



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Projet de création d'un compte épargne-temps universel (CETU)

DÉCEMBRE 2022

Frédéric **LAVENIR**
Sandra **DESMETTRE**

Jean-Michel **MOUGARD**

François **CARAYON**
Véronique **MARTIN SAINT LÉON**

Inspection générale
des finances

Inspection générale
de l'administration

Inspection générale
des affaires sociales



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
Ministère délégué chargé des Comptes publics
Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion
Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

N° 2022-M-049-04

INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2022-075R

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 22096-R

RAPPORT

PROJET DE CRÉATION D'UN COMPTE ÉPARGNE-TEMPS UNIVERSEL (CETU)

Établi par

SANDRA DESMETTRE
Inspectrice des finances

Avec l'appui de
LÉA MARTY
Inspectrice des finances

Sous la supervision de
FRÉDÉRIC LAVENIR
Inspecteur général
des finances

FRANÇOIS CARAYON
Inspecteur général
des affaires sociales

VÉRONIQUE MARTIN SAINT LÉON
Inspectrice des affaires sociales

JEAN-MICHEL MOUGARD
Inspecteur général
de l'administration

- DÉCEMBRE 2022 -

SYNTHÈSE

La mission, lancée à la demande des ministres en vue d'apporter un éclairage préparatoire à la négociation avec les partenaires sociaux sur la création d'un compte épargne-temps universel (CETU), a mené ses travaux entre fin septembre et fin novembre 2022. Conformément à la demande des commanditaires, elle s'est abstenue, afin de ne pas préjuger des conditions d'engagement de la future négociation, de consulter les partenaires sociaux et s'est donc cantonnée à une vision purement technique, issue principalement d'entretiens avec les administrations concernées et des employeurs des secteurs publics et privés.

Dans la mesure où il ne lui était pas demandé de proposer un schéma préconstruit mais, bien au contraire, de fournir un outil permettant de faciliter une concertation ouverte, la mission a retenu une approche pragmatique visant, d'une part, à fournir une « mise à plat » aussi exhaustive que possible des principaux points à traiter ainsi que des options et des enjeux qui leur sont associés ; et, d'autre part, à suggérer l'ordre dans lequel les thèmes lui semblent devoir être arbitrés et négociés.

Bien antérieur au projet de Compte épargne-temps universel (CETU), le compte épargne-temps d'entreprise (CET) a été créé en 1994. Subordonnée à la conclusion d'un accord d'entreprise ou de branche, sa mise en place par un employeur permet à chaque salarié d'épargner ses jours de repos non pris, qu'il pourra utiliser ultérieurement ou se faire rembourser (« monétisation »). Progressivement assoupli, le cadre normatif du CET est aujourd'hui extrêmement ouvert : modalités d'alimentation, plafonds d'encours, possibilités et limites d'utilisation ou de monétisation sont, dans les entreprises, presque entièrement laissés à la main des partenaires sociaux, et peuvent ainsi s'adapter à la situation particulière de chaque entreprise.

Le CET n'a, à ce jour, pas fait l'objet d'étude approfondie et les exemples étrangers identifiés par la mission (Belgique, Allemagne) sont limités à certains secteurs ou entreprises. Le CET a connu une période de fort développement lors de la mise en place des 35 heures et a été instauré dans les trois Fonctions publiques à partir de 2002. Il reste cependant réservé à une minorité de salariés : les quelque 8 000 accords signés concernent quasi exclusivement des grandes entreprises ou entreprises de taille intermédiaire ; et selon les statistiques disponibles, très lacunaires, 10 à 20 % seulement des salariés du secteur privé disposeraient d'un CET.

Les plus gros épargnants sont les titulaires de revenus élevés, tandis qu'à l'opposé, les salariés précaires et titulaires de contrats courts sont de fait exclus du dispositif en raison de la règle d'ancienneté minimale d'un an présente dans la plupart des accords d'entreprise. Si aucune information fiable n'existe sur les encours d'épargne, l'utilisation des jours épargnés est fortement concentrée sur la fin de carrière.

Loin de n'être qu'une extension du régime des CET d'entreprise, l'instauration d'un CETU implique la conception et la mise en place d'un système global relativement complexe : **c'est pourquoi la mission préconise que la négociation collective (ou le cadrage gouvernemental préalable) s'attache, dans un premier temps, à déterminer les caractéristiques structurelles du futur dispositif.**

Rapport

L'objet de la réforme et son périmètre sont les deux premières questions à trancher. S'agit-il en effet de simplement susciter un développement des CET en garantissant la portabilité des jours épargnés d'un employeur à l'autre tout au long de la vie, ou de généraliser effectivement (donc de manière obligatoire) pour tous les employeurs, voire pour tous les actifs, le droit à ouverture d'un compte épargne-temps ?

Dans ce dernier cas, l'ambition en termes de périmètre devra être arbitrée en amont de la négociation, tant en ce qui concerne l'éventuelle exclusion de certains secteurs ou catégories d'employeurs qu'en ce qui concerne le champ des bénéficiaires potentiels. Deux grandes options sont à cet égard ouvertes : subordonner le droit à ouverture, alimentation et utilisation d'un CETU au statut de salarié ou assimilé – ou en faire, dans une acception large de l'universalité, un droit attaché à la personne de tout actif, quel que soit son statut. La mission a examiné les implications de la seconde hypothèse sur les principales catégories de personnes n'ayant aujourd'hui pas accès au CET (travailleurs indépendants, salariés précaires, demandeurs d'emploi) et signalé les situations spécifiques et sectorielles nécessitant un examen particulier (enseignants par exemple).

Le degré souhaité d'**uniformité** du CETU déterminera les rôles respectifs de la norme nationale et des accords d'entreprise. Une conception **unitaire**, qui ferait du CETU un dispositif d'ordre public ayant vocation à se substituer de plein droit à l'ensemble des CET d'entreprise pourrait, en réduisant le champ de la négociation collective, se heurter à des obstacles juridiques et à de sérieuses difficultés d'ordre social, économique et organisationnel. À l'opposé, le CETU pourrait être la « **mise en réseau** » **des CET librement négociés** dans chaque entreprise dans le cadre d'une obligation de négociation – au risque alors d'une généralisation incomplète et d'une portabilité difficile. Aussi la mission a-t-elle également examiné deux options intermédiaires : celle d'un CETU accessible à tous et en **coexistence** avec les CET négociés au niveau des entreprises ; et celle d'un CETU venant, par **subsidiarité**, donner aux salariés des entreprises n'ayant pas conclu d'accord CET, le droit d'ouvrir et d'alimenter un compte épargne-temps dont les caractéristiques seraient alors définies par une norme nationale.

Le quatrième sujet structurant est **le modèle de gestion** : les CET sont aujourd'hui gérés par les employeurs, qui portent à la fois l'engagement financier de rémunération des jours épargnés et la responsabilité de tenue des comptes individuels. Ce modèle décentralisé pourrait être celui du CETU : les droits à congés des salariés circuleraient alors d'employeur en employeur. Ce schéma, qui présente l'intérêt d'une certaine continuité avec la situation actuelle, est en revanche mal adapté à la gestion des changements d'employeur et *a fortiori* aux situations hors emploi salarié (chômage, création d'entreprise, expatriations...) pour lesquels l'intervention d'un gestionnaire tiers serait inévitable. Un modèle alternatif serait la prise en charge de la tenue de compte et de l'engagement financier par un Fonds mutualisé qui encaisserait la contrevaletur des jours épargnés et décaisserait le moment venu les indemnités de congés : cette dissociation entre la gestion opérationnelle des congés (par l'entreprise) et leur indemnisation (par le Fonds) pourrait cependant apparaître comme trop en rupture par rapport à la situation actuelle, en particulier si elle devait être appliquée à la fonction publique, et difficile à concilier avec la diversité des situations existant dans les entreprises. Un modèle mixte combinant, en fonction de la situation, gestion par l'entreprise et externalisation dans un Fonds mutualisé, notamment lors des changements de situations d'emploi, a donc été également étudié par la mission.

Ces choix structurants sont étroitement interdépendants et, pris ensemble, dessineront l'architecture du **CETU – système dont il faudra, dans un deuxième temps, que la négociation détermine les paramètres-clé.**

Rapport

L'alimentation du CETU se fera principalement par versement des jours de repos non pris : à cet égard, les préoccupations de santé publique (convergentes d'ailleurs avec les préoccupations d'ordre financier ou budgétaire) pourraient conduire à plafonner pour tous le flux annuel de jours épargnables, ou l'encours total, comme c'est actuellement le cas dans la fonction publique. En sens inverse, si l'objectif prioritaire était de maximiser la capacité d'anticipation du départ en retraite, ou encore de transformation du temps de travail en pouvoir d'achat, alors un plafonnement restrictif d'ordre public pourrait apparaître peu souhaitable. Une alimentation par achat de jours (transformation d'argent en temps), d'ores et déjà possible dans certains CET d'entreprise, pourrait constituer une utile flexibilité et surtout serait, dans une vision large de l'universalité, la seule voie d'alimentation possible pour les travailleurs indépendants.

Les conditions de **revalorisation des droits au fil du temps**, s'agissant d'une épargne susceptible d'être conservée pendant des décennies, sont, pour cette raison, un sujet à la fois central et sensible. Si dans l'hypothèse d'un modèle décentralisé, géré au niveau de chaque employeur, il s'avère difficile, en pratique et en droit, de s'écarter d'une indemnité de congé alignée à tout moment sur le salaire courant¹, - tel n'est pas le cas si les indemnités sont versées par un Fonds mutualisé : dans cette hypothèse la négociation devra déterminer le mode de valorisation du « stock » individuel de jours épargnés. Parmi les diverses pistes explorées par la mission, il s'agira d'identifier celle qui conciliera au mieux protection des intérêts des bénéficiaires et soutenabilité financière du régime : revalorisation déterminée par la contrainte d'équilibre du régime, ou indexée sur l'évolution des prix ou des salaires, ou encore sur un indicateur financier...

Les **modalités d'utilisation des droits à congés** épargnés et le degré de contrainte qu'imposeront sur ce point les règles communes d'ordre public, dépendront au premier chef des finalités assignées au CETU. Trois grands thèmes devront à cet égard faire l'objet d'arbitrages que la mission s'est efforcée d'éclairer : la conciliation entre l'exercice des droits à congés et les contraintes de gestion de l'employeur ; le degré de régulation des possibilités de monétisation des droits ; et l'articulation entre le CETU et les autres régimes public de gestion de droits sur la durée de la carrière : régimes de retraite, Compte personnel de formation, Compte professionnel de prévention. Le CETU, comme actuellement les CET, pourrait ainsi être utilisé pour anticiper la cessation d'activité, totale ou partielle ou améliorer le niveau de la retraite.

Dans l'hypothèse d'une architecture décentralisée, *a fortiori* si une large place est laissée à la négociation collective, les **enjeux opérationnels** seront limités. En revanche, la création d'un Fonds mutualisé nécessitera la mise en place d'une **gouvernance** et le **choix d'un opérateur**, dont la mission a identifié les principaux rôles. Un cahier des charges devra, dans ce cas être élaboré dès que l'architecture du CETU aura été stabilisée afin de pouvoir comparer les propositions des candidats gestionnaires potentiels. De même, le **traitement fiscal et social** des flux financiers liés au fonctionnement du CETU, ainsi que leur **articulation avec les régimes sociaux** (indemnisation du chômage et minima sociaux), ad devront faire l'objet de propositions de la part des administrations concernées, sur la base des analyses menées par la mission

¹ Comme dans la plupart des actuels CET.

Rapport

La mission a tenté, à partir de données lacunaires et faiblement représentatives de ce que serait le CETU, une estimation de la volumétrie du futur régime. En tout état de cause, ses coûts de fonctionnement seraient assumés soit par les entreprises (dans un modèle décentralisé proche des CET actuels), soit indirectement par les bénéficiaires, par prélèvement sur les produits de placement financier (dans le cas d'un Fonds mutualisé). Hormis l'impact budgétaire qu'aurait sur l'ensemble des employeurs de la Fonction publique une externalisation au fil de l'eau de la gestion des droits à congés, le principal risque financier pour l'État concerne le scénario où le Fonds mutualisé garantirait une revalorisation des droits en fonction d'un index externe – garantie qui reposerait vraisemblablement *in fine* sur l'État.

Les conséquences pour les salariés de la mise en place du CETU, en l'absence de toute littérature économique sur ce sujet, n'ont pu être présentées par la mission que de manière théorique. Il importe néanmoins de souligner que la plupart des impacts potentiellement négatifs sont susceptibles d'être corrigés par un paramétrage adéquat du système : ainsi, la problématique de frein à l'embauche, en partie résolue par le recours à un Fonds mutualisé ; ou encore les risques relatifs à la santé au travail, qu'un plafonnement approprié des possibilités d'alimentation permettrait de limiter. C'est également vrai pour les entreprises qui, sous certaines conditions, pourraient trouver dans le CETU une opportunité en termes de gestion du temps de travail ou d'allègement de leur bilan (le passif étant reporté vers un Fonds mutualisé) – même s'il est indéniable que le déploiement du CETU dans l'ensemble des PME, et plus encore des TPE, constituerait un véritable défi.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. TRÈS DIVERSIFIÉ DANS LE SECTEUR PRIVÉ, PLUS HOMOGENÈME DANS LE PUBLIC, LE CET NE CONCERNE AUJOURD'HUI QU'UNE MINORITÉ DES SALARIÉS, QUI L'UTILISENT PRINCIPALEMENT POUR AMÉNAGER LEUR FIN DE CARRIÈRE	3
1.1. Né il y a 28 ans, le CET est un dispositif relativement souple dans son alimentation et ses usages.....	3
1.1.1. <i>Les accords collectifs adaptent les modalités de CET à la configuration des entreprises</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le CET a été transposé à l'administration à partir de 2002 de façon homogène, autorisant une transférabilité de principe entre les trois fonctions publiques.....</i>	<i>5</i>
1.2. Dans les faits, l'usage du CET reste inégal et globalement limité.....	6
2. LA CONCEPTION D'UN CET UNIVERSEL NÉCESSITE DE COMMENCER PAR TRANCHER PLUSIEURS CHOIX STRUCTURANTS, PUIS PAR DÉFINIR DES PARAMÈTRES-CLÉS	8
2.1. Quatre choix structurants doivent être tranchés en priorité.....	8
2.1.1. <i>La notion d'universalité peut recouvrir différents degrés d'ambition.....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Le périmètre du CETU implique un choix de fond : est-il accessible à toute personne entrant dans la vie active ou cet accès dépend-t-il du secteur d'activité et du statut de la personne ?.....</i>	<i>8</i>
2.1.3. <i>La création du CETU pose les questions de l'articulation du cadre normatif et du cadre négocié et du devenir des accords et droits existants.....</i>	<i>11</i>
2.1.4. <i>Le modèle opérationnel du CETU doit être choisi en fonction des ambitions et des priorités du projet, mais aussi des conséquences sur les différentes parties prenantes.....</i>	<i>14</i>
2.2. Plusieurs paramètres-clés doivent être fixés	18
2.2.1. <i>Les règles d'alimentation du CET peuvent être modulables.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>La valorisation des droits à congés au cours du temps doit concilier respect des objectifs du CETU, acceptabilité sociale, soutenabilité économique et faisabilité opérationnelle.....</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>Le CETU permet un large champ d'utilisations au cours de la carrière de la personne.....</i>	<i>23</i>
2.2.4. <i>L'articulation du CETU avec le départ en retraite permet d'envisager une extension des usages par rapport aux actuels CET.....</i>	<i>26</i>
3. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU CETU POSE DES QUESTIONS OPÉRATIONNELLES ET D'ARTICULATION AVEC L'ENVIRONNEMENT EXISTANT	30
3.1. Au plan opérationnel, la gestion du CETU peut être organisée selon plusieurs schémas.....	30
3.1.1. <i>Des dispositifs sécurisés de gestion des flux seront nécessaires.....</i>	<i>30</i>
3.1.2. <i>En cas de gestion externalisée et centralisée, des choix seront à faire en termes de gouvernance et de choix du gestionnaire.....</i>	<i>31</i>

