définit/définira demain un travailleur reste encore à construire.

QUELLES EVOLUTIONS SOUHAITABLES ?

Plusieurs orientations sont possibles pour faire évoluer le CPA et la proposition portée dans cette note repose sur les trois scénarios présentés par France Stratégie dans son rapport de préfiguration du CPA⁷ :

- scénario 1 tourné vers l'emploi et la formation,
- scénario 2 tourné vers la banque du temps,
- scénario 3 orienté vers un portail unique des droits.

Selon nous, le CPA au cours du prochain quinquennat (2017-2022) devra progresser dans ces trois directions qui formeront les trois grands axes de la présente réflexion (parties I à III). Mais chacune de ces directions soulève des difficultés d'accompagnement, de pédagogie et de gouvernance qui devront être prises en compte et surmontées (dernière partie). Dans tous les cas, les principes et règles qui régissent la mobilisation du CPA doivent refléter le contrat social du moment et elles doivent pouvoir évoluer en fonction des choix collectifs.

I./ LE CPA, UN COMPTE EMPLOI FORMATION

C'est l'orientation générale retenue par le CPA actuel (les mobilisations actuelles du CPA sont principalement orientées vers la formation, à l'exception du C3P) et elle paraît légitime : elle correspond aux priorités d'une situation économique et sociale caractérisée par un chômage de masse, une précarité élevée sur le marché du travail et des enjeux d'employabilité, notamment des populations les plus défavorisées.

Mais le CPA tel qu'il existe aujourd'hui ne permet pas de répondre totalement à ces enjeux.

Pour lutter contre les inégalités d'accès à la formation (dont on sait qu'elle bénéficie davantage aux plus qualifiés et aux salariés en CDI), le CPA offre des dotations complémentaires aux moins qualifiés (jeunes sortants sans diplôme du système scolaire, demandeurs d'emploi, actifs, personnes en situation de handicap) mais cela ne suffira pas à résoudre les difficultés d'accès rencontrées par ces populations. Deux leviers doivent être activés en priorité:

- offrir un accompagnement global personnalisé de qualité pour lever les freins à l'accès à la formation mais aussi à l'emploi, au-delà des seuls aspects professionnels (cf. infra, partie Accompagnement). Notre proposition serait notamment de renforcer le cahier des

⁷ Boisson-Cohen, Garner H., P. Laffon (co rapporteurs) (2015), [Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret](#), rapport remis au Premier ministre (Présidente Selma Mahfouz), France Stratégie.

charges du CEP pour y ajouter la prise en compte de tous les aspects du parcours (parcours professionnel et parcours de vie) ;

- encourager les innovations pédagogiques en matière de formation pour les adapter à des publics faiblement qualifiés mais aussi pour tenir compte des évolutions technologiques (quid de la reconnaissance des MOOC dans le CPF, par exemple ?). Il faudra en outre éviter que la fracture numérique (difficultés de couverture réseau, manque d'équipement, illettrisme numérique) ne renforce l'exclusion de certaines populations. Une réflexion sur ce sujet est à conduire dans le cadre du Copanef (Comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation).

Développer une « vision augmentée » de la formation:

→ **orientée sur les compétences**⁸ : pour répondre à des besoins du marché du travail de plus en plus orientés vers des compétences (cognitives mais aussi non cognitives), il s'agit d'encourager l'accès à l'acquisition de ces compétences et de les valoriser pour faciliter la mobilité des personnes. Le site du CPA offre déjà la possibilité de valoriser ses compétences sur la base de son parcours de vie et la validation de formations éligibles au CPF doit permettre d'acquérir des blocs de compétences.

Aller plus loin, c'est contribuer à construire des blocs de compétences validables individuellement et qui peuvent se combiner pour accéder à une certification ou faciliter des passerelles entre des certifications professionnelles existantes, mais aussi ouvrir le CPF à la certification d'autres types de compétences (par exemple des compétences transversales ou des *soft skills*⁹). Cela passe également par une valorisation de la démarche de Validation de l'expérience professionnelle (VAE), qui ne doit pas se limiter aux seules compétences acquises dans l'emploi mais également à celles relatives aux activités associatives, sportives, syndicales, solidaires, familiales, loisirs, etc. (dans le cadre du CEC notamment). La réflexion sur ces orientations doit être conduite avec le CNEFOP (Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle).

