

François ECALLE

Quelles perspectives pour le compte personnel d'activité ?

La sécurité sociale française a été construite sur une base professionnelle, en commençant par le salariat, et dans une logique d'assurance contre des risques (maladie, vieillesse...). Une importante composante solidaire a ensuite été progressivement introduite avec la mise en place de prestations universelles (couverture maladie universelle...) et la substitution d'impôts aux cotisations sociales. Un premier enjeu aujourd'hui est de mieux distinguer les prestations de solidarité financées par des impôts dans le cadre des lois de finances et les prestations d'assurance financées par des cotisations sociales dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale.

Cette réforme du financement de la protection sociale doit être complétée par une unification des régimes¹ et des droits permettant d'attribuer à chacun des droits personnels et portables d'une activité à l'autre. En effet, les droits sociaux dépendent encore du statut professionnel, notamment les droits à pensions de retraite ; même lorsqu'ils sont supposés universels (assurance maladie), ils relèvent de dizaines de régimes et caisses autonomes. Cette balkanisation du système social français est un obstacle important à la mobilité professionnelle et constitue un enjeu majeur du projet de compte personnel d'activité (CPA).

La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi prévoit que « chacun 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 ». Le CPA pourrait être l'instrument d'une réforme fondamentale du système social qui rencontrera de grandes difficultés de mise en œuvre. Il est donc nécessaire de bien préciser les enjeux et de circonscrire les objectifs qu'il s'agit de viser.

A) Des enjeux essentiels

Comme le souligne le rapport de France Stratégie, les passages par le chômage, les contrats courts, voire très courts, sont devenus au fil du temps la norme pour près d'un actif sur cinq. La part des contrats à durée limitée (CDD et intérim) dans les recrutements atteint 86 %. Cette précarité et ces discontinuités dans les parcours professionnels touchent notamment les jeunes, les seniors et les moins qualifiés.

Le travail indépendant connaît par ailleurs un renouveau depuis quelques années, en France comme dans les autres pays développés, sous l'effet du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de l'aspiration à l'autonomie mais aussi de la recherche d'emplois et de revenus dans les pays où le taux de chômage est élevé.

¹ Un régime de sécurité sociale peut être défini par une catégorie de la population, les prestations auxquelles elle a droit et les modalités de leur financement. Un régime est géré par une caisse de sécurité sociale (qui peut en gérer plusieurs).

D'un autre côté, les 4,1 millions de fonctionnaires² vivent dans un univers professionnel quasiment fermé aux transferts entre les secteurs public et privé.

En raison de la rapidité de diffusion des nouvelles technologies et des restructurations du tissu économique qu'elles imposent, ainsi que des aspirations à des parcours professionnels plus diversifiés, il est nécessaire de favoriser les transitions professionnelles d'un secteur et d'un statut à l'autre, en évitant à la fois l'excessive précarité des jeunes non qualifiés dans le secteur privé et l'excessive rigidité du statut des fonctionnaires dans le secteur public.

Or la segmentation des régimes de protection sociale fait obstacle à ces transitions. Même si, par exemple, les droits à pension acquis successivement dans le secteur public et dans le secteur privé au cours de la vie active s'additionnent pour l'essentiel, le fait qu'ils soient calculés différemment et gérés par des organismes différents constitue un obstacle à la connaissance de ces droits et au changement de statut. En outre, certains droits, souvent au-delà du champ de la sécurité sociale au sens strict, sont associés à l'emploi dans une entreprise pendant une durée minimale (indemnisation du chômage) et parfois perdus avec le départ de l'entreprise (épargne temps, formation, complémentaire santé...).

Des réformes récentes, notamment celles qui ont été décidées dans le cadre des accords nationaux interprofessionnels de 2013, permettent désormais une certaine portabilité des droits associés à l'emploi dans une entreprise particulière (assurance maladie complémentaire et formation) mais elle est souvent limitée dans le temps ou à une branche professionnelle et difficile en pratique à faire valoir.