3.2. Le CETU s’inscrit dans un environnement socio-fiscal complexe.....	32
3.2.1. <i>Les enjeux de traitement fiscal et social sont de plusieurs natures.....</i>	32
3.2.2. <i>L’universalisation du CETU aurait des effets variables sur les droits sociaux des personnes.....</i>	32
4. LES IMPACTS DU CET UNIVERSEL DÉPENDRONT DES CHOIX RETENUS AVEC DES PERSPECTIVES DE SUCCÈS INCERTAINES, DANS UN CONTEXTE DE PRÉFÉRENCE MARQUÉE DES ENTREPRISES RENCONTRÉES POUR LE STATU QUO	34
4.1. Les dimensions volumétriques du CETU, ainsi que ses possibles impacts économiques, sont difficiles à estimer et nécessiteront un travail complémentaire.....	34
4.2. En l’absence de garantie publique d’un Fonds CETU mutualisé, les risques pour les finances publiques seront sans doute limités.....	35
4.3. La mission a essayé de synthétiser les impacts possibles pour les différentes parties prenantes, en fonction des hypothèses retenues	35
4.3.1. <i>Pour les salariés, les enjeux de CETU concernent à la fois la vie personnelle et le déroulement de carrière.....</i>	35
4.3.2. <i>L’accès au CETU des personnes qui ne sont pas dans une situation d’emploi salarié peut faciliter les évolutions professionnelles.....</i>	38
4.3.3. <i>Vraisemblablement vu a priori comme une contrainte, l’universalisation du CET pourrait aussi présenter des opportunités pour les employeurs.....</i>	38
4.4. Des éléments de contexte et des conditions de réussite sont à prendre en compte	39
CONCLUSION.....	41

INTRODUCTION

Par lettre en date du 2 septembre 2022, le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, le Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, le Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques et le Ministre délégué chargé des Comptes publics ont saisi la cheffe de l'Inspection générale des Finances, le chef l'Inspection générale des affaires sociales et le chef de l'Inspection générale de l'administration aux fins d'apporter un éclairage technique, financier et opérationnel sur divers éléments préparatoires à la négociation avec les partenaires sociaux de la création d'un compte épargne-temps universel (CETU).

Les travaux de la mission ont débuté fin septembre 2022. Conformément à la demande des commanditaires, la mission s'est interdit tout contact avec les partenaires sociaux. Elle a en revanche pu rencontrer, outre l'ensemble des administrations concernées, les principaux opérateurs susceptibles d'intervenir comme experts, ou dans la gestion du CETU, ainsi que des économistes et spécialistes du droit du travail et un échantillon d'acteurs directement concernés par le projet : entreprises, experts-comptables, responsables des ressources humaines des différentes catégories d'employeurs...

La mission s'est donné un double objectif :

- ◆ identifier et analyser les termes et les enjeux des principaux sujets d'arbitrage, afin de permettre aux commanditaires de préparer, de cadrer et d'ordonner la future négociation interprofessionnelle : c'est l'objet du rapport lui-même ;
- ◆ fournir aux commanditaires les éléments d'une documentation susceptible d'être communiquée aux parties prenantes comme base de la négociation : c'est l'objet de la série de fiches annexées, qui présentent de manière détaillée les points-clé, à la fois selon une vision analytique par thème (fiches sur le périmètre du CETU, ses modalités d'alimentation, etc.), et selon une vision transversale par acteur (fiches sur les impacts sur les salariés, les non-salariés, les petits employeurs, etc.).

Dans la mesure où il ne lui était pas demandé de proposer un schéma pré-construit, mais bien au contraire de fournir un outil permettant de faciliter une concertation ouverte, la mission a considéré qu'une approche par finalités ou une approche par scénarios n'auraient pas été appropriées : l'une comme l'autre risquaient de polariser inutilement des positionnements de principe, de donner une vision réductrice et tronquée des problématiques à traiter ou au contraire de proposer une arborescence de choix possibles tellement complexe qu'elle eût noyé l'essentiel dans l'accessoire. C'est pourquoi la mission a privilégié une approche pragmatique visant d'une part à fournir une « mise à plat » aussi exhaustive que possible des principaux points à traiter ainsi que des options et des enjeux qui leur sont associés ; et à suggérer, à travers le plan du rapport (Partie 2 et 3), l'ordre dans lequel les thèmes lui semblent devoir être arbitrés et négociés

La première partie du rapport présente un état des lieux du compte épargne-temps tel qu'existant aujourd'hui.

Rapport

La deuxième partie détaille les points essentiels dont la mission considère qu'ils doivent être tranchés en tout état de cause. Les quelques grandes orientations, à prendre dans un premier temps (§2.1), sur les **caractéristiques structurelles** du CETU (public visé et périmètre à couvrir, espace laissé à la négociation collective, création ou non d'un Fonds national mutualisé...) permettraient de réduire très sensiblement le nombre d'hypothèses susceptibles d'être envisagées, et donc de simplifier et de cadrer la suite de la négociation. Celle-ci pourrait, dans un second temps (§2.2), porter sur les **principaux paramètres de fonctionnement** du CETU (modalités d'alimentation, principes de revalorisation, règles d'utilisation).

La troisième partie analyse les différents sujets qui, tout en comportant des enjeux importants, sont détachables du cœur du système : les aspects opérationnels (§3.1) pourront être pour certains inclus dans la négociation CETU, pour d'autres reportés à plus tard ; le régime fiscal et social, relève quant à lui de la compétence de l'État.

La quatrième partie s'attache à identifier et, dans la mesure du possible, à chiffrer, pour les différents acteurs concernés, les impacts et enjeux sociaux, économiques, budgétaires du CETU.

1. Très diversifié dans le secteur privé, plus homogène dans le public, le CET ne concerne aujourd'hui qu'une minorité des salariés, qui l'utilisent principalement pour aménager leur fin de carrière

1.1. Né il y a 28 ans, le CET est un dispositif relativement souple dans son alimentation et ses usages

Le dispositif de compte épargne-temps (CET) a fait l'objet de peu de travaux de recherches en France. La mission a essayé de retracer les grandes lignes de sa création et de son évolution, tout en apportant une illustration du dispositif de CET tel qu'utilisé actuellement.

1.1.1. Les accords collectifs adaptent les modalités de CET à la configuration des entreprises

Le dispositif du compte épargne-temps a été créé par la loi du 25 janvier 1994² relative à la participation des salariés qui a conféré une base légale à des pratiques conventionnelles. Le dispositif avait à l'origine pour ambition de combiner les objectifs de salariés souhaitant disposer, à certaines périodes de leur vie, d'un capital-temps leur facilitant un congé sabbatique, parental, ou de fin de carrière avec ceux d'entreprises, de proposer d'aménager l'organisation du travail de leurs salariés à l'approche de la retraite, tout en permettant l'embauche de jeunes.

Le compte épargne-temps a connu des aménagements successifs³ mais sa mise en place est toujours restée conditionnée à la conclusion d'un accord collectif. Progressivement, les durées de validité et les durées minimales d'utilisation des CET ont disparu, l'alimentation annuelle a été dé plafonnée, la convertibilité temps/argent est devenue possible et les capacités d'alimentation ont été élargies. La possibilité ouverte en 2008 de « monétiser » des temps de repos a constitué un tournant, dans une optique d'amélioration du pouvoir d'achat des salariés. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels est venue réorganiser ce dispositif en distinguant des dispositions d'ordre public, le champ de la négociation collective et des dispositions supplétives.

Conformément à l'article L.3151-2 du code du travail, le CET permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises ou des sommes qu'il y a affectées. Le dispositif est facultatif et mis en place par voie d'accord collectif d'entreprise ou, à défaut, d'un accord de branche qui en définit les modalités de gestion : création, alimentation, utilisation, transfert, liquidation.

² Loi n°94-640 du 25 juillet 1994 sur l'amélioration de la participation des salariés.

³ Création du compte épargne-temps par la loi n°94-640 du 25 juillet 1994 sur l'amélioration de la participation des salariés. Évolutions successives : loi n°2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ; loi n°2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail, et au développement de l'emploi ; loi n°2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise ; loi n°2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale ; loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Cette dernière loi est venue réorganiser le dispositif en distinguant des dispositions d'ordre public, le champ de la négociation collective, ainsi que des dispositions supplétives.

Rapport

Le CET peut être crédité en temps⁴, ou en argent⁵ selon les modalités fixées par l'accord collectif; il peut servir de complément de rémunération, pour une cessation progressive d'activité, l'alimentation d'un plan d'épargne salariale ou de retraite, le rachat de cotisations d'assurance vieillesse, d'années incomplètes... Seuls les repos prévus destinés à protéger la santé et sécurité des salariés ne peuvent être stockés sur un CET. L'utilisation du CET peut être variée, allant du financement de congés rémunérés ou non (congé parental d'éducation, création d'entreprise, congé sabbatique, de solidarité familiale...), de don de jours, de temps partiel, de formation hors temps de travail ou encore de cessation d'activité. **Cette diversité des usages possibles a été relativisée par les responsables de ressources humaines (BNP, Carrefour, ANDRH...)** qui ont indiqué à la mission **que les droits CET étaient majoritairement utilisés en fin de carrière** (cf. fiche n°11 sur les utilisations du CETU). L'accord collectif doit également prévoir les dispositions liées au transfert des droits à CET. À défaut, les droits acquis au titre du CET se soldent soit par le versement au salarié du montant des droits acquis au moment de la rupture du contrat de travail, soit par la consignation, en accord avec l'employeur, auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), cette possibilité étant très peu utilisée⁶.

La dynamique de négociation d'entreprises, en particulier lors de la mise en place des 35 heures, a généré une grande variété de modalités d'alimentation, d'utilisation et de gestion des CET. On dénombre aujourd'hui environ 8 000 accords d'entreprises et 13 accords de branche depuis 2018⁷. D'un instrument individuel d'organisation du temps de travail, il est devenu progressivement un outil d'épargne, dont les incidences sur la durée du temps de travail ne sont pas neutres. Une analyse de 2017 de près de 900 accords d'entreprises montre que 44 % des accords s'inscrivent dans un objectif d'augmentation de durée du travail, 35 % sont destinés à favoriser un projet personnel et 21 % une articulation des temps sociaux⁸ (cf. 1.2 sur les éléments chiffrés et en pratique).

⁴ **À l'initiative du salarié** : congés non pris (congés conventionnels, 5^{ème} semaine de congés, RTT) ; repos non pris (y compris repos compensateur de remplacement ou contrepartie obligatoire en repos). **À l'initiative de l'employeur** : heures accomplies au-delà de la durée collective de travail.

⁵ **À l'initiative du salarié** : sommes d'argent (13^{ème} mois, majoration associée aux heures supplémentaires...); **En fonction de l'accord** : sommes issues de l'intéressement ou au terme de leur période d'indisponibilité de la participation et des avoirs issus des plans d'épargne entreprise ou interentreprises.

⁶ 161 dossiers consignés à fin 2019.

⁷ Le bilan de la négociation collective de 2021, établi par la Direction générale du travail, indique que 9,5 % des accords liés au temps de travail abordent la question du CET, contre 7,1 % en 2020, et 8,5 % en 2019.

⁸ Timo Giotto et Jens Thoemmes. « Le compte épargne-temps - Mieux vivre ou travailler plus ? » La nouvelle revue du travail 11/2017.

Rapport

1.1.2. Le CET a été transposé à l'administration à partir de 2002 de façon homogène, autorisant une transférabilité de principe entre les trois fonctions publiques

Le principe de transposition du CET à la fonction publique a été débattu dès les discussions de la loi de juillet 1994 précitée. Il faudra néanmoins attendre l'année 2002, à la suite de l'instauration de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, pour que soit créé un compte épargne-temps dans la fonction publique d'État⁹ (FPE) et la fonction publique hospitalière¹⁰ (FPH) et 2004 dans la fonction publique territoriale (FPT)¹¹. On retrouve dans le public comme dans le privé, les principes de constitution d'un CET, à savoir l'existence d'un compte permettant à un agent d'accumuler des droits à congé rémunéré et de bénéficier, sous certaines conditions, d'une monétisation en contrepartie des congés non pris. Les dispositions de chacune des trois fonctions publiques ont progressivement évolué permettant une certaine homogénéité des modalités de mise en place, de gestion et de transfert des CET dans les fonctions publiques, qui s'imposent sauf exception¹².

Seuls les fonctionnaires et agents non titulaires ayant accompli au moins une année de service de manière continue peuvent ouvrir un CET¹³. L'ouverture de droit du CET s'effectue à la demande de l'agent. Le nombre maximum de jours pouvant être épargnés sur le CET est fixé à 10 jours par an (hors crise sanitaire). L'alimentation est possible par report de jours de congés, de RTT et de jours de fractionnement. Le CET est plafonné à 60 jours (hors crise sanitaire : 70 jours en 2020 pour les trois fonctions publiques et 80 en 2021 pour la FPH).

Trois utilisations sont possibles : en jours de congés ; en argent sous la forme d'une indemnité forfaitaire¹⁴ ; par un abondement au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) pour les agents titulaires, ces deux dernières possibilités n'étant offertes que pour les jours au-delà des 15 premiers jours épargnés. L'utilisation du CET est de droit pour certains congés (retour de congés de maternité, congés de paternité, congé proche aidant...). Comme pour le secteur privé, il ressort des entretiens de la mission avec les employeurs publics (DGAFP – DGCL – DGOS – conférence des DG de CHU – association des DRH de grandes collectivités) que les CET sont majoritairement utilisés en fin de carrière, dans tous les versants de la fonction publique.