→ **orientée sur l'anticipation et la mobilité** : dans le terme « sécurisation » (des parcours professionnels), on oublie souvent une dimension essentielle de toute politique de sécurisation : l'anticipation ; il ne s'agit pas de prévenir les ruptures (cela n'est pas la vocation du CPA et l'employeur reste responsable du maintien et du développement de l'employabilité de ses salariés) mais bien de les accompagner dans la maîtrise de leur parcours professionnel. Cela passe par de l'information, du conseil, de la simulation..., pour permettre aux personnes de faire des choix éclairés. Le rôle du CEP apparaît à cet égard central car il permet logiquement de « redynamiser » l'individu face à son environnement et ses perspectives professionnelles, ainsi

⁸ Sur la logique de « blocs de compétences », voir la mission d'évaluation de l'IGAS et de l'IGAENR portant sur la politique française de certification professionnelle (lancée en juillet 2015 dans le cadre de la MAP). Le rapport propose différents scénarios d'évolution de la CNCP, afin de « rationaliser et améliorer la qualité du processus d'élaboration et de reconnaissance des certifications professionnelles ». Il évoque notamment la problématique des « blocs de compétences » et le travail à engager dans ce sens.

⁹ Compétences personnelles ayant trait aux interactions humaines également qualifiées de savoir-être.

qu'aux mobilités (internes ou externes) susceptibles de lui être offertes, dans une filière, un métier et/ou un territoire ciblé.

→ **orientée sur la mise en capacité des personnes à travailler**, ce qui nécessite de prendre en compte les freins périphériques à l'emploi, ce qui entrave les personnes dans leur accès à l'emploi. Cela nécessiterait aussi sans doute d'examiner, côté employeurs, l'organisation du travail, le « climat » de vie professionnelle et le type de management proposé dans l'entreprise, autant de dimensions qui participent également à cette mise en capacité.

Aller plus loin, c'est offrir la possibilité aux personnes les plus fragiles de mobiliser leurs droits CPA, et de bénéficier d'abondements éventuels, étudiés au cas par cas, pour la levée de ces freins, c'est offrir un maximum d'informations sur les emplois à pourvoir, les métiers en croissance, les aides existantes en matière de mobilité, de garde d'enfants, de soins, etc. Mais c'est aussi et peut-être surtout un accompagnement global personnalisé qui permette de construire des projets y compris dans leur volet financement (cf. infra, partie Accompagnement).

II./ LE CPA, BANQUE DU TEMPS

Cette seconde orientation entend faire droit à la revendication croissante des individus de mieux articuler leurs différents temps de vie dans la perspective d'un allongement de la durée de vie, y compris professionnelle. Alors que les parcours sont moins linéaires, que les transitions professionnelles sont de plus en plus subies pour une partie de la population exposée à la flexibilisation du marché du travail, il s'agit de redonner de la liberté aux personnes, de leur offrir plus de choix dans la conduite de leur vie, plus de sécurité aussi dans les transitions et leur permettre *in fine* de mieux vivre leur travail. Cela ne concerne pas seulement la conciliation vie professionnelle-vie familiale mais la vie personnelle au sens large, qu'il s'agisse de s'occuper de ses enfants ou de ses parents, de s'engager dans des activités extra-professionnelles ou de faire face à des moments de rupture ou de réorientation professionnelle. Le CPA pourrait aussi permettre d'expérimenter de nouvelles voies professionnelles en garantissant un retour en arrière, si nécessaire pour sécuriser le choix d'une nouvelle orientation professionnelle. Il s'agit d'une orientation centrale susceptible de répondre aux enjeux économiques et sociétaux en proposant une vision du temps de travail tout au long de la vie qui permette de concilier qualité de vie et des emplois et compétitivité des entreprises. Dans la lignée des travaux d'Alain Supiot, le CPA peut être l'outil d'une réappropriation par les individus de leur vie et d'une plus grande réalisation dans le travail. Rééquilibrer les différents temps de vie peut en effet être un moyen de donner une place plus équilibrée et plus juste au travail. C'est aussi un moyen de repenser l'organisation du travail et la qualité de vie au travail dans le cadre de négociations d'entreprise (enjeux de flexibilité interne).