Le compte personnel de prévention de la pénibilité est souvent présenté comme l'exemple des droits portables tout au long d'une carrière et figure, pour beaucoup de spécialistes de cette question, parmi les premiers droits à intégrer dans le périmètre du nouveau compte personnel d'activité. Il illustre pourtant une faiblesse majeure du système social français qu'il accentue et que le compte personnel d'activité devrait supprimer : il s'applique uniquement aux salariés du secteur privé parce que les fonctionnaires bénéficient d'un dispositif radicalement différent (les catégories dites « actives »), ce qui constitue un obstacle majeur à la mobilité entre les deux secteurs pour les professions concernées³.

B) Des objectifs à bien circonscrire

Le rapport de France Stratégie recommande de doter le CPA de deux propriétés qui sont essentielles : il doit être universel, c'est-à-dire concerner tous les actifs indépendamment de leur statut, à partir d'un certain âge, par exemple 16 ans (il pourrait même concerner les retraités jusqu'à leur décès puisqu'ils ont de plus en plus souvent une activité rémunérée) ; les droits acquis doivent être portables en cas de changement de statut ou d'employeur.

Le principal objectif du CPA devrait en effet être de décloisonner le système social français et de faciliter ainsi les transitions professionnelles.

² Au sens strict, la « fonction publique » comprenant également environ 1,0 million de « non titulaires » ou « contractuels » de droit privé.

³ Les droits acquis dans le cadre du compte pénibilité résultent d'une exposition personnelle à des facteurs de pénibilité du travail alors que les avantages des catégories « actives » de la fonction publique sont attribués à l'ensemble des agents de certains corps.

Son objectif ne doit pas être la création de nouveaux droits. En effet, rendre universels et portables les droits existants est suffisamment difficile pour ne pas alourdir ce projet avec la mise en place de nouveaux droits. Il faudrait même plutôt en supprimer un, le droit au compte pénibilité, compte-tenu des risques présentés par sa mise en œuvre pour les finances publiques et la compétitivité des entreprises. En tout état de cause, il serait regrettable d'en faire un des premiers droits intégrés au CPA.

Le rapport de France Stratégie envisage de donner à celui-ci un objectif de réduction des inégalités qui mérite d'être précisé. Le CPA ne doit pas être un instrument de redistribution des revenus et d'égalisation des niveaux de vie. Les outils adéquats pour atteindre ces objectifs sont les impôts sur le revenu et le patrimoine et les prestations sociales sous conditions de ressources. Ajouter cet objectif au CPA ne peut que complexifier les débats et le dispositif mis en œuvre.

Ceci étant dit, l'unification des régimes de protection sociale entrainera de très importants transferts entre ménages (cf. ci-dessous) et il conviendra évidemment de faire en sorte que les plus pauvres ne voient pas leur situation s'aggraver.

Le rapport de France Stratégie propose de rendre les droits fongibles, ce qui passe par leur conversion en points, pour donner aux français la liberté d'arbitrer entre ces droits (à la formation, à une pension de retraite...) en fonction de leurs besoins. Ces points seraient obtenus en versant des cotisations sociales, s'agissant des droits « contributifs », ou sur une base forfaitaire (tant de points par trimestre) s'agissant des prestations non contributives.

L'objectif visé n'est pas contestable, mais les difficultés techniques de mise en place du CPA en seraient fortement accrues. Il ne sera en effet pas simple de définir des taux de conversion cohérents pour des heures de formation et des trimestres de retraite. Il serait donc prudent de ne rendre les droits fongibles que dans une phase ultime du projet.

C) Des obstacles à surmonter

1) Les transferts entre les ménages

Les prestations universelles (maladie, famille) sont par définition les mêmes pour tous les français et devraient donc être facilement convertibles en droits portables, sous quelques réserves d'importance limitée (par exemple, les indemnités journalières en cas de maladie ne sont pas toujours identiques et les fonctionnaires bénéficient d'un « *complément familial* » en sus des prestations familiales de droit commun).