Le principe de portabilité du compte épargne-temps dans chacun des versants de la fonction publique a été consacré en 2018¹⁵. Il est codifié à l'article L. 621-4 du code général de la fonction publique qui dispose : « *le fonctionnaire admis à exercer une mobilité auprès d'une administration, d'une collectivité ou d'un établissement relevant de l'une des trois fonctions publiques, conserve le bénéfice des droits aux congés acquis au titre de son compte épargne-temps et peut les utiliser en partie ou en totalité* ». La mise en œuvre de la portabilité du CET

⁹ Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique d'État et la magistrature.

¹⁰ Décret n°2002-788 du 3 mai 2002 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique hospitalière modifié par le décret n° 2012-1366 du 6 décembre 2012 prévoyant les principes applicables s'agissant de la gestion et de l'utilisation du compte épargne-temps des agents titulaires ou non-titulaires de la fonction publique hospitalière.

¹¹ Décret n°2004-878 du 26 août 2004 qui transpose le dispositif du compte épargne-temps mis en place pour la fonction publique d'État. Le décret n°2010-531 le modifie en donnant compétence aux collectivités pour en fixer les règles de fonctionnement et **en ouvrant la possibilité d'indemnisation (ou de monétisation) des jours épargnés**. Le décret n°2018-1305 du 27 décembre 2018 fait évoluer certaines modalités de fonctionnement du C.E.T. au sein de la FPT.

¹² Règles dérogatoires quant au nombre de jours versés par an et hausse du plafond du CET suite à la crise sanitaire.

¹³ Sont exclus les stagiaires, les vacataires, les bénéficiaires d'un contrat emploi jeune, d'un contrat aidé et les fonctionnaires soumis au régime d'obligation de service, les enseignants, les personnels militaires.

¹⁴ Dans la fonction publique territoriale, la possibilité d'indemnisation et l'abondement en points d'épargne RAFP sont subordonnés à l'adoption d'une délibération par la collectivité. À défaut, l'agent peut uniquement utiliser ses droits CET sous forme de congés.

¹⁵ Décret n°2018-1305 du 27 décembre 2018, qui porte modification des dispositions régissant le CET dans les trois versants de la fonction publique.

Rapport

peut relever d'une convention financière dans la FPT. Elle fait l'objet d'une comptabilisation spécifique et d'une indemnisation de l'établissement d'accueil par celui d'origine dans la FPH. Les modalités de transfert ne sont en revanche pas prévues s'agissant de l'État.

1.2. Dans les faits, l'usage du CET reste inégal et globalement limité

Les données disponibles sur le nombre de CET actifs et leur utilisation sont lacunaires et ne permettent qu'une vision partielle. Si les délais le permettent, il serait très utile que la nouvelle mouture de l'enquête REPONSE de la DARES, qui doit être lancée en 2023, puisse intégrer des questions complémentaires utiles à l'élaboration de prévisions concernant le futur CETU.

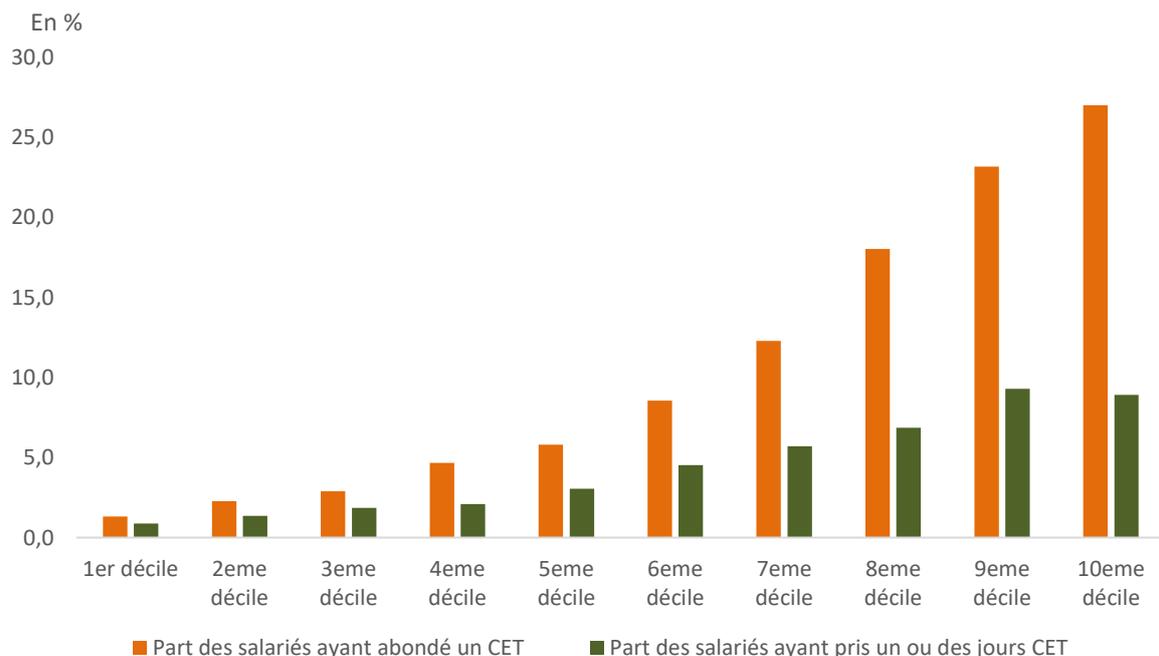
D'après les informations disponibles, il existe en 2022 une dizaine d'accords de branche portant sur les CET, pour environ 8 000 accords d'entreprises, sans qu'il soit possible d'estimer ainsi le nombre de salariés couverts. D'après les données de la DARES, 22 % des salariés des entreprises de plus de 10 salariés du secteur marchand seraient titulaires d'un CET en 2017. L'accès est très variable selon la taille des entreprises : environ 75 % des entreprises de plus de 5 000 salariés seraient couvertes par un accord en 2014, contre 4,63 % pour les établissements de taille intermédiaire et 0,095 % pour les PME. Il est également très inégalement réparti selon le secteur d'activité (par exemple : 60 % parmi les salariés du secteur finance, assurance et immobilier et 14 % dans la construction).

D'après des données de la DARES (cf. fiche n°2), environ 3 % des salariés perdent chaque année des jours de congés non pris (74 % les prennent tous, les autres bénéficient soit d'un CET, soit d'un mécanisme de report).

Parmi les salariés du privé qui disposent d'un CET, la proportion qui déclare avoir abondé leur CET au titre d'une année est stable au cours de la dernière décennie, de l'ordre de 9 %.

L'ouverture et l'alimentation d'un CET diffèrent selon les caractéristiques des salariés. Les salariés disposant des plus hauts revenus sont nettement plus nombreux à accumuler des jours sur leur CET.

Graphique 1 : Part de salariés qui alimentent ou utilisent leur CET selon le décile de salaire

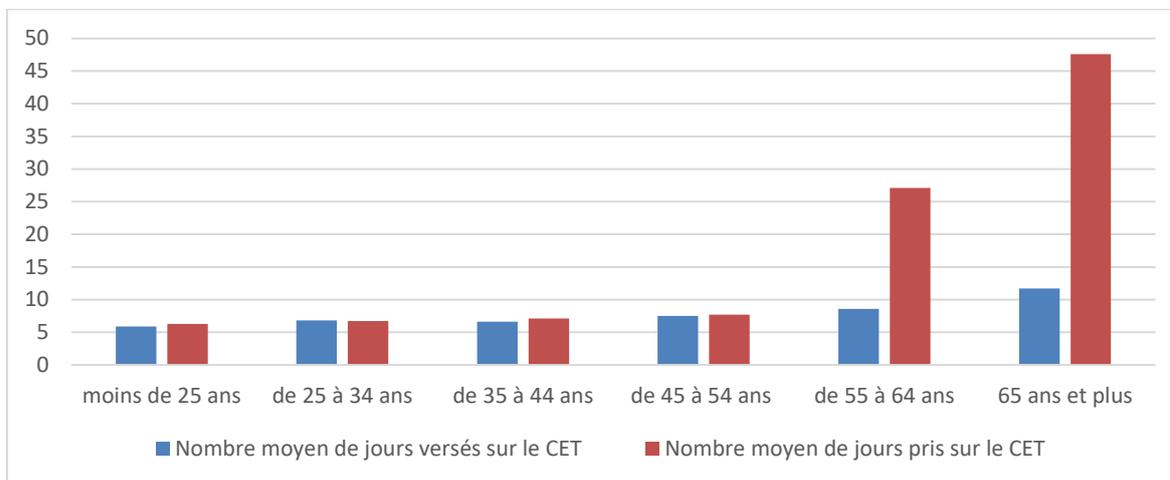


Source : Dares, enquête Ecmoss (champs des entreprises de 1 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France métropolitaine).

Rapport

Les salariés âgés de 35 à 65 ans alimentent plus leur CET que les autres, mais les gros volumes d'utilisation de jours sont aujourd'hui très concentrés sur la fin de carrière. Par exemple, les 55 à 64 ans prennent en moyenne 27,1 jours par an en 2017 et 47,6 pour les 65 ans et plus, là où la moyenne est à 7 jours pour les catégories d'âge inférieur.

Graphique 2 : Volumes moyens de jours pris et déposés sur le CET par les salariés utilisateurs selon l'âge



Source : DARES, enquête Ecmoss sur 2017.

Il faut noter également que les CET concernent aujourd'hui très majoritairement les emplois stables, du fait de conditions fréquentes d'ancienneté dans l'entreprise pour pouvoir ouvrir un CET, alors même que la part des CDD dans l'emploi salarié tend à augmenter et que les embauches en contrats courts se multiplient.

Du fait de la marge importante laissée à la négociation d'entreprise, les régimes de CET existants présentent une très grande variabilité en termes de conditions d'ouverture, d'alimentation et d'utilisation. La fiche n°2 compare à titre illustratif les stipulations de huit accords différents.

Dans le secteur public, le CET est théoriquement généralisé mais la pratique reste limitée et inégale. Les données disponibles sont également disparates, et particulièrement lacunaires s'agissant de la fonction publique d'État. Elles confirment toutefois les tendances observées dans le privé avec un usage nettement plus répandu chez les agents de catégorie A. D'après les données disponibles les plus récentes, qui sont celles de la fonction publique territoriale, seuls 38 % des agents disposent d'un CET en 2019 (58 % pour les catégories A, 49 % pour les B et 33 % pour les C).

Dans le secteur public, le régime des CET en vigueur se caractérise par des possibilités de monétisation peu attractives, avec des valeurs de jours par catégorie inférieures au niveau de rémunération moyen des agents. Cela pourrait être un facteur d'explication du manque d'attractivité constatée dans la fonction publique hospitalière pour les personnels non-médicaux (les personnels médicaux bénéficiant eux d'un régime d'indemnisation attractif).

2. La conception d'un CET universel nécessite de commencer par trancher plusieurs choix structurants, puis par définir des paramètres-clés

2.1. Quatre choix structurants doivent être tranchés en priorité

La définition du CETU implique quatre choix structurants à définir en priorité : 1/ Quel est le degré d'ambition attaché à l'universalité du CETU ? 2/ Quel est le périmètre des personnes ayant accès au CETU ? 3/ En droit, comment articuler la négociation collective et la loi, ainsi que le CETU avec les CET déjà négociés ? 4/ Faut-il transférer à un Fonds mutualisé le portage économique et la gestion des droits à congés ou les laisser à la charge des entreprises ?

2.1.1. La notion d'universalité peut recouvrir différents degrés d'ambition

Le terme d'universalité peut recouvrir plusieurs acceptions :

- ♦ il peut d'abord évoquer la généralisation : le CET serait ainsi rendu accessible dans toutes les entreprises/à l'ensemble des salariés/voire à l'ensemble des actifs, sans nécessairement être portable d'une situation à une autre ;
- ♦ il peut également évoquer la notion de portabilité. Dans cette acception, l'universalité aurait plutôt le sens d'une portabilité tout au long de la vie, le travailleur ayant pu ouvrir un CET gardant la possibilité d'en conserver le bénéfice tout au long de sa carrière, même s'il se trouve par exemple dans des situations dans lesquelles il ne pourrait pas l'alimenter. La portabilité peut également s'envisager de manière circonscrite, pour des usages limités sans impact direct sur un potentiel futur employeur (par exemple de manière purement monétaire, sous forme d'épargne retraite ou d'achat de trimestres de retraite) ;
- ♦ il peut enfin, dans une acception large, recouvrir ces deux dimensions : généralisation à un maximum d'actifs et portabilité la plus large possible tout au long de la vie.

La mission a travaillé pour l'essentiel dans cette troisième perspective, qui est naturellement celle qui ouvre le plus de questions, sans d'ailleurs exclure l'éventualité possible d'une mise en œuvre graduée susceptible de permettre un ajustement progressif du dispositif.

2.1.2. Le périmètre du CETU implique un choix de fond : est-il accessible à toute personne entrant dans la vie active ou cet accès dépend-t-il du secteur d'activité et du statut de la personne ?

La généralisation du CETU impose un choix de principe : l'accès au CETU est-il possible à **toute personne** dès son entrée dans la vie active ou bien existe-t-il **des exceptions** selon le secteur d'activité, le statut des personnes ou la nature de l'activité ? La mission recommande au plan méthodologique de distinguer :

- ♦ l'ouverture d'un CETU ;
- ♦ l'alimentation du CETU ;
- ♦ l'utilisation des jours ou sommes précédemment épargnés sur le CETU.

Il serait, en effet, concevable que tout actif se voit automatiquement ouvrir un CETU qui le suivra tout au long de sa vie active, même s'il n'est pas juridiquement en mesure de l'abonder. De même, une personne qui ne pourrait pas abonder son CETU en raison de sa situation actuelle, pourrait en revanche utiliser ses droits acquis précédemment.

Rapport

Il conviendra également de déterminer si l'ouverture du CETU a vocation à être automatique, ou si elle requiert – comme aujourd'hui – une démarche volontaire du salarié.

Le rapport liste un certain nombre de sujets d'arbitrage identifiés par la mission (cf. fiche n°5 sur le périmètre du CETU) :

2.1.2.1. Dans le cadre du droit du travail

L'universalisation de l'accès au CETU pose la question de l'éventuelle marge de liberté laissée aux accords d'entreprise ou de branche d'exiger, comme c'est le cas aujourd'hui ou non, **une condition d'ancienneté** (le plus souvent de 12 mois) pour le créer, l'alimenter ou l'utiliser. Cette marge n'irait pas dans le sens de la lisibilité des règles, mais pourrait correspondre par exemple à des spécificités d'organisation du travail. La disparition de la condition d'ancienneté poserait aussi la question de l'utilisation éventuelle du CETU durant la « période d'essai ».