Concrètement, il s'agirait de donner la possibilité à tous les actifs d'épargner du temps dans leur CPA pour une mobilisation ultérieure, sous des conditions à définir collectivement. Pour les employeurs, cette plus grande liberté est tout à fait compatible avec une organisation du travail

compétitive car offrant plus de flexibilité (cf. Allemagne¹⁰). Elle permettrait en outre d'offrir à tous les salariés le même avantage (le CET étant davantage présent dans les grandes entreprises), de renforcer l'attractivité des TPE-PME, de sortir l'ET (Epargne-temps) du passif social des entreprises (en tout ou partie si on laisse aux grandes la possibilité de conserver leurs accords, quand elles en ont), et enfin d'externaliser la gestion des comptes, trop lourde pour des TPE, PME.

Ce temps épargné aurait plusieurs origines :

- des jours de RTT ou congés payés, des heures supplémentaires directement affectés sur le CPA ;
- le CET des salariés qui en disposent aujourd'hui (soit environ 12% des salariés du privé en 2010), après négociation d'entreprises pour organiser cet éventuel transfert.

L'actif pourrait mobiliser, selon des règles négociées, ce droit comptabilisé en jours avec une valeur du jour épargné calculée au moment de la mobilisation en fonction d'une clé à définir. Impôts et cotisations seraient payés au moment du transfert de flux vers le CPA.

Comment aller vers un CPA banque des temps ?

Cette extension du CPA à une banque du temps reviendrait à créer un nouveau droit universel, portable. Cela passerait par une négociation nationale interprofessionnelle (reprise dans la loi pour l'ensemble des travailleurs) qui déterminerait le nombre et la nature des congés susceptibles d'être épargnés. Cela reviendrait à étendre la portabilité existante aujourd'hui pour les fonctionnaires ou les salariés en rupture du contrat de travail disposant d'un CET qui peuvent demander, avec l'accord de leur employeur, la consignation des droits acquis convertis en unités monétaires (les sommes étant transférées et gérées à la Caisse des dépôts et consignations).

La négociation et la loi donneraient aussi un cadre pour l'utilisation de ces jours :

- délais de prévenance de l'employeur,
- fléchage des utilisations (susceptible d'évoluer dans le temps selon le contexte socio-économique) vers de la formation, du complément de revenu, des congés familiaux aujourd'hui non rémunérés, de la retraite...
- règles de fongibilité entre les différents droits du CPA et plafonnements

¹⁰ En Allemagne, les salariés ont la possibilité d'avoir recours à des « banques de temps » qui peuvent être créditrices ou débitrices en heures travaillées sur des périodes relativement longues. Des règles fixent les conditions d'utilisation des heures excédentaires. Ce type d'aménagement donne notamment la possibilité de retarder l'entrée en chômage partiel en cas de baisse d'activité. Et la ministre du Travail allemande a présenté en 2016 dans son *Livre blanc travail 4.0* la possibilité d'expérimenter pendant deux ans le « temps de travail choisi » pour offrir aux salariés une plus grande liberté en matière de lieu et temps de travail (avec négociations au niveau de l'entreprise).

La fongibilité actuelle du CET

Le compte épargne-temps permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération en contrepartie des périodes de congé non prises ou des sommes qu'il y a affectées. Mis en place par accord d'entreprise, il est librement utilisé à l'initiative du salarié qui peut le liquider sous forme monétaire ou de congés. Les droits affectés au CET peuvent également être utilisés pour alimenter un PEE, un PEI ou un Perco.

Dans les entreprises relevant de l'ANI du 5/12/2003, les droits acquis dans le cadre d'un CET peuvent être utilisés par un salarié, à son initiative, pour payer partiellement ou totalement un congé individuel de formation non rémunéré (sur la base du salaire perçu au moment du départ).

Le CET peut aussi d'ailleurs être mobilisé pour indemniser (en partie ou totalement) les pertes de rémunération subies lors des congés sans solde d'une durée minimale de 2 mois, notamment ceux pris dans le cadre d'un congé parental d'éducation (Art. L3153-1 du Code du travail), cette durée minimale étant susceptible d'être modifiée par accord d'entreprise.

Dans certaines entreprises, le CET monétisé a pu aussi être utilisé pour des investissements personnels (achat d'un véhicule par exemple).

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes a ouvert aux salariés ayant un CET la possibilité, par une expérimentation qui courait jusqu'au 1^{er} octobre 2016, d'utiliser en accord avec l'employeur jusqu'à 50% de leur CET pour régler des prestations de services à la personne via les CESU.