En revanche, les assurances maladies complémentaires varient selon les contrats, et donc selon les entreprises puisque les branches ne peuvent pas désigner ceux qui doivent être retenus. Créer des droits portables suppose d'unifier ces contrats, à l'avantage de certains et au détriment d'autres, et conduirait sans doute au développement d'assurances surcomplémentaires venant compliquer un système institutionnel déjà complexe. Il serait beaucoup plus simple si un « bouclier sanitaire » était mis en place, assurant à chacun de ne pas avoir à payer un montant incompatible avec ses revenus pour sa santé.

Ce sont surtout les retraites qui diffèrent d'un régime à l'autre, en particulier entre les régimes des salariés du secteur privé et les régimes spéciaux du secteur public, et leur harmonisation sera très difficile alors qu'il s'agit sans doute du principal enjeu. En effet, à coût globalement

inchangé pour les finances publiques, elle se traduira pour beaucoup d'agents par des gains ou des pertes substantielles.

Le taux de remplacement du salaire net moyen des cinq années précédant la retraite par la pension nette, après une carrière complète, est d'environ 75 % pour la génération née en 1946, dans la fonction publique comme dans le secteur privé (retraite complémentaire comprise). Cette égalité des taux moyens résulte du seul effet du hasard car les règles sont fondamentalement différentes sur deux points majeurs : la pension de base d'un salarié du privé est liquidée en retenant les salaires de ses 25 meilleures années⁴, celle d'un fonctionnaire sur la base de celui des six derniers mois ; le salaire pris en compte inclut tous les éléments de rémunération dans le secteur privé et exclut les primes dans le secteur public.

Cette égalité moyenne masque de fortes différences d'une catégorie socio-professionnelle à l'autre qui se traduiraient par des transferts massifs entre elles en cas d'alignement des règles. Selon les analyses du conseil d'orientation des retraites, les règles du privé seraient plus favorables pour à peu près la moitié des fonctionnaires. Un agent d'une profession intermédiaire obtiendrait ainsi un taux de remplacement de 73 % dans le privé contre 68 % dans le public. Elles seraient donc défavorables pour quasiment la même proportion d'agents. Un enseignant obtiendrait ainsi un taux de remplacement de 66 % avec les règles du privé contre 76 % avec celles du public.

Par ailleurs, l'âge moyen à la liquidation de la retraite, pour la génération née en 1946, est très proche pour les « non actifs » de la fonction publique civile (62 ans) et les salariés du secteur privé (61 ans). En revanche, il est nettement inférieur pour les « actifs » (58 ans) dont les avantages compensent la pénibilité de leur travail dans des conditions très différentes du compte pénibilité du secteur privé.

En outre, s'agissant des salariés du secteur privé, les règles ne sont pas les mêmes pour les pensions de base et complémentaires. Pour transformer les droits à retraites en « points portables », il faudrait commencer par aligner les règles du régime général sur celles des régimes complémentaires.

2) La réorganisation des administrations et des systèmes d'information

Les dépenses de fonctionnement des régimes de sécurité sociale s'élèvent à 17 Md€ et pourraient être considérablement réduites si ces régimes étaient unifiés et gérées par une caisse commune pour chaque « risque » dans la perspective d'un CPA intégrant la plupart des prestations sociales.

Le succès de telles réorganisations administratives est toutefois loin d'être garanti. Si la fusion des services de l'ANPE et des ASSEDIC a plutôt bien réussi, ce qui ne signifie pas que Pôle Emploi est un modèle, la fusion des caisses de sécurité sociale des indépendants pour former le RSI et le rapprochement de celui-ci avec le régime général constituent un échec notoire.

Les principaux obstacles à ces opérations tiennent à la faible mobilité des agents publics, souvent liée à des différences de statuts et de régimes indemnitaires, et aux faiblesses des administrations dans la gestion des grands projets informatiques.