Un sujet connexe est la possibilité d'abonder et d'utiliser le CETU pour les salariés disposant **d'un CDD court de moins d'un mois, ou de moins d'un an**¹⁶.

Par ailleurs, pour **les emplois comme les contrats payés à la tâche, à la pièce ou au rendement**¹⁷, l'abondement du CETU et son utilisation supposerait de disposer de la valorisation des jours travaillés en pareil cas.

Un vaste enjeu de champ concerne, par ailleurs, la prise en compte de **spécificités sectorielles** : soit liées aux contraintes de certains métiers (par exemple, les personnes exerçant une fonction d'enseignement par analogie avec l'Éducation nationale), soit aux caractéristiques de secteurs économiques soumis, par exemple, à une saisonnalité imposée, notamment dans le tourisme ou l'agriculture, ou à de fortes pénuries de main d'œuvre. Selon les situations, les pistes de solutions seraient soit de permettre d'exclure certaines activités ou/et secteurs du champ du CETU, soit d'envisager la possibilité de modalités particulières d'abondement (par exemple, par l'achat de jours) ou d'utilisation (par exemple, seulement sous forme de monétisation).

2.1.2.2. Dans la fonction publique

La moitié des 2,5 millions d'agents de l'État est actuellement exclue du bénéfice du CET. Le principal sujet en termes de champ du CETU concerne **les enseignants titulaires et contractuels de l'Éducation nationale et les militaires**, qui disposent de régimes de congés tout-à-fait spécifiques, comme rappelé dans la fiche n°5. Les modes spécifiques d'organisation de ces métiers méritent une analyse dédiée que la mission n'a pas eu le temps matériel de mener.

La mission a, par ailleurs, identifié un certain nombre de cas spécifiques qui méritent attention. C'est notamment le cas des **vacataires**, qui sont, en principe, des agents recrutés pour accomplir une tâche précise, ponctuelle et ne bénéficient pas des dispositions applicables aux agents contractuels de la fonction publique (congés, formation, indemnité de fin de contrat, etc.).

¹⁶ En matière de CDD une grande diversité de durée existe. Si les CDD sont limités en principe à 18 mois dans le secteur privé, il existe d'autres situations selon l'objet du contrat. Les contrats aidés (CUI-CIE dans le cadre des « parcours emploi compétence ») ont, sauf exception, une durée d'au moins 9 mois dans les conventions initiales.

¹⁷ En vertu de l'article L.3242-2 du code du travail.

Rapport

Une autre question est l'extension de la possibilité d'utiliser des jours de CETU pour les fonctionnaires et magistrats **stagiaires**, par analogie avec l'évolution potentielle de la condition d'ancienneté de 12 mois fréquente dans les accords collectifs du secteur privé. La possibilité d'utiliser le CET poserait de plus la question de l'impact potentiel sur la période d'un an pour obtenir la titularisation¹⁸.

2.1.2.3. S'agissant des travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants étant, par nature, autonomes, il faudrait nécessairement que le CETU soit porté par un opérateur externe, chargé d'enregistrer, valider et gérer les droits.

- Le premier choix est de donner ou non la possibilité à un travailleur indépendant¹⁹ ou profession libérale de **créer ou/et d'alimenter** un CETU.

L'absence de « suspension du contrat de travail », de décompte et de contrôle du temps de travail rendent les notions de jours de congés ou de RTT non pris **inapplicables** au cas d'un travailleur indépendant ou membre d'une profession libérale. La piste serait donc de pouvoir créer et/ou alimenter le CETU par des **versements financiers volontaires, ou éventuellement des « achats » de jours**. S'il n'est qu'un produit d'épargne, le CETU s'éloignerait cependant de son objet originel lié au temps de travail.

- Le second choix concerne la possibilité ou non **d'utiliser** des jours / sommes déposé(e)s par le passé sur le CETU.

Leur temps de travail, comme rappelé plus haut, n'étant ni encadré par des règles de droit, ni en tout état de cause contrôlable, une utilisation sous forme de jours de congés paraît difficile à envisager. Cela laisse possibles **d'autres types d'utilisation** abordées aux chapitres 2.2.2 et 2.2.3 : une monétisation du CETU – y compris sous forme d'indemnités journalières, l'abondement du compte personnel de formation, un abondement d'une épargne retraite type Madelin, une cessation anticipée/réduction d'activité ou une anticipation de la retraite.

2.1.2.4. S'agissant des demandeurs d'emplois

Comme détaillé dans la fiche n°15 « *les effets du CETU en matière de droits sociaux des personnes* », l'articulation des CET existants avec l'indemnisation des demandeurs d'emploi est d'ores-et-déjà complexe²⁰. L'ouverture et l'alimentation du CETU par les demandeurs d'emploi semblent **sans objet**, car ces derniers ne sont, par nature, pas soumis à la législation sur la durée du travail et aux obligations d'un contrat de travail. L'arbitrage entre temps de congés et épargne de jours sur un CETU ne se pose pas.

L'universalisation du CET consisterait donc à donner aux demandeurs d'emploi la possibilité **d'utiliser leur CETU préalablement constitué** lors d'activités précédentes. Comme pour les travailleurs indépendants, cette situation justifie le portage du CETU par un opérateur tiers (ou éventuellement par Pôle emploi s'il n'y a pas d'opérateur tiers chargé de gérer le CETU).

À l'heure actuelle, un demandeur d'emploi indemnisé doit solder son CET sous forme d'indemnité compensatrice du CET avant de bénéficier de l'indemnisation chômage. À l'avenir, le CETU pourrait offrir deux possibilités :

¹⁸ Si l'on assimile un congé CET à une période de congé payé, il ne reporterait pas l'échéance ; si l'on assimile le CET à une disponibilité pour convenance personnelle, l'échéance serait reportée.

¹⁹ Dont les micro-entrepreneurs.

²⁰ Pôle emploi est confronté au manque de détail sur l'origine des jours déposés sur les CET, qui ont normalement un traitement différent pour le calcul du salaire journalier de référence.

Rapport

- (1) le « **gel** » **provisoire** du CETU pendant la période de chômage indemnisé, le compte redevenant utilisable au retour à l'emploi ou pour anticiper la retraite (cf. 2.2.4 ci-après) ;
- (2) la faculté d'utiliser le CETU **pendant** la période d'indemnisation :
 - sous forme **de jours** durant lesquels la personne est dispensée de recherche active d'emploi. Les jours CETU augmenteraient le quantum de 35 jours par an durant lesquels la personne est dispensée de recherche active d'emploi, repoussant dans le temps l'échéance de l'indemnisation. L'indemnisation CETU se substituerait à celle de l'assurance chômage, qui serait suspendue temporairement ;
 - sous forme **de monétisation**. À réglementation de l'assurance chômage inchangée, le revenu additionnel issu du CETU serait déduit à 70 % de l'indemnisation du chômage (comme actuellement pour les indemnités de congés payés perçues avec retard). Si l'on souhaite éviter cet abattement et permettre le cumul intégral CETU - allocation de retour à l'emploi (ARE), une évolution de la réglementation serait nécessaire ;
 - certains usages spécifiques pourraient aussi être prévus, en particulier pour compléter le financement d'un projet de **reconversion/formation**, en lien éventuel avec le compte personnel de formation (cf. 2.2.2).

2.1.3. La création du CETU pose les questions de l'articulation du cadre normatif et du cadre négocié et du devenir des accords et droits existants

La création d'un futur CETU nécessitera des arbitrages, tant sur ses finalités, que sur la portée que l'on entend donner à son universalité et à sa portabilité. La loi et/ou l'accord national interprofessionnel (ANI) devront définir les dispositions devant relever de l'ordre public, de la négociation collective et celles qui présenteront un caractère supplétif.

La mission propose quatre hypothèses d'articulation entre le cadre normatif et le cadre négocié pouvant prévaloir pour la création d'un CETU dans les entreprises (cf. fiche n°6). Il appartiendra à l'État d'identifier les conditions à appliquer aux agents publics.

2.1.3.1. Hypothèse 1 : la loi instaure le CETU comme l'unique dispositif d'épargne-temps applicable à toutes les entreprises et qui se substitue aux CET déjà négociés

Comme précisé *supra*, le CET bénéficie aujourd'hui à moins d'un quart des salariés, et plutôt à des cadres de grandes entreprises. L'universalité de la mise en place d'un futur CETU pourrait donc se concrétiser par la création d'un nouveau dispositif, unique et se substituant aux CET d'entreprise existants. Son ouverture serait opposable aux employeurs, de nature à garantir à chaque salarié la possibilité d'alimenter et d'utiliser son CETU tout au long de sa vie professionnelle, dans des conditions prédéfinies par la loi.

Cette hypothèse supprime l'essentiel des marges de manœuvre de la négociation collective qui n'interviendrait que pour déterminer les dispositions opérationnelles dans les entreprises (périodes d'alimentation et d'utilisation, plafonds ou non ; prise effective des jours épargnés, articulation avec d'autres congés...). Ces modalités seraient négociées par les entreprises, voire par décision unilatérale de l'employeur pour les plus petites, à défaut par accords de branche.

Cette option, imposant le CETU par voie législative, constituerait un revirement de situation depuis les ordonnances de 2017 qui ont octroyé à la négociation collective une place centrale dans le domaine de la durée du travail et des congés. Revenir sur ce principe remettrait non seulement en question la diversité des politiques sociales en la matière, mais viendrait contrarier la liberté de négociation instaurée par la convention de l'Organisation

Rapport

Internationale du Travail n° 98²¹. Elle mettrait également à mal le principe de liberté contractuelle reconnu par le Conseil Constitutionnel qui considère que « la liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme »²².

En tout état de cause, si cette position était retenue, la loi devrait arbitrer, pour les entreprises disposant déjà de CET, différents sujets potentiellement sensibles :

- ◆ mise en place d'une période transitoire dont la durée sera à déterminer : par exemple, maintien des accords en cours jusqu'à leur terme (le CETU prenant alors le relais) ;
- ◆ invitation des entreprises à renégocier leurs accords CET pour les mettre en conformité avec les dispositions CETU si ce dernier est plus favorable, dans un délai déterminé ;
- ◆ autorisation pour les salariés de garder leurs avantages acquis au titre du CET d'entreprise ;
- ◆ application des droits CETU dès leur création aux salariés nouvellement recrutés.

Le modèle ainsi instauré, s'il permet incontestablement de créer un droit unique pour tous les salariés et de remédier à la faiblesse du nombre de bénéficiaires de CET, présente des risques associés significatifs, tant socialement que sur le plan juridique pour toutes les entreprises ayant négocié un CET au profit de leurs salariés.

2.1.3.2. Hypothèse 2 : le CETU est la généralisation des actuels CET, laissant une place centrale à la négociation, la loi n'instaurant qu'un socle minimal de règles d'ordre public

Dans ce cas de figure, la loi imposerait aux entreprises l'instauration d'un CET pour assurer sa généralisation avec un socle minimal de règles d'ordre public, laissant aux partenaires sociaux le soin de préciser l'ensemble des modalités de fonctionnement du futur CET étendu.

Dans cette logique, il appartiendrait aux partenaires sociaux de définir, au-delà des règles d'ordre public, les conditions permettant d'ouvrir l'accès à ce CET généralisé aux salariés ne bénéficiant pas de CET. La négociation d'entreprise, voire la décision unilatérale de l'employeur pour les TPE, à défaut l'accord de branche, pourrait fixer les modalités de mise en œuvre de ce CET généralisé : les modalités d'alimentation : temps/argent en complément des règles socle ; détermination de plafonds ; les modalités de liquidation et d'utilisation, conditions de prise effective des jours... ; les abondements éventuels selon les utilisations ; la gestion du CET. Libre à la négociation d'entreprise d'enrichir le socle constitutif des droits CET et de préciser leur mise en œuvre sous réserve du respect des dispositions d'ordre public. À défaut, les dispositions prévues par la loi/ANI seraient applicables et auraient donc un caractère supplétif.

Cette hypothèse maintient une place au dialogue social, en particulier à l'accord d'entreprise et, à défaut, de branches. Ces dernières pourraient par ailleurs être mobilisées pour définir des dispositifs « clé en main » ou « accords type » pour les petites entreprises et favoriser ainsi la généralisation du nouveau CET.

²¹ Article 4 de la convention OIT n° 98 du 1^{er} juillet 1949 sur le droit d'organisation et de convention collective ratifiée par la France en octobre 1951 : « des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

²² Le revirement est issu de la décision « Aubry I » du 10 juin 1998. En l'espèce, il est question de savoir si la nouvelle loi peut contredire les conventions collectives signées sous l'empire de la loi ancienne. Le Conseil répond que « le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration » Cons. const., 10 juin 1998, n° 98-401 DC.

Rapport

L'impact du CET généralisé sur les CET d'entreprise est neutre à court terme. Les employeurs pourraient maintenir les accords en cours jusqu'à leur expiration, voire les prolonger s'ils sont déjà conformes aux dispositions d'ordre public. Pour les entreprises dépourvues de CET, il leur serait fait obligation d'instaurer le CET généralisé, en priorité par le biais de la négociation. À défaut d'accord collectif, les règles de gestion du CET nouvellement créé auraient vocation à s'appliquer et garantiraient la généralisation effective des CET. La gestion externalisée des droits, dont les modalités restent à définir, serait de nature à garantir la portabilité des droits de ce CET généralisé (cf. 2.1.4 ci-après).

Tout salarié disposerait alors d'un compte épargne-temps lui permettant d'acquérir des droits par l'intermédiaire, soit d'un CET d'entreprise, soit du CET généralisé. En fonction, les droits pourraient être sensiblement différents. Cela garantirait toutefois à l'ensemble des salariés une solution leur permettant de ne plus perdre de jours de congés non pris.

2.1.3.3. Hypothèse 3 : le CETU est instauré en complément des CET d'entreprise : l'universalité résulte de la complémentarité des deux dispositifs CETU-CET, permettant à la fois une généralisation et une portabilité des droits acquis tout au long de la vie

Le CETU créé par la loi/ANI prend nécessairement, dans cette hypothèse, la forme d'un dispositif externalisé, obligatoirement mis à disposition 1) des salariés d'entreprises ne disposant pas d'un CET, 2) des salariés quittant une entreprise disposant d'un CET sur lequel ils ont épargné des jours et le cas échéant 3) des personnes hors emploi salarié.