La négociation interprofessionnelle pourrait au fil du temps donner plus d'ambition au compte (nature des jours épargnables, nombre de jours, élargissement des motifs de mobilisation, accroissement de la fongibilité...). Cette extension pose aussi la question d'insérer dans le CPA le Perco et les autres dispositifs d'épargne salariale (PEI et PEE). Cela inscrirait le CPA dans la logique d'une aide à la construction d'un parcours de vie au-delà de la seule sécurisation des parcours professionnels. L'intérêt de l'entreprise n'est pas oublié dans ce scénario : quand ces choix de vie personnelle et professionnelle sont pris en compte et respectés, cela facilite a priori la qualité de vie au travail, la motivation et l'implication des salariés.

III./ LE CPA, PORTAIL UNIQUE POUR FACILITER UN ACCES EFFECTIF AUX DROITS

Une vision davantage axée sur la lisibilité et l'information sur les droits sociaux conduit à un CPA entendu comme un portail permettant à chacun d'avoir une vision panoramique de ses droits dans tous les domaines (maladie, chômage, retraite, engagement citoyen et bénévolat, etc.). Cela renvoie à deux types d'attente en matière d'informations disponibles :

- **que le CPA soit un outil simple, un dispositif facilitateur et accessible à tous**

- **simple** dans son accès et son utilisation, et que les droits, informations et services disponibles soient facilement lisibles et compréhensibles, notamment le droit de pouvoir bénéficier d'un accompagnement personnalisé approprié, via le CEP et/ou sous d'autres modalités ;
- un lieu de centralisation des données et d' "interconnectabilité" des systèmes d'information pour éviter d'aller chercher de l'information à de multiples endroits. En ouvrant son CPA, chaque bénéficiaire devrait pouvoir retrouver à terme l'ensemble des comptes et droits le concernant : sécurité sociale, CAF, retraite, complémentaire santé, épargne temps, et à terme - pourquoi pas ? - assurances, mandats électifs, syndicaux ou politiques. Il faudra cependant porter attention au risque d'appauvrissement de l'information du fait de la simplification qu'implique une telle centralisation et des enjeux de protection des données personnelles du fait de l'interconnectabilité des SI.
- **qu'il soit une source d'information sur les droits sociaux existants**, mais plus généralement sur tout ce qui permet de faire des choix éclairés, d'être aidé dans les prises de décision (y compris les aspects financiers, l'explication de la fiche de paie, comment contacter un CEP, les informations relatives aux métiers en croissance, aux postes à pourvoir, aux forums de l'emploi, aux actions en matière de prévention santé, aux complémentaires santé, aux modes de garde disponibles, au conseiller retraite, etc.). Ces informations devraient être territorialisées et régulièrement actualisées pour être de véritables outils d'aide à la décision ; elles pourraient également être pensées en mode *push* en fonction des caractéristiques individuelles et des changements de situation enregistrés sur le compte du CPA.

Cela devrait permettre une meilleure gestion des parcours de vie en rendant visibles les opportunités offertes par la fongibilité entre les comptes, en anticipant les conséquences de ses choix sur ses droits (grâce à des outils de conseil ou de simulation personnalisés – cf. infra partie Accompagnement) et cela permettrait de lutter contre le non recours. Le CPA aurait alors une visée préventive et émancipatrice.

Cette vision panoramique du CPA nécessite de clarifier les règles de la fongibilité entre tous les droits présents via ce portail avec des droits non fongibles (assurance maladie), des droits asymétriquement fongibles (possibilités d'abonder mais pas de mobiliser en dehors de l'objet initial : retraite, chômage, formation), des droits fongibles (temps). Ces règles devraient être définies dans le cadre de la gouvernance du CPA (cf infra)

ACCOMPAGNEMENT ET GOUVERNANCE

Chacune des trois évolutions souhaitées soulèvent des difficultés qu'il importe de relever et de traiter. La première d'entre elles est la nécessité d'un accompagnement des individus dans l'usage de l'outil CPA et des différents droits auxquels il est associé. La seconde regarde la gouvernance à moyen et long terme du CPA.