⁴ Toute la carrière pour la retraite complémentaire.

Or, comme le souligne le rapport de France Stratégie et même si on restreint fortement son champ sans envisager d'unifier les régimes de sécurité sociale, « le CPA est aussi un objet numérique ». Il doit en effet permettre à chacun d'aller sur un site unique pour connaître ses droits, les utiliser, les porter et éventuellement les « fondre ».

Le rapport de France Stratégie écarte, sans doute avec raison, la solution d'un nouveau système d'information se substituant à ceux qui existent dans les domaines couverts par le CPA. Il privilégie l'alimentation automatique d'un site et d'applications consacrées au CPA par des données provenant des systèmes d'information actuels, ce qui présente des enjeux de compatibilité et d'interopérabilité de ces systèmes.

Or le projet d'opérateur national de paye de l'Etat a été conçu sur ce modèle : un nouveau calculateur de paye devait être alimenté automatiquement par les systèmes d'information des ressources humaines autonomes des ministères. Ce fut un désastre car les systèmes d'information des ministères n'ont jamais pu être connecté au nouveau calculateur de la paye, faute notamment d'une gouvernance suffisamment forte du projet pour assurer les interfaces, sujet que le rapport de France Stratégie reconnaît ne pas avoir traité. Il n'est pas certain que la coordination des systèmes d'information de la protection sociale soit plus facile que celle des systèmes d'information des ministères.

3) L'association des employeurs à l'utilisation des droits

Le rapport de France Stratégie présente un scénario dans lequel le CPA est centré sur les droits à formation. Or, si la formation des salariés doit répondre à leurs besoins et être largement laissée à leur choix, éclairé par des conseils avisés, elle doit également répondre aux besoins des entreprises. Les employeurs doivent donc pouvoir contrôler en partie les choix de formation et, plus encore pour des raisons d'organisation du travail, les conditions pratiques de cette formation.

La compatibilité de ce droit de regard des employeurs avec la portabilité des droits personnels ne sera pas facile à assurer concrètement. La portabilité de l'épargne temps posera le même type de difficulté.

Le CPA devrait plutôt concerner des droits communs à l'ensemble des français, comme devraient l'être les droits à pensions ou à remboursement des dépenses de santé, plutôt que des droits plus spécifiquement liés à l'activité de chaque entreprise.

D) Conclusion

Le compte personnel d'activité devrait être le vecteur d'une réforme fondamentale de la protection sociale en France permettant de passer d'un système éclaté en fonction des statuts professionnels et des secteurs à un système unifié fondé sur des droits personnels. Cette réforme est essentielle pour faciliter les transitions professionnelles qui seront de plus en plus fréquentes et nécessaires, notamment entre les secteurs public et privé et entre le salariat et le non salariat.

Cette réforme sera très difficile car l'harmonisation des règles de calcul des droits pénalisera beaucoup de personnes. Elle suppose également une réorganisation des administrations et de leurs systèmes d'information dont on peut attendre une réduction significative de leurs coûts

de fonctionnement mais qui risque d'échouer faute d'une gouvernance suffisamment forte du projet.

Il serait donc souhaitable de centrer le CPA sur son objectif essentiel, la portabilité des principaux droits sociaux communs à tous les français, d'éviter de créer en même temps de nouveaux droits et d'en faire un instrument de réduction des inégalités et de reporter à plus tard la fongibilité des droits et l'intégration dans le CPA de droits dont l'utilisation doit être en partie contrôlée par les employeurs.

Parmi les trois scénarios suggérés par France Stratégie, il conviendrait donc de retenir « un CPA orienté vers l'accès aux droits et la sécurité des transitions », d'écarter « un CPA orienté vers la capacité de l'individu à évoluer professionnellement », qui repose en partie sur l'acquisition de nouveaux droits, et de reporter à plus tard « un CPA orienté vers la liberté de l'usage des temps », qui suppose une fongibilité des droits.