Quand il existe, le CET d'entreprise est considéré comme le seul dispositif à la disposition du salarié. À défaut, le CETU organisé au niveau national est ouvert de plein droit aux salariés des entreprises ne disposant pas d'un CET, selon les critères définis par la loi, ses modalités de mise en œuvre pouvant être ajustées par accord d'entreprise.

Pour les salariés des entreprises ayant déjà un CET, le CETU ne pourrait être alimenté qu'à l'occasion de leur départ de l'entreprise par transfert automatique du solde du CET d'entreprise vers le fonds CETU, centralisé, dont la gestion serait assurée selon les modalités à définir. Dans cette hypothèse, la question de l'utilisation des droits CETU/CET sera à arbitrer : soit le CET d'entreprise prime et seule son utilisation est possible ; soit les deux dispositifs CETU/CET d'entreprise peuvent être utilisés de façon concomitante, au choix du salarié (critères à déterminer), en accord avec l'employeur.

La place laissée à l'accord d'entreprise pour négocier des CET d'entreprise est maintenue. À la création du CETU, la négociation collective interprofessionnelle interviendrait pour définir certaines modalités du CETU, prioritairement l'articulation entre les deux dispositifs CETU/CET et les modalités de transfert des droits du CET d'entreprise vers le CETU.

Le CETU ainsi constitué est un droit pour les salariés. Sa gestion centralisée garantit la portabilité des droits acquis dans le temps. Le CETU suit la personne pendant tout son parcours professionnel, qu'elle soit en emploi ou non. Elle pourra l'utiliser en autonomie en fonction des droits acquis, sous réserve de l'organisation de la prise effective des jours épargnés si elle est en entreprise.

La gestion du CETU ne repose pas sur les entreprises, en particulier sur les plus petites qui auront essentiellement à prévoir l'organisation effective des droits à CETU par les salariés qui en demanderaient l'utilisation.

La complémentarité des deux dispositifs, sans impliquer de contraintes disproportionnées aux entreprises, permet à toute personne, quel que soit son statut, de disposer de ses droits acquis tout au long de sa carrière.

2.1.3.4. Hypothèse 4 : le CETU nouvellement créé coexiste avec les CET d'entreprises : le CETU, nécessairement externalisé, est obligatoirement ouvert à tout salarié, les CET existants restent ouverts et de nouveaux CET d'entreprise peuvent être créés

Cette option prévoit la création d'un CETU par la loi/ANI sans affecter l'existence des CET déjà négociés en entreprise. Cela implique la présence éventuelle des deux dispositifs de compte épargne-temps au sein d'une même entreprise : l'un de droit dont la gestion pourrait être externalisée, l'autre contractuel interne à l'entreprise.

Le CETU ainsi défini par la loi serait donc de droit et garantirait à chaque salarié la possibilité d'alimenter et d'utiliser à son initiative son CETU et/ou son CET d'entreprise s'il existe, en fonction des règles propres à chaque dispositif, tout au long de sa vie professionnelle. Dans ce cadre, la gestion des droits du futur CETU ne pourrait qu'être externalisée, *via* un fonds mutualisé qui aurait vocation à recueillir les droits épargnés par les salariés, soit au fil de l'eau, soit uniquement lors des changements d'employeurs, dans des conditions de versement et de valorisation à déterminer (cf. 2.1.4).

Parallèlement, le dispositif de CET tel qu'il existe est maintenu. Les entreprises sont libres d'en négocier de nouveaux, dans un environnement juridique sécurisé. Dans ce cas, les CET d'entreprises ne seraient pas portables mais le solde des droits viendrait alimenter le CETU au départ de l'entreprise, si le salarié le souhaite.

Cette option permet de maintenir la place aux accords collectifs pour les CET d'entreprises. Les règles nationales s'appliqueraient pour créer le CETU, la négociation collective n'interviendrait que pour définir les modalités opérationnelles du dispositif, voire compléter les dispositions garanties par la loi, dans la logique du principe de faveur. Un des enjeux de la négociation interprofessionnelle sera de concevoir le mécanisme d'articulation entre les deux dispositifs CETU/CET, potentiellement concurrents au sein d'une même entreprise.

La coexistence et la gestion de deux dispositifs simultanés au sein d'une même entreprise serait source d'une certaine complexité, *a fortiori* dans l'hypothèse où le salarié pourrait choisir d'alimenter et d'utiliser l'un ou l'autre.

Les salariés disposeraient potentiellement de deux comptes et auraient, dans ce cas, un droit d'option (pour l'alimentation comme pour l'utilisation) entre les deux dispositifs. Si cette coexistence peut être source d'opportunité pour les salariés, elle risque néanmoins d'être peu lisible et complexe dans son application.

2.1.4. Le modèle opérationnel du CETU doit être choisi en fonction des ambitions et des priorités du projet, mais aussi des conséquences sur les différentes parties prenantes

La mise en place du CETU, dès lors qu'elle implique une capacité à suivre la situation de chaque bénéficiaire tout au long de sa vie et à honorer lorsqu'il en fera la demande la dette constituée à son égard, suppose qu'à tout moment soit clairement identifiée l'entité à la fois débitrice des droits à indemnisation des congés pris ou monétisés, et responsable de la tenue du compte individuel.

Trois modèles opérationnels sont envisageables selon que les droits sont portés :

- ◆ par l'employeur ;
- ◆ par un fonds mutualisé, faisant en quelque sorte office de « banque des temps » ;
- ◆ par une combinaison des deux.

2.1.4.1. *Gestion par l'employeur : le modèle décentralisé*

Le cumul des droits à congés épargnés par un salarié au cours de sa carrière est géré par son employeur qui, exactement comme dans les CET actuels, est à la fois teneur de compte et débiteurs des droits à congés, qu'il doit provisionner. En cas de mobilité professionnelle, les droits à congés et leur contrevalet en euros sont transférés au nouvel employeur par l'intermédiaire d'un tiers de confiance qui assure la transition.

- ◆ Le modèle décentralisé s'adapterait aussi bien à un CETU unique d'ordre public qu'à une grande variété de régimes CET négociés au niveau des entreprises ou des branches...

La gestion étant assurée par les employeurs, la flexibilité est totale : une très large place peut être laissée à la négociation collective et aux accords d'entreprise ou de branche, pour une adéquation optimale du dispositif aux spécificités de chaque employeur.

Si, en sens inverse, le choix est fait d'un CETU unique, dont les caractéristiques essentielles seraient impératives, le modèle décentralisé fonctionne également : l'entreprise n'a alors qu'à insérer opérationnellement les règles du CETU dans ses outils et ses procédures internes.

- ◆ et serait sans coût pour l'État...

Dans ce schéma, l'État ne joue qu'un rôle normatif et n'est en rien impliqué dans la gestion des droits - ce qui d'une part exclut par construction tout coût de gestion, et d'autre part élimine d'emblée le risque d'être amené à participer au financement du système. Par ailleurs, l'État-employeur ne serait impacté qu'à hauteur des adaptations du régime CET de la Fonction publique qu'il jugerait bon de faire - et, à la marge, par la nécessaire monétisation des droits des personnes qui quitteraient la Fonction publique pour rejoindre une entreprise, ou une autre situation (cf. fiche n°23).

- ◆ ...au prix d'une charge supportée principalement par les employeurs,...

En premier lieu les employeurs privés supportent le coût de la gestion du système : si cela ne change rien pour les employeurs publics et les grandes entreprises déjà dotées d'un CET, la quasi-totalité des PME et TPE en revanche doivent adapter leur système de gestion des temps et de gestion de la paye et, le moment venu, gérer administrativement la portabilité.

En second lieu, le modèle repose sur la circulation des droits d'un employeur à l'autre : lorsqu'un employeur accueille un nouveau salarié, il reçoit en même temps un stock de jours épargnés dans le passé, dont il pourra avoir à supporter dans ses comptes, année après année, la charge de revalorisation.

- ◆ ... et d'une portabilité imparfaite,...

Dans un modèle décentralisé, la portabilité des droits repose sur une multiplicité d'acteurs (entreprise d'origine, salarié, tiers de confiance, entreprise d'accueil), ainsi qu'un grand nombre d'opérations administratives et de mouvements financiers : cette complexité, encore accrue dans des cas particuliers (mobilités fréquentes, pluralité d'employeurs...), pourrait générer une certaine viscosité des opérations de transfert et une forte incitation à une monétisation pure et simple des droits.

- ◆ ...tout en laissant dans l'angle mort les personnes hors situation d'emploi salarié stable.

Le modèle décentralisé fait de l'employeur le pivot du système : les personnes hors emploi salarié stable (salariés précaires en contrats courts successifs, travailleurs indépendants, chômeurs...) sont donc en pratique dans l'angle mort du système, aussi bien pour l'ouverture et l'alimentation d'un compte (impossibles), que pour le maintien et la revalorisation de leurs droits s'ils en avaient acquis par le passé (assimilés à un dépôt d'épargne).

2.1.4.2. Gestion par un Fonds CETU : le modèle mutualisé

Les droits à congés épargnés par un salarié au cours de sa carrière sont gérés par le Fonds CETU, sur un compte unique attaché à la personne tout au long de sa vie professionnelle. Le Fonds CETU prend en charge les droits à congés au fur et à mesure qu'ils sont épargnés et reçoit de l'employeur paiement de la contrevaletur en euros de ces droits. Lorsque le salarié prend des congés sur son compte, le Fonds CETU lui règle, directement ou *via* la subrogation de son employeur, les indemnités correspondantes.

- ◆ Le modèle mutualisé limite la place laissée à la négociation collective,

Même si certains paramètres importants (plafonds et règles d'alimentation, modalités de prise des congés, abondement employeur...) peuvent être ouverts à la négociation collective en entreprise, le modèle mutualisé entraîne nécessairement un degré assez fort de normalisation du CETU, en ce qui concerne notamment la périodicité des décisions d'épargne, la valorisation des jours épargnés, les conditions de monétisation, les modalités d'utilisation des jours hors prise de congés...

- ◆ ...et déconnecte les droits des bénéficiaires de leur situation salariale.

Le transfert de la gestion des droits à un Fonds mutualisé a pour effet de déconnecter leur revalorisation de l'évolution de la rémunération d'activité du bénéficiaire : le niveau des indemnités versées par le Fonds au titulaire du compte consommant ses droits à congés dépendra sans doute non de la politique salariale de son employeur mais des contraintes financières et actuarielles et des règles de gestion du Fonds.

- ◆ Il est susceptible d'impacter financièrement à la fois les employeurs publics et l'État-régulateur

S'il était étendu à la Fonction publique, le modèle mutualisé modifierait profondément le dispositif d'épargne-temps des fonctionnaires : sortie de trésorerie de l'employeur vers le Fonds à chaque jour de congé épargné, normalisation des règles de monétisation, déconnection entre le niveau d'indemnisation du congé et le niveau de rémunération...

Par ailleurs, dès lors qu'un Fonds mutualisé est responsable de la revalorisation des droits et de leur gestion, il ne peut être exclu que l'État soit un jour interpellé pour abonder telle ou telle catégorie particulière ou pour assurer l'équilibre du régime – même s'il est vrai que cette circonstance a peu de chance d'intervenir avant longtemps, la période de montée en charge du système étant en principe très excédentaire en trésorerie.

Enfin se pose la question de la prise en charge des coûts de gestion du fonds.

- ◆ Mais s'il fait peser sur les entreprises une nouvelle charge en trésorerie, il leur évite en revanche l'essentiel des coûts du système

La gestion centralisée des droits implique à chaque versement au Fonds une charge en trésorerie qui certes n'est qu'une anticipation du paiement d'un salaire qui aurait un jour été décaissé – mais en période de hausse des taux d'intérêt et de tensions – elle peut être un sujet sensible pour les PME et TPE, ainsi que pour les petits employeurs publics.

En sens inverse, la gestion de l'ensemble des droits par le Fonds mutualisé décharge les employeurs, et du coût de gestion et de la charge de provisionnement des revalorisations, ce qui est considérable. Pour les grandes entreprises qui savent le poids de l'encours CET sur leurs comptes, cet élément pourrait être perçu comme un fort élément d'attractivité du modèle mutualisé.

- ◆ Le modèle mutualisé garantit une portabilité parfaite tout au long de la vie et est potentiellement très inclusif

Rapport

Chaque individu détenant tout au long de sa vie professionnelle un compte unique auprès du Fonds, la portabilité est inhérente au système et toutes les complexités liées à la diversité des situations concomitantes ou successives (pluri-employeur, passage sous statut indépendant ou création d'entreprise, contrats courts, chômage...) sont *ipso facto* traitées par une garantie de continuité et de revalorisation équitable des droits.

De même, le régime mutualisé ouvre la possibilité d'élargir aux personnes hors emploi salarié stable le droit à CETU.

2.1.4.3. Gestion partagée entre entreprises et Fonds CETU : le modèle mixte

Tout salarié (ou dans une acception large de l'universalité, tout ayant-droit) dispose d'un compte auprès d'un Fonds CETU construit selon les mêmes principes que dans le modèle mutualisé ; les salariés dont l'employeur a mis en place un CET (ainsi que les fonctionnaires) disposent par ailleurs d'un compte épargne-temps géré par leur entreprise. La loi ou la convention collective déterminent les modalités d'articulation entre les deux dispositifs.

- ◆ Le modèle mixte préserve les situations existantes dans les grandes entreprises et dans la Fonction publique, et il laisse un large espace au dialogue social

Les CET existants étant préservés, les entreprises disposant déjà d'un CET ainsi que les employeurs publics (État, collectivités territoriales et hôpitaux) sont peu impactés par l'instauration d'un CETU sur le modèle mixte. Les entreprises qui le souhaitent peuvent par ailleurs nourrir le dialogue social sur la gestion des temps par la négociation de nouveaux accords CET, sans contrainte particulière.

- ◆ ...tout en facilitant l'insertion du CETU dans les PME-TPE.

Pour les PME-TPE, l'existence d'un Fonds mutualisé prenant en charge à la fois la revalorisation des droits, la gestion opérationnelle des comptes et un système d'interfaces automatisées, pourrait faciliter, comme dans le modèle mutualisé, l'insertion du CETU au moindre coût.

- ◆ Sous réserve d'un encadrement légal ou interprofessionnel pour éviter les dysfonctionnements,...

La coexistence pour certains salariés d'un compte géré par leur entreprise et d'un CETU est susceptible de générer des dysfonctionnements : cumul de prises de congés au titre des deux régimes générant des difficultés d'organisation du travail, comportements d'optimisation ou d'arbitrage indésirables, ou encore tout simplement illisibilité du système pour les salariés. L'articulation entre les deux régimes (règles d'alimentation, plafonds et règles d'utilisation, possibilités de reversement de l'épargne du CET sur le compte CETU...) doit donc être précisément réglée par la loi ou le cadre interprofessionnel.