I. L'ACCOMPAGNEMENT AU CŒUR DU CPA

Si les différentes orientations préconisées ici sont, dans leur ensemble, sous-tendues par le désir d'attacher les droits sociaux à la personne, de s'adapter au mieux aux situations individuelles et de satisfaire une légitime demande de libre-choix, il serait naïf et sans doute contre-productif d'ignorer le besoin d'accompagnement et de conseil personnalisés dans l'usage des droits et les risques de non recours portés par ce dispositif individuel.

La logique voudrait qu'on soit en mesure, dans les prochains mois, d'accompagner tous les publics bénéficiaires d'un CPA dans le cadre du CEP avec comme conséquences prévisibles : une augmentation du volume de bénéficiaires éventuels et une diversification des profils et donc des projets professionnels. Le CEP doit donc évoluer avec pour objectif de rendre consistance à la promesse d'opportunités pour tous et d'une priorité effective aux publics les plus éloignés de l'emploi. L'enjeu d'égal accès de tous les travailleurs au CEP doit être au cœur de ces évolutions.

Dans ce cadre, **la question de l'ouverture du CEP à de nouveaux acteurs** doit être posée sans tabou (avec vérification de la mise en œuvre effective du cahier des charges). C'est dans ce cadre que se pose la question du rôle des organisations syndicales. Elles pourraient être agréées pour réaliser, le niveau 1 de l'accompagnement CEP (accueil) dans une optique de « service aux adhérents »¹¹.

Mais sur un marché sur lequel **prolifèrent** les coachs et autres professionnels de l'accompagnement, cette ouverture devra être couplée à une évaluation effective des acteurs. En bref, il faudra faire ce qui n'a pas été fait lors de l'ouverture du monopole d'accompagnement de Pôle emploi aux opérateurs privés de placement (OPP) : évaluer et surtout tenir compte des évaluations pour contrôler la qualité des services et prestations offerts dans le cadre du CEP. Alors que la qualité des données rendait difficile l'évaluation de la performance des opérateurs privés, de nombreuses évaluations ont été réalisées, qui toutes concluent à une meilleure performance des conseillers de Pôle emploi par rapport aux OPP)¹².

Il faut également renforcer le cahier des charges du CEP pour y ajouter la prise en compte de tous les aspects du parcours (professionnel et de vie).

Dans le cadre du CPA, on pourrait envisager des mesures d'accompagnement global mobilisables en fonction des besoins, proches par exemple de celles offertes dans le cadre de la Garantie Jeunes et du Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). Cela passera par une révision du cahier des charges du CEP pour identifier les

¹¹ Dans l'immédiat, il ne serait a priori possible d'être agréé (en tant qu'OS) que dans le cadre du Service public régional de l'orientation (SPRO), donc au niveau de chaque Région, car pour être opérateur "national" du CEP, la réglementation exige d'être en mesure d'assurer l'ensemble des volets du cahier des charges du CEP.

¹² Voir « Accompagnement des chômeurs : sous-traitance ou maltraitance ? », Metis, 21 Mars 2016 http://www.metiseurope.eu/accompagnement-des-chomeurs-sous-traitance-ou-maltraitance_fr_70_art_30322.html

besoins de certains types d'actifs, en complément des services du CEP. Cela pourrait se faire suivant une démarche similaire à celle déjà adoptée (concertation, sur la base de diagnostics partagés, visant l'élaboration d'un cahier des charges approprié).

Il faudrait construire la coopération entre les opérateurs de l'accompagnement social (travailleurs sociaux.) et ceux de l'accompagnement professionnel (Pôle emploi, missions locales, APEC, Cap Emploi, Fongecif, Opacif, Service public régional de l'orientation, etc.) mais c'est insuffisant : il faut aussi faire émerger de nouvelles pratiques professionnelles et de coopération entre structures portant le CEP pour que l'offre de conseil en évolution professionnelle soit de même qualité pour tous sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant notamment sur les opportunités du numérique.

Cela interroge l'organisation et les moyens du service public de l'emploi : la relation entre les missions locales et Pôle emploi, mais également entre l'APEC et Pôle emploi sur fond de fusion entre Agirc et Arrco. Alors que la loi NOTRE a étendu les compétences économiques des régions, il faut penser les moyens d'une action locale du Service public de l'emploi (SPE), avec une plus grande collaboration entre les services déconcentrés de Pôle emploi et un travail de terrain en lien avec les régions mais aussi sur les bassins d'emploi avec les acteurs économiques et sociaux (OPCA, Fongecif, branches, partenaires sociaux,...).

Enfin, si l'on recherche l'efficacité, **il ne faut pas restreindre l'accompagnement à ses bénéficiaires stricts, que sont les actifs. Il faut également embarquer les employeurs, les OPCA, les branches et les partenaires sociaux dans cette vision de la formation élargie aux compétences.** Ainsi par exemple, la « litanie » des emplois non pourvus repose pour une grande part sur la logique « adéquationniste » menée par les politiques de recrutement¹³. Les employeurs ont également une trop forte propension à rechercher dans le diplôme des compétences non cognitives alors même qu'ils pourraient recruter des personnes moins diplômées. Les outils proposés par le CPA, comme la galaxie des métiers, devraient ouvrir les critères d'embauche en permettant de mieux repérer les compétences recherchées. De même, les résultats de la méthode « des habiletés », utilisée par Pôle emploi pour ouvrir l'espace de recrutement des entreprises dans des bassins en « pénurie » de main d'œuvre, montrent qu'avec un peu d'imagination on peut desserrer l'étau de la sélection par le diplôme de formation initiale. Ils devraient être « embarqués » par les outils interactifs du portail CPA (s'intéresser davantage à ce que l'on « sait » faire plutôt qu'à ce que l'on a appris dans un cadre contraint). Cela renvoie à une valorisation de la VAE dans le cadre du CPA.

¹³ Une « GPEC Territoriale » bien conduite devrait permettre, au plan régional et infrarégional (bassins d'emploi), dans le cadre de la mise en œuvre de la loi NOTRe, d'engager des démarches de prospective avec le concours des services de l'Etat et de la Région, des observatoires de branche, des observatoires régionaux, des réseaux consulaires et d'employeurs, en faisant appel aussi à des équipes de chercheurs (Cereq par exemple), lorsque c'est nécessaire. Ce type de démarche visant à anticiper des difficultés prévisibles (à court ou moyen terme) permet à la fois d'éviter les mesures strictement « adéquationnistes », souvent prises dans l'urgence, et de mobiliser l'appareil régional de formation de façon ciblée, en fonction des besoins locaux identifiés.

Aller plus loin c'est construire les outils de validation, de reconnaissance des compétences pour les individus et accompagner tous les employeurs, notamment ceux non pourvus de service RH, dans l'expression de leurs besoins de compétences.

Le CPA ne doit pas contribuer à déresponsabiliser les employeurs vis-à-vis de leurs salariés, notamment en matière de formation. Le CPF va de pair avec l'obligation, pour l'employeur, d'accompagner les salariés et de garantir leur employabilité. L'employeur est tenu de faire un entretien professionnel tous les deux ans et de satisfaire, au bout de six ans, à au moins un des trois critères suivants : formation, évolution professionnelle et montée en qualification. L'employeur a une obligation de résultats.

II. LA GOUVERNANCE COMME LEVIER D'EVOLUTION DU CPA

Une gouvernance qui doit représenter tous les actifs

La dimension universelle du CPA impose de penser une gouvernance qui représente l'ensemble des actifs, y compris les demandeurs d'emploi, les indépendants, les professions libérales, les agents de la fonction publique : c'est le cas du Conseil d'orientation du CPA qui est composé de représentants de l'État, de l'Association des régions de France et des partenaires sociaux (OS et OP représentatives au niveau interpro, OP représentatives au plan multipro, OS représentatives dans la seule Fonction publique).

Cette gouvernance doit travailler en lien avec les CREFOP (logique EFOP à privilégier) présents au niveau des régions.

Une gouvernance agile qui doit fixer et faire évoluer les orientations prioritaires du CPA

Pour le moment, le CPA est tourné vers un souci prioritaire et légitime d'augmentation ou de consolidation de l'employabilité. Mais cette priorité et les mécanismes qu'elle implique devront pouvoir être révisés régulièrement en fonction de l'évolution du contexte (fort recul du chômage, par exemple). Pour faire évoluer les priorités du contrat social qui oriente le CPA et les règles de fongibilité/d'abondement/de mobilisation, il nous semble utile de mettre en place des rendez-vous réguliers de concertation et de négociation entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

A plus court terme aussi, il faut penser le CPA comme un dispositif de politique publique évolutif, s'appuyer sur l'expérience utilisateur, faire évoluer le CPA à partir des besoins et des usages des utilisateurs (une méthode agile prévoit d'itérer avec les utilisateurs en continu, en analysant notamment la manière dont le site est utilisé mais aussi en continuant de travailler avec des groupes cibles d'utilisateurs).