- ◆ ...il permet une portabilité aisée des droits tout au long de la vie

Dès lors que le reversement au compte CETU des jours épargnés sur un CET d'entreprise est organisé (soit à tout moment, soit au plus tard au moment où le salarié quitte son entreprise), la portabilité des droits tout au long de la vie est garantie dans des conditions presque aussi fluide que dans le modèle mutualisé. Les situations hors emploi salarié stable, y compris si elles sont très durables, sont bien couvertes par le dispositif.

2.2. Plusieurs paramètres-clés doivent être fixés

2.2.1. Les règles d'alimentation du CET peuvent être modulables

2.2.1.1. *L'épargne de jours de congés non utilisés concerne à la fois le secteur privé et le secteur public*

Pour les fonctions publiques, le nombre annuel de jours épargnables est fixe (10 jours). Aux jours de congés annuels et de RTT non pris, peuvent s'ajouter des temps de repos compensateurs. Le plafond global du CET est de 60 jours. Le principe est donc l'uniformité.

Pour les salariés des entreprises, le nombre annuel de jours épargnables est prévu par les accords collectifs. Selon les études disponibles, ce « plafond » annuel peut s'échelonner de quelques jours à une absence de limite. Le plafond global du CET est également variable. La dispersion peut être sensible selon les accords d'entreprise. Une fourchette constatée sur un échantillon d'accords borne ce plafond entre 20 et 190 jours, avec assez fréquemment des dispositions spécifiques supérieures pour les seniors. Le principe est donc la variabilité et l'adaptation négociée aux caractéristiques de l'entreprise.

2.2.1.2. *Pour les salariés de droit privé, des possibilités supplémentaires d'abondement du CET existent.*

◆ En jours :

Pour les entreprises, peuvent s'ajouter notamment, des jours de repos et de congés accordés au titre de l'organisation du temps de travail prévue à l'article L. 3121-44 du code du travail ; des jours de repos accordés aux cadres et salariés autonomes soumis à un forfait annuel en jours ou en heures de travail effectuées au-delà de la durée prévue par la convention individuelle de forfait ; des jours de congés conventionnels. Si l'accord le prévoit, l'employeur peut choisir d'affecter sur le CET les heures accomplies au-delà de la durée collective (heures supplémentaires).

◆ En argent :

Pour les entreprises, l'accord peut prévoir, à l'initiative du salarié des possibilités d'alimentation par :

- les augmentations ou compléments de salaire de base ;
- les primes et indemnités conventionnelles ;
- les majorations accompagnant des heures supplémentaires ou complémentaires ;
- les primes attribuées en vertu d'un accord d'intéressement ;
- les sommes disponibles issues de la réserve de participation ou d'un plan d'épargne d'entreprise (PEE) ;
- toute autre rémunération que prévoirait la convention ou l'accord collectif.

Des abondements volontaires sont aussi possibles à l'initiative des employeurs, correspondant à des droits supplémentaires, et non à des sommes dues aux salariés.

2.2.1.3. Concernant le futur CETU, les options d'alimentation sont à relier aux finalités poursuivies

Les plafonds d'épargne – tant en termes de flux qu'en termes d'encours – pourraient être appréciés tout d'abord en fonction des sujétions de l'employeur au regard de la taille de la structure qu'il dirige, de son secteur d'activité, des équilibres financiers et d'organisation du travail auxquels il doit répondre.

Un plafond bas pourrait répondre à des situations où le poids d'absences non maîtrisées serait susceptible de désorganiser la production de l'activité (TPE-PME notamment), tandis que des entreprises de plus grande taille à plus fort effectif de cadres, pourront souhaiter disposer d'un outil au plafond élevé, utile à des salariés ne pouvant prendre l'ensemble de leurs congés annuels, à la condition de maîtriser la charge induite (provisions, revalorisations de l'encours) sur la situation financière de l'entreprise.

Par ailleurs, les objectifs mêmes assignés au CETU pourront guider la fixation de paramètres d'alimentation. Une conception favorisant la conciliation vie professionnelle-vie familiale, pourrait générer un besoin de prise régulière avec une alimentation mesurée en temps. Elle peut justifier également la possibilité d'une alimentation en argent pour augmenter ponctuellement son stock disponible et répondre à des impératifs de la vie personnelle ; une conception d'appui au pouvoir d'achat pourra conduire les salariés à préférer bénéficier d'un apport financier régulier et donc consommer le niveau d'épargne annuel. S'il s'agit d'accompagner les fins de carrière, il serait envisageable de permettre aux seniors de disposer de plafonds globaux de CETU plus généreux, leur permettant, avec l'accord de l'employeur, d'aménager la transition vers la retraite.

2.2.2. La valorisation des droits à congés au cours du temps doit concilier respect des objectifs du CETU, acceptabilité sociale, soutenabilité économique et faisabilité opérationnelle

La question centrale de la valorisation des droits à congés épargnés dans le CETU et de son évolution au cours du temps se pose de manière très différente selon que la portabilité des droits repose sur une circulation des droits d'employeur à employeur (modèle opérationnel décentralisé) ou sur leur gestion au sein d'un Fonds mutualisé (modèles opérationnels mutualisé ou mixte). Dans tous les cas les questions-clé sont, lors du transfert celle de l'unité de compte dans laquelle sont libellés les droits (jours, ou euros, ou les deux) ; et après transfert celle du référentiel de revalorisation des droits.

2.2.2.1. Dans l'hypothèse où les droits à congés seraient transférés directement entre employeurs, la mission n'a pas pu identifier de mécanisme de revalorisation satisfaisant

2.2.2.1.1. Lorsque le titulaire d'un CETU rejoint un nouvel employeur, les seuls mécanismes de portabilité juridiquement robustes et opérationnellement praticables imposeraient soit une charge nouvelle pour les employeurs soit l'acceptation d'une portabilité limitée

Dans tous les cas, le nouvel employeur reçoit de l'ancien employeur la contrevaletur **en euros** des jours épargnés par le salarié, valorisée à son dernier niveau de salaire.

Rapport

La mission a examiné différentes solutions techniques susceptibles en théorie de permettre la portabilité d'un employeur à l'autre des **jours** épargnés : aussi bien la conservation du niveau de salaire d'origine²³ que la barémisation des valeurs de transfert²⁴ apparaissent à la fois fragiles juridiquement, insatisfaisantes, voire dissuasives pour les bénéficiaires et en tout état de cause opérationnellement impraticables.

Restent deux voies, également insatisfaisantes :

- ◆ la première solution consisterait en une reconnaissance par le nouvel employeur du stock de jours épargnés, l'entreprise d'accueil prenant à sa charge au moment de l'embauche l'écart entre le dernier salaire chez l'ancien employeur et le nouveau salaire²⁵ : ce mécanisme impliquerait le plus souvent pour l'employeur une charge nouvelle, qui pourrait aisément et à juste titre être perçue comme une « taxe à l'embauche ». L'application de ce mécanisme aux entrées dans la Fonction publique constituerait inévitablement un frein à la mobilité privé/public ;
- ◆ la seconde solution consisterait en une réduction du nombre de jours reconnus par le nouvel employeur, à proportion du rapport entre ancien salaire et nouveau salaire²⁶ : cette solution, à coût nul pour l'employeur, serait difficile à comprendre pour le salarié et peu en ligne avec l'esprit et les objectifs du CETU puisque la portabilité des jours épargnés ne serait le plus souvent que partielle.

On pourrait toutefois, à mi-chemin de ces deux solutions, imaginer que la seconde, économiquement neutre, soit retenue par défaut, mais que soit ouverte la possibilité d'une contribution du nouvel employeur pour améliorer le taux de conversion et que ce sujet soit inclus dans la négociation annuelle obligatoire.

2.2.2.1.2. La revalorisation des droits au cours du temps pourrait difficilement s'écarter du salaire courant, au prix d'une charge récurrente pour l'employeur

Les contraintes juridiques et opérationnelles au premier chef, mais aussi la lisibilité du dispositif pour les bénéficiaires et sa soutenabilité pour les entreprises rendent peu plausibles les solutions complexes qui imposeraient des normes externes (de type SMIC) pour la revalorisation des droits à congés transférés d'un précédent employeur et par voie de conséquence une pluralité de niveaux de salaire selon l'origine des droits à congés.

C'est pourquoi il apparaît à la mission difficilement évitable que, dans ce modèle décentralisé, la valorisation des droits épargnés dans le passé et issus de la portabilité ne soit alignée sur celle des droits épargnés dans l'entreprise, et donc sur le salaire courant du bénéficiaire.

Cette revalorisation obligée d'un passif social hérité d'employeurs précédents, même si elle a pour contrepartie une ressource initiale en trésorerie susceptible d'être placée et revalorisée, constituerait indéniablement une charge salariale récurrente et croissante, en particulier en période inflationniste – charge nouvelle dont on a peine à imaginer qu'elle puisse être favorablement accueillie par les employeurs, aussi bien d'ailleurs par les grandes entreprises dotées aujourd'hui d'un CET dont elles s'attachent depuis des années à réduire le poids dans leur bilan, que par les PME et TPE.

²³ Dans ce cas l'unité de compte du transfert est à la fois le jour et l'euro, avec taux de conversion fixe des jours en euros, déterminé par le taux de salaire de l'employeur d'origine.

²⁴ Dans ce cas l'unité de compte du transfert est à la fois le jour et l'euro, avec taux de conversion fixe des jours en euros, déterminé par le barème.

²⁵ Dans ce cas l'unité de compte du transfert est le jour, la valeur en euros s'alignant sur la valeur en jours.

²⁶ Dans ce cas l'unité de compte du transfert est l'euro, la valeur en jour s'alignant sur la valeur en euros.

Rapport

En outre, même si la mission n'a pas été en mesure de quantifier les effets économiques de ce dispositif, elle considère néanmoins :

- ◆ qu'il pourrait être défavorable à la mobilité professionnelle, dès lors que l'embauche d'un nouveau salarié impliquerait l'embarquement systématique d'un passif social ;
- ◆ qu'il pourrait avoir des effets fortement discriminatoires, soit individuellement à l'égard des personnes ayant accumulé une importante épargne CETU, soit collectivement à l'égard des seniors par exemple.

2.2.2.2. Dans l'hypothèse où les droits à congés seraient gérés au sein d'un Fonds mutualisé, le choix des principes de revalorisation déterminerait à la fois le degré d'attractivité du dispositif et le niveau de contrainte sur l'équilibre financier du régime

2.2.2.2.1. L'indemnisation par le Fonds des droits à congés détenus par chaque bénéficiaire ne saurait être qu'assise sur une valeur unique résultant de l'historique des versements

Quelle que soit l'architecture retenue et le mode d'articulation du CETU avec les régimes de congés et les CET d'entreprise, il est certain que tout au long de la carrière d'une personne, les jours de congés qu'elle épargnera seront transférés au Fonds à des valeurs différentes, correspondant chacune au niveau de salaire de l'intéressé au moment du versement²⁷.

On pourrait certes imaginer que le Fonds conserve la mémoire de chaque génération de versement (à la limite, une par an si la personne épargne des jours chaque année). Cela occasionnerait une vraie complexité de gestion mais surtout d'utilisation pour le salarié, qui en effet aurait, pour chaque jour de congé consommé, à choisir la génération d'épargne sur laquelle il l'imputerait et donc son niveau d'indemnisation.

Dans ces conditions, la solution la plus praticable serait de faire masse des jours d'une part, des montants en euros d'autre part, la valeur d'indemnisation du jour en compte étant alors à tout moment le rapport des deux masses – donc en fait une moyenne pondérée de la valeur des jours versés depuis l'origine telle que revalorisée au cours du temps dans le fonds.

2.2.2.2.2. Les diverses méthodes de revalorisation envisageables doivent être testées au regard des attentes des parties prenantes et des contraintes d'équilibre du Fonds

La fiche n°10 détaille ces enjeux.

Un Fonds géré en capitalisation pure impliquerait une règle de revalorisation des droits de type assurance-vie, sans garantie de taux et complètement alignée sur le rendement financier de l'actif. Il présenterait l'avantage d'être équilibré par construction et, à condition d'une gestion financière prudente, de ne pas être sensible aux comportements opportunistes de sortie anticipée – avantage appréciable pour un produit complètement nouveau. En revanche, il ne permettrait en aucun cas de garantir ne serait-ce que le maintien du pouvoir d'achat des droits ou un quelconque lien avec une logique salariale.

²⁷ Dans ce cas l'unité de compte du transfert est à la fois le jour et l'euro, avec taux de conversion fixe des jours en euros, déterminé par le taux de salaire de l'employeur d'origine – seule solution possible puisqu'il n'existe pas de valeur du jour propre au Fonds.

Rapport

Un Fonds en répartition provisionnée sans garantie de rendement, et qui pourrait par exemple, à l'image des régimes de retraite complémentaires, être géré en points, permettrait peut-être d'atteindre des revalorisations proches de celle du salaire moyen. Son intérêt est évidemment sa grande flexibilité et la capacité de gérer l'équilibre par l'ajustement de la valeur des droits ; en contrepartie, il est assez opaque et ne donne aucune visibilité aux bénéficiaires sur les revalorisations à venir, ce qui peut limiter significativement son attractivité et donc l'incitation à épargner des jours.

Un Fonds en répartition provisionnée avec garantie de revalorisation sur un index externe (inflation ou salaires, ou encore SMIC) serait beaucoup plus attractif et transparent, de surcroît très aligné sur la philosophie du CETU. En revanche, il ferait peser une forte contrainte sur l'équilibre du régime et nécessiterait une garantie publique.

Un Fonds qui garantirait à tout moment une valorisation des droits au niveau du salaire courant serait, du point de vue des bénéficiaires, en continuité avec la pratique des CET existant actuellement. Il importe néanmoins, concernant ce mécanisme de revalorisation, de souligner quatre points importants :

- la particulière complexité de gestion d'un dispositif qui supposera l'actualisation individualisée au fil de l'eau par le gestionnaire du Fonds de la valeur des droits à congés (*via* la Déclaration Sociale Nominative (DSN)) ;
- le caractère anti-redistributif du mécanisme : il conduit, de manière invisible mais potentiellement massive, à une redistribution de valeur des personnes dont les salaires augmentent peu au long de leur carrière (en général des personnes à faible qualification) au profit de celles dont les salaires augmentent fortement (en général des cadres supérieurs), pour qui cette version du CETU constituerait un produit d'épargne financière à très haut rendement (cf. analyse détaillée fiche n°10) ;
- son caractère risqué pour les personnes dont le salaire baisse ou qui perdent leur emploi, nécessitant de garantir un niveau plancher des droits ;
- le fort risque d'une implication budgétaire de l'État : en raison de la part prépondérante des cadres de grandes entreprises dans l'encours des droits épargnés et donc d'une dynamique de revalorisation en cours de carrière plus forte que la moyenne, ainsi que des comportements d'optimisation financière (choix optimisé des dates de sortie notamment), un tel mécanisme nécessiterait sans doute des paramètres d'équilibrage (cf. fiche n°10), sans écarter tout risque pour les finances publiques.