Le 12 janvier 2017 n'est qu'une première étape, il faut continuer de penser le CPA comme une nouvelle manière non seulement de concevoir mais de faire évoluer les dispositifs publics avec



des interactions en continu avec les utilisateurs. Chaque année, le conseil d'orientation du CPA serait chargé de rédiger un rapport d'évaluation de la mise en œuvre et du déploiement du CPA.

Les questions de financement n'ont pas été abordées dans le cadre de ce travail d'orientation du CPA pour les cinq ans qui viennent mais devront bien sûr l'être ultérieurement. A ce stade, cet exercice paraissait toutefois prématuré.

ANNEXE - LE CAPITAL EMPLOI FORMATION POUR TOUS PROPOSE PAR L'INSTITUT MONTAIGNE

L'Institut Montaigne¹⁴ propose un compte emploi formation (CEF) qui porte un certain nombre d'évolutions dites « radicales » visant à répondre aux insuffisances du CPF pointées par les auteurs : logique administrée et manque de liberté de l'individu, financements insuffisants et non pérennes, accompagnement traditionnel par les opérateurs agréés, modalités de formation également traditionnelles qui renvoient à la volonté de financer des formations certifiantes (excluant par exemple les MOOC non comptabilisables en heures de formation mais également non certifiants).

Plusieurs propositions portées par l'institut Montaigne sont censées y remédier dans le cadre de ce compte emploi formation : le déplaçonnement du compte pour tous partant du principe que 150h sont insuffisantes pour financer une formation qualifiante/certifiante ; la dotation en euros plutôt qu'en heures pour mobiliser ce capital à d'autres fins que l'achat d'heures de formation ; la liberté de choisir ce qu'on finance, comme son opérateur ; de nouveaux circuits de financement avec :

→ le fléchage automatique d'une partie (35%) des montants des indemnités de fins de CDI (en cas de ruptures conventionnelles, de licenciements mais pas de démission) et d'une fraction de la prime de précarité pour les CDD (création d'une contribution *ad hoc* en cas de fin de CDD d'usage) sur le CEF ce qui permettra à la fois de financer le reclassement de salariés aujourd'hui pris en charge par la collectivité sans participation de l'employeur (fins de CDD ou RC notamment) et « de mettre fin à l'obligation externe de reclassement des employeurs ». La mobilisation du CEF serait ainsi obligatoire dans le cadre d'un licenciement individuel, quel que soit le motif du licenciement et la taille de l'entreprise. Ce schéma s'appliquerait à l'identique aux ruptures conventionnelles ;

→ une partie mutualisée (0,4% du salaire brut ou 0,4% du CA des indépendants) comme pour le CPF actuel mais les auteurs évoquent ensuite le fonctionnement sous forme de droits de tirage sociaux sans que les critères de tirage ne soient clairement explicités (le niveau de diplôme est évoqué) ;

→ des versements complémentaires des employeurs dans le cadre d'un accord collectif d'entreprise ;

→ mais également des salariés avec la possibilité pour l'individu d'abonder son compte via ses jours de CET ou RTT.

¹⁴ Bertrand Martinot et Estelle Sauvat, « Un capital emploi formation pour tous ; Contribution pour une véritable sécurisation des parcours professionnels », Institut Montaigne, 10 janvier 2017.

Contrairement à la logique actuelle du CPF (réaffirmée dans la loi Travail), ce ne serait pas le niveau de qualification mais la modalité de rupture qui conditionnerait une partie de l'abondement sur ce compte.

On peut pointer plusieurs risques inhérents à cette proposition :

- risque de déresponsabiliser les employeurs de leurs obligations de reclassement et d'employabilité car il reviendrait aux individus de gérer leur parcours professionnel avec leur capital monétaire.
- risque d'accroître les inégalités d'accès à ces dispositifs entre les individus les mieux informés, les plus en capacités de les utiliser et les autres du fait de la suppression de cadres collectifs de mobilisation. La seule régulation serait la certification des opérateurs puis le marché agirait librement.
- risque de désajustement entre offre et demande de travail car les formations ou prestations financées via ce CEF ne seraient pas offertes eu égard aux besoins du marché du travail et du territoire.