Chacune de ces options pourrait par ailleurs être combinée à une possibilité d'utiliser les jours CETU en les convertissant en trimestres retraite du régime général : diverses options de valorisation sont décrites ci-dessous dans le cadre des développements consacrés à l'articulation entre CETU et gestion des fins de carrière (cf. 2.2.4).

2.2.2.3. La nécessité d'une étude actuarielle préalable

Quelle que soit l'option qui sera privilégiée elle exigera avant toute conclusion une expertise actuarielle que la mission n'a pu réaliser, à la fois par manque de temps et parce qu'en tout état de cause elle ne disposait pas du cadrage minimal nécessaire à un tel exercice, à savoir : le périmètre du CETU, les grandes lignes du modèle opérationnel et les hypothèses à retenir sur les paramètres-clé (plafonds et modalités d'alimentation, plafonds d'encours, règles et plafonds d'utilisation et de monétisation).

Rapport

Dès lors que des orientations auront pu être données sur ces différents points, la CNAV et la Caisse des dépôts notamment, alertées par la mission, seront en mesure de construire à brefs délais les maquettes permettant de tester les conditions d'équilibre du dispositif et d'opérer les arbitrages. La CNAV a fourni à la mission une première maquette, jointe en annexe à la fiche n°10 Modalités de revalorisation des droits et soutenabilité financière.

2.2.3. Le CETU permet un large champ d'utilisations au cours de la carrière de la personne

L'utilisation des droits acquis au titre d'un futur compte épargne-temps universel peut s'envisager à l'aune des pratiques existantes du CET, mais également en fonction des finalités qui lui seront attribuées et de la latitude laissée à la négociation collective. S'il est possible d'envisager de multiples utilisations des droits acquis au titre du CETU, la mission propose de retenir quatre usages principaux : en temps, en complément de revenus, pour la fin de carrière ou dans un but de formation.

Selon les options retenues quant à la place relative des dispositions d'ordre public et des accords collectifs, ces différents usages pourront être prévus de manière obligatoire ou simplement ouverts à la négociation dans les entreprises, à défaut, dans les branches.

2.2.3.1. Des conditions d'utilisation des droits CETU en temps pouvant varier en fonction de leur gestion en interne ou par un fonds mutualisé

2.2.3.1.1. Des usages des droits CETU dans la continuité, un régime des jours pris et des conditions d'utilisation au sein des entreprises à préciser

Dans ce cas, proche de la situation actuelle des CET, l'utilisation des jours épargnés sur le CETU viendrait naturellement en complément de temps partiel ou de congés payés, selon un régime de rémunération, de couverture sociale et d'acquisition de droits que le cadre législatif ou conventionnel devra définir en les assimilant par exemple soit à des jours de congés légaux, soit à du travail effectif, soit à certains congés pour évènement familial. La loi ou le cadre conventionnel devra encadrer les conditions d'utilisation afin de concilier l'effectivité du droit à congé avec les contraintes de gestion de l'entreprise. L'utilisation des droits CETU pourrait être plafonnée et/ou conditionnée, soit à l'épuisement des droits à congés payés, soit à un ordre de prise de congés (priorité aux congés payés ou conventionnels, RTT, CETU...). D'autres modalités pourraient être envisagées, mais conditionnées à la négociation collective, avec la possibilité pour les entreprises de venir compléter certaines utilisations du CETU avec d'éventuels abondements.

Dans la fonction publique, les utilisations actuelles du CET de plein droit (retour de congé de maternité, de paternité, de proche aidant.) pourraient être étendues aux congés de solidarité citoyenne et dons de jour dans le cadre du futur CETU.

2.2.3.1.2. Un congé CETU sui generis en cas de gestion dans un fonds mutualisé ?

Les droits CETU pourraient simplement venir rémunérer les congés pris dans le cadre des régimes des congés sans solde en vigueur dans l'entreprise²⁸. Les conditions de prise de congés

²⁸ Congé parental d'éducation (art. L. 1225-47 et s.) ; congé pour création ou reprise d'entreprise (art. L. 3142-105 et s.) ; congé sabbatique (art. L. 3142-28 et s.) ; congé de solidarité internationale (art. L. 3142-67 et s.) ; congé de solidarité familiale pour accompagner des personnes en fin de vie (art. L. 3142-6 et s.) ou de proche aidant (art. L.

Rapport

(délais de prévenance, opposabilité à l'employeur, motivation, statut juridique et social pendant le congé...) seraient fixées par le cadre juridique en vigueur pour chaque type de congé.

Le CETU pourrait également s'inscrire dans le cadre d'un *nouveau* droit à congé sans solde spécifique, le « congé CETU », dont les caractéristiques en termes de procédure (motivation, délai de prévenance, opposabilité à l'employeur...) seraient déterminées par la loi ou la négociation collective. Il en va de même du cadre juridique, qui pourrait s'inspirer de dispositifs existants, par exemple suspension du contrat de travail avec maintien total ou partiel des droits liés à l'ancienneté.

Dans ce cadre, on pourrait imaginer que le don de jours soit versé dans ce fonds mutualisé et ouvert à des personnes (salariées ou non) extérieures à l'entreprise du donateur²⁹. Cette utilisation solidaire de don des jours de CETU nécessitera d'identifier les modalités opérationnelles et la valorisation des jours ainsi donnés.

2.2.3.2. Des objets et des modalités de monétisation des droits CETU plus ou moins encadrés selon les finalités qui seront retenues

Une des finalités du CETU pourrait être de faciliter la monétisation de droits acquis pour améliorer le pouvoir d'achat des salariés. *A contrario*, le CETU pourrait avoir pour objectif une prise effective des droits en temps pour favoriser la conciliation des temps de vie professionnelle et personnelle. Le CETU pourrait donc instaurer, en l'encadrant de façon plus ou moins contraignante, un droit à la monétisation minimum des éléments capitalisés sur ce compte.

2.2.3.2.1. Un droit à monétisation plus ou moins ouvert selon les finalités retenues

◆ Une monétisation encadrée au niveau national

On pourrait imaginer que la loi/ANI instaure des possibilités de monétisation restrictives, opposables aux employeurs et applicables de plein droit, afin de privilégier la prise effective des droits CETU en temps. Une liste prédéterminée de conditions de monétisation d'ordre public serait établie, ne laissant aucune marge à la négociation collective pour l'amender. Ces conditions pourraient définir tant les sources de monétisation (nombre de jours limités par exemple) que les motifs (par exemple événements familiaux) et pourraient varier en fonction de l'équilibre financier du régime (cf. fiche n°10 traitant de la soutenabilité financière du CETU).

◆ Une monétisation de principe pouvant être paramétrée par la négociation collective

La loi/ANI pourrait instaurer un droit à monétisation des droits du CETU dans certains cas constitutifs d'un socle minimum : tout ou partie des congés ou des RTT ; en fin de carrière ; toute situation qui justifierait une demande de monétisation des droits du CETU (événements familiaux, formation, projet personnel...). Elles seraient opposables aux employeurs et applicables de plein droit. La négociation collective, selon le principe de faveur, pourrait enrichir cette liste prédéfinie.

◆ Une monétisation ouverte dans l'hypothèse d'un CETU indépendant de l'entreprise

Une autre option serait que la loi/ANI instaure un droit à monétisation ouvert en toutes

3142-16 et s.) ; congé pour enfant malade (art. L. 1225-61) ou de présence parentale (art. L. 1225-62 et s.) ; don de jour (art. L. 1225-65-1).

²⁹ Le code du travail ne prévoit le don de jour qu'au bénéfice d'un autre salarié de l'entreprise qui assume la charge d'un enfant de moins de 20 ans atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue et des soins contraignants.

Rapport

circonstances, notamment dans le cas où le CETU serait géré de manière totalement externalisée. La monétisation n'impactant par l'organisation d'entreprise, elle ne présenterait pas de difficulté particulière mais aurait plutôt un impact sur la gestion du fonds.

2.2.3.2.2. Des modalités d'exercice du droit à monétisation à arbitrer

L'encadrement des conditions d'application du droit à monétisation pourrait s'avérer nécessaire afin d'éviter tout impact disproportionné lors de la portabilité des droits. En fonction des choix réalisés, le rôle dévolu à la loi et/ou à la négociation collective devra être clarifié, en particulier sur :

- ◆ L'origine des jours monétisables

Il pourrait être décidé d'aller (ou non) au-delà des règles applicables au CET actuel. La monétisation de la 5^{ème} semaine de congés payés, aujourd'hui interdite, pourrait être ouverte au CETU. Si elle nécessite un arbitrage préalable, elle ne pose pas de difficulté juridique spécifique.

- ◆ La valeur de la monétisation

Aujourd'hui, quand un salarié acquiert et utilise ses droits dans la même entreprise, l'indemnisation des jours correspond à la valeur de base du jour de repos au moment de leur utilisation effective. En fonction des arbitrages retenus en termes de gestion du CETU (par l'entreprise ou gestion centralisée), la valorisation de ces droits devra être interrogée. La détermination de la méthode de revalorisation qui en découlera impactera l'attractivité de la monétisation des droits à CETU (cf. fiche n° 10 consacrée à la revalorisation du CETU).

La monétisation des droits à CET au sein de la fonction publique est aujourd'hui forfaitisée. Ces montants, peu attractifs, pourraient être questionnés dans le cadre du CETU (cf. fiche n°23 sur les impacts pour les finances publiques).

- ◆ Les plafonnements éventuels

En fonction des choix opérés, il pourrait être instauré des seuils ou des plafonds de monétisation en fonction de critères définis, la motivation de la demande, ainsi que des plafonds annuels, en s'inspirant des pratiques d'entreprises ou selon les demandes.

2.2.3.3. Une utilisation des droits à CETU pour la formation à articuler avec d'autres dispositifs, voire à les abonder en particulier le compte personnel de formation (CPF)

- ◆ Un capital temps dédié au suivi de formation choisie

L'utilisation des droits CETU pourrait contribuer à financer les temps durant lesquels une personne est en formation (hors temps de travail), en instaurant un capital temps dédié au suivi d'une formation choisie. Les droits à CETU pourraient également être mobilisés pour un projet de transition professionnelle³⁰, en lien ou non avec le compte personnel de formation (CPF) de l'intéressé. À défaut d'accord collectif, ce droit s'appliquerait.

En cas de négociation collective, il sera loisible à l'entreprise d'abonder ce capital temps, voire de faire intervenir d'autres abondements, d'opérateurs de compétences (OPCO) ou des pouvoirs publics.

Cette modalité d'utilisation du CETU dédiée à la formation choisie pourrait être étendue aux trois fonctions publiques, y compris dans le cadre de l'utilisation du CPF.

³⁰ Article L. 6323-17-1 du code du travail.

Rapport

Les droits à CETU pourraient également venir abonder le CPF, ce qui nécessiterait une articulation entre les deux dispositifs, en particulier avec les droits à formation issus d'autres droits acquis (projet de transition professionnelle ou *via* le compte professionnel de prévention).

- ◆ Des modalités d'utilisations à négocier

Comme pour les autres cas d'utilisation des droits CETU ayant une incidence sur l'organisation du travail de l'entreprise, une procédure de mise en œuvre opérationnelle de départ en formation devra être prévue (demande du salarié, délai de prévenance, réponse motivée de l'employeur, notamment en cas de report). Ces aspects pratiques pourraient revenir à la négociation collective, tout comme la détermination des garanties des droits des salariés (formation de leur choix et à leur initiative, modalités de financement du temps...), en complémentarité des obligations de l'employeur en matière de formation.

2.2.4. L'articulation du CETU avec le départ en retraite permet d'envisager une extension des usages par rapport aux actuels CET

L'accumulation de congés non pris a souvent conduit à la constitution, dans les CET, de stocks importants, incrémentés chaque année et qui finalement se résorbent, le plus souvent, par une cessation d'activité plusieurs semaines ou mois avant l'ouverture des droits à la retraite. Selon les entretiens réalisés par la mission auprès de plusieurs directions de ressources humaines, cet usage d'**anticipation de la cessation d'activité serait ultra-majoritaire** (d'après les entretiens, entre 70 % et 80 % des usages).

La création du CETU est donc l'occasion de s'interroger sur la façon dont ce dispositif pourra s'articuler avec le passage à la retraite.

Comme détaillé en fiche n°12 « *l'articulation avec la retraite et les dispositifs de gestion des fins de carrière* », trois types d'articulations du CETU avec le passage à la retraite paraissent envisageables :

2.2.4.1. Une réduction ou une cessation d'activité avant la retraite effective

Avant que la personne ne fasse valoir ses droits à la retraite, le CETU peut, dans la continuité de nombreux actuels CET, être utilisé pour financer une cessation anticipée d'activité, complète ou partielle :

- ◆ **Permettre une cessation anticipée d'activité avant la retraite :**

Dans la continuité de l'usage des CET actuels, la première hypothèse est de consacrer dans la loi ou/et un accord interprofessionnel la possibilité d'utiliser les jours stockés sur le CETU pour permettre une cessation effective de l'activité plusieurs mois ou semaines avant l'ouverture des droits à la retraite :

- si le CETU est **géré par l'employeur**, le versement serait effectué par l'entreprise comme pour les CET actuels ;
- si le CETU est **géré par un fonds externalisé**, ce fonds prendrait le relai de l'employeur dans le versement de la rémunération ;

Les paramètres qui seront retenus pour encadrer le CETU détermineront la portée plus ou moins grande de cette option :

- ◆ le niveau de la rémunération versée durant la période de congés CETU (indexation des droits dans le temps, écart au dernier salaire) aura un effet plus ou moins incitatif ;

Rapport

- ◆ le plafonnement du stock de jours de congés CETU jouera sur l'ampleur de la période de cassation anticipée d'activité. Dans le cadre des actuels CET, le plafonnement dans la fonction publique du nombre de jours maximal pouvant être stockés est de 60 jours. Parmi les grandes entreprises étudiées par la mission, des exemples de plafonnement du stock à 50 jours ont été observés ;
- ◆ un plafonnement à 60 jours permettrait un arrêt 3 mois avant la date de départ en retraite. Si l'on souhaitait permettre une anticipation de 6 mois, il faudrait doubler le plafond actuel dans la fonction publique. La loi ou un accord interprofessionnel pourrait moduler ces utilisations en faisant varier les plafonds en fonction de l'âge ;
- ◆ la fin de carrière constituant un horizon de long terme, le dispositif doit être entouré des règles prudentielles et d'équilibre pluriannuel afin de protéger dans la durée les sommes épargnées.

- ◆ **Permettre une cessation *progressive* d'activité avant la retraite :**

Les objectifs de maintien en activité des salariés dits « seniors » et d'accompagnement de la transition vers la retraite ont donné lieu à la mise en place de dispositifs **de réduction progressive d'activité** dans les entreprises et la loi a prévu (cf. chapitre 1.1) que les actuels CET puissent être utilisés à cette fin.

Selon l'accord d'entreprise du groupe BNP PARIBAS, les seniors peuvent, par exemple, utiliser leur CET pour libérer une journée par semaine les mois précédant leur départ en retraite. Le couplage avec le départ en retraite est une condition :

- le salarié doit « être en mesure, à l'issue de la période d'activité réduite « de fin de carrière », de liquider sa retraite Sécurité Sociale à taux plein »,
- et « s'engager de manière définitive sur la date de liquidation de sa retraite Sécurité Sociale à taux plein ».

S'agissant d'un dispositif à portée universelle, la question posée est de savoir jusqu'à quel point il y a lieu d'encadrer cette utilisation :

- ◆ **les salariés ayant accès à ce dispositif** : à partir de quel âge, quelle durée d'ancienneté ou à quelle distance (exprimée en mois ou trimestres) de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite ou de l'âge où le salarié bénéficierait du taux plein au régime général de retraite de sécurité sociale ?
- ◆ **la durée de cette période « d'activité réduite de fin de carrière »**. Par exemple, l'accord collectif de BNP PARIBAS prévoit, au choix du salarié, d'une durée de 12 ou de 24 mois, précédant la première date possible de liquidation de la retraite à taux plein de la sécurité sociale du salarié ;
- ◆ **les modalités opérationnelles** : par exemple, le nombre maximal de jours d'absence par semaine ou mois ou le taux maximal de réduction du temps de travail calculé sur une base hebdomadaire ou mensuelle ;
- ◆ **les modalités de prise en charge par le CETU**, par exemple le versement par un fonds externalisé (gestionnaire du CETU) d'une indemnité directement au salarié sur la base du temps non travaillé ou bien un versement du CETU à l'employeur qui maintiendrait la totalité du traitement, etc. ;
- ◆ **la prise en compte des nécessités du service** et les modalités d'un accord de la hiérarchie du salarié. Selon l'accord BNP PARIBAS, « La journée libérée est déterminée en accord avec le manager en tenant compte des souhaits du salarié et des contraintes liées au fonctionnement du service ; elle est reprise dans un avenant au contrat de travail signé par le salarié et son entité ». En outre, le même accord stipule que « pour des raisons d'organisation du travail, les salariés qui ont la responsabilité de l'animation d'une équipe ne peuvent pas, en principe, bénéficier de ce dispositif. De même, les salariés d'un service ou

Rapport

d'une équipe au sein de laquelle le taux de salariés travaillant à temps partiel/réduit est déjà égal ou supérieur à 25 % ne peuvent pas, en principe, bénéficier de ce dispositif».

- ◆ **l'existence d'une éventuelle participation de l'employeur** à ce dispositif peut être un élément du dialogue social. Dans l'exemple de l'accord de BNP PARIBAS, cet abondement est à hauteur d'un quart des jours de congés pris dans ce cadre.

2.2.4.2. Les solutions permettant une anticipation du départ en retraite proprement dit

Une autre piste est de créer un usage spécifique de CETU pour anticiper la liquidation des droits à retraite dans les régimes de base et complémentaires. Cela pourrait se faire de trois façons ;

- ◆ **Utiliser le CETU pour obtenir des trimestres de retraite**

L'hypothèse serait de faire de l'anticipation du départ en retraite une des utilisations explicites du CETU, via le rachat de trimestres de retraite dans les régimes de base ou les régimes complémentaires.

D'ores-et-déjà la monétisation des actuels CET permet à un salarié d'utiliser les sommes épargnées sur le CET au rachat de trimestre de retraite.

Le coût de ces rachats est élevé et progresse avec l'âge de la personne, puisqu'il vise à assurer la neutralité actuarielle des rachats de trimestre pour les régimes. À titre d'illustration, le barème des rachats³¹ au régime général est, par exemple, à l'âge de 58 ans en 2022 :

**Tableau 1 : Extrait du barème de la CNAV en 2022 :
exemple du coût d'un rachat de trimestre de cotisation à l'âge de 58 ans**

	Au titre du taux seul			Au titre du taux et de la durée d'assurance		
	< 30 852 €	30 852 € à 41 136 €	> 41 136 €	< 30 852 €	30 852 € à 41 136 €	> 41 136 €
salaires						
coût	3 162 €	11,39 % (*)	4 216 €	4 686 €	16,87 % (*)	6 248 €

(*) en pourcentage du plafond annuel de la sécurité sociale.

Source : CNAV.

La lecture de ce barème permet de constater qu'il faudrait à un salarié âgé de 58 ans épargner entre l'équivalent d'environ deux et trois mois de salaire sur son CET pour pouvoir acquérir un trimestre, selon les cas.

Des pistes éventuelles seraient :

- de créer un **mode dédié d'utilisation du CETU** à ces rachats : le gestionnaire du CETU effectuerait directement l'ensemble des démarches administratives et les versements aux régimes de retraite. Ce serait une simplification pour la personne ;
- de donner éventuellement la possibilité aux employeurs, s'ils le souhaitent, **d'abonder, ces rachats** ;
- de pouvoir **convertir directement** les jours CETU en trimestres de retraite, sur le modèle de la conversion des points du compte personnel de prévention (C2P)³² : les jours CETU pourraient être convertis directement en trimestres de retraite, selon un barème de conversion à établir.

³¹ Cf. circulaire CNAV du 20 janvier 2022 *Versement pour la retraite et rachats de cotisations alignés - Coût du versement.*

³² Aujourd'hui, 10 points pénibilité = 90 jours à ½ temps = 1 trimestre de retraite = 3750 euros de formation.

Rapport

Ce barème pourrait tenir compte du fait que le montant de la retraite est, en général, moins important que le salaire. La différence pourrait permettre d'apporter du temps supplémentaire de retraite, par rapport au nombre de jours convertis : ainsi 1 trimestre d'anticipation de la retraite, équivalant à 60 jours de travail effectif, pourrait être obtenu pour, par exemple, 40 ou 50 jours CETU. Le barème serait établi, sur une base statistique, afin d'être neutre pour les finances sociales.

Pour la personne, cette solution serait sans doute **la plus attractive**, en raison de sa simplicité de principe (1 trimestre = X jours CETU) et du taux de conversion des jours épargnés en trimestres de retraite qui sera retenu.

◆ **Utiliser le CETU pour compléter le revenu issu d'une retraite progressive**

L'hypothèse d'une articulation entre le CETU et le dispositif dit de « retraite progressive » pourrait également être envisagée. La retraite progressive est un dispositif qui permet, en fin de carrière, à un salarié de réduire son activité professionnelle³³, tout en percevant une pension de retraite. Il perçoit le salaire correspondant à son activité à temps partiel et une partie de ses pensions de retraite³⁴ (de base et complémentaire). Pendant cette période, il continue de cotiser à la retraite.

Une utilisation des sommes stockées sur le CETU pourrait explicitement avoir pour objet de **compléter, un temps donné, la retraite provisoire** perçue par le salarié.

Il est toutefois à noter que tous les régimes de retraites ne prévoient pas de dispositif de cumul entre la pension de retraite et une activité professionnelle. Ainsi, le dispositif de cessation progressive d'activité de la fonction publique (ancien « CPA ») a été supprimé en 2011.

◆ **Articuler le CETU avec le compte professionnel de prévention**

Une autre piste concerne une éventuelle articulation du CETU avec **le compte professionnel de prévention (C2P)**. Celui-ci permet par un salarié ayant accumulé suffisamment de points de (1) partir en formation ou (2) bénéficier d'un temps partiel sans perte de salaire ou (3) de valider des trimestres de majoration de durée d'assurance retraite afin de liquider plus tôt ses droits³⁵. Un cumul des droits acquis pour une même utilisation entre les deux comptes pourrait être envisagé. Cela nécessitera de prévoir des modalités d'articulation entre la gestion des deux comptes, tant pour garantir la possibilité d'additivité des droits que la facilité d'accès. Une fusion pourrait être envisagée à terme.

2.2.4.3. Les solutions visant à compléter les droits à la retraite dans le cadre de dispositifs complémentaires et supplémentaires de retraite

Au-delà des régimes de retraite de base, l'utilisation des jours et sommes stockés sur le CETU peut s'envisager :

◆ **Pour majorer les points acquis dans les régimes complémentaires ou additionnels obligatoires**

Les fonctionnaires peuvent actuellement utiliser les sommes stockées sur leur CET pour abonder le régime de retraite additionnel de la fonction publique (RAFP)³⁶. Cette conversion

³³ La durée totale de travail doit être comprise entre 40 % et 80 % de la durée de travail à temps complet ou de la durée de travail maximale exprimée en jours.

³⁴ La fraction de la retraite provisoire qui est versée est égale à la différence entre 100 % et la durée de travail à temps partiel ou à temps réduit. Ainsi, un temps partiel ou réduit à 65 % donne droit à 35 % de la retraite provisoire.

³⁵ Cf. articles L.4163-4 à L.4163-13 du code du travail.

³⁶ Cf. articles 6 et 6-1 du décret du 29 avril 2002 précité.

Rapport

en points RAFP est possible lorsque le nombre de jours déposés sur le CET dépasse 16 jours et est effectuée sur la base de la valeur des jours CET fixée pour chaque catégorie de fonctionnaires A, B et C. Le total des points CET issu des cotisations et de la conversion du CET est globalisée sur le compte individuel. Contrairement à la monétisation du CET, cette conversion en points RAFP n'entre pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Le sujet des rachats de points, en particulier au titre des années d'étude, concerne aussi les régimes complémentaires obligatoires de retraite, en premier lieu l'AGIRC-ARRCO (cf. fiche n°12).

La question de la mise en place d'une voie spécifique de rachat de points à partir du CETU se pose donc de façon analogue au régime général. La réalisation directe du versement par le fonds gestionnaire du CETU serait une simplification pour l'assuré.

La possibilité d'un éventuel abondement de l'employeur peut aussi être débattue, une option étant de la renvoyer aux accords d'entreprise ou de branche

◆ Pour abonder les dispositifs d'épargne retraite

Le compte épargne-temps peut, comme évoqué au 1.1, être utilisé pour réaliser des versements sur un ou plusieurs plans d'épargne pour la retraite collectifs (PER) ou plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (PERECO), en application de l'article L.3152-4 du code du travail.

Comme le chapitre 3.2 ci-après l'aborde, l'attrait de ces possibilités apparaît directement lié aux avantages fiscaux qui sont associés à ces usages.

3. La mise en œuvre effective du CETU pose des questions opérationnelles et d'articulation avec l'environnement existant

3.1. Au plan opérationnel, la gestion du CETU peut être organisée selon plusieurs schémas

3.1.1. Des dispositifs sécurisés de gestion des flux seront nécessaires

3.1.1.1. Flux d'information

L'organisation différera nécessairement selon la présence ou non d'un gestionnaire tiers, et selon le rôle de celui-ci.

Le transfert des informations liées aux droits des salariés d'un employeur à l'autre induirait des coûts de gestion importants. Elle ne peut par ailleurs fonctionner sans tiers gestionnaire, dès lors que l'on prévoit la possibilité de maintien des droits pour les non-salariés.

En présence d'un gestionnaire tiers, l'ampleur des informations à fournir dépendra de son rôle. Ces différents cas de figure sont détaillés en fiche n°18.

En termes de modalités pratiques, l'utilisation de la DSN apparaîtra vraisemblablement comme l'option la plus simple du point de vue des employeurs mais nécessitera une mobilisation rapide du GIP MDS³⁷ et des éditeurs de logiciels.

³⁷ Groupement d'Intérêt Public Modernisation des Déclarations Sociales.

Rapport

3.1.1.2. Flux financiers

La portabilité des droits associés au CETU nécessitera des flux financiers, entre employeurs ou faisant intervenir un gestionnaire tiers selon le modèle opérationnel retenu.

Le schéma consistant en un transfert de fonds d'une entreprise à une autre a paru à la mission peu réaliste.

En tout état de cause, la question des flux financiers renvoie à celle des modes de provisionnement des droits CET. Ainsi que le décrit la fiche n°19, les règles applicables dans les entreprises présentent un certain degré d'ambiguïté et la mise en œuvre du CETU inviterait à clarifier ces règles par la voie réglementaire et/ou un avis de l'Autorité des Normes Comptables. Le transfert des droits associés au CETU sera en effet plus fluide s'il peut correspondre de manière harmonisée aux montants provisionnés.

Il en est de même dans le secteur public, la pratique du provisionnement restant aujourd'hui hétérogène au sein des collectivités, même si elle est aujourd'hui bien établie au sein des établissements hospitaliers (la mission n'ayant pu recueillir d'informations sur les pratiques en œuvre au sein des ministères). En tout état de cause, la coexistence de deux méthodes de provisionnement distinctes est source de complexité et mériterait sans doute harmonisation. Une autre option, suggérée par plusieurs interlocuteurs de la mission, pourrait consister à abandonner la pratique des transferts financiers entre entités publiques, ceux-ci étant sources d'importants coûts administratifs pour un résultat au global équilibré.

3.1.2. En cas de gestion externalisée et centralisée, des choix seront à faire en termes de gouvernance et de choix du gestionnaire

Si le modèle opérationnel retenu implique la mise en place d'un Fonds mutualisé, l'organisation de sa gouvernance et le choix du gestionnaire administratif du Fonds seront à considérer. Les choix en la matière relevant en première intention du Gouvernement, ils ne sont pas détaillés ici.

S'agissant des missions du gestionnaire du Fonds, celui-ci aurait à se charger :

- ◆ de la réception des flux d'alimentation transmis par l'employeur et de consommation des droits à congés constitués par le salarié et de la tenue de son compte épargne-temps tout au long de sa vie professionnelle (nombre de jours, valeur des jours en euros) ainsi que du contrôle de ces opérations (validations, intégrité des données, cohérence...) ;
- ◆ de l'encaissement des droits constitués (épargne) et du décaissement des droits consommés (indemnités) ainsi que du contrôle de ces opérations et du recouvrement amiable et forcé ;
- ◆ de la gestion technique et financière des opérations autorisées de conversion des droits à la demande du salarié (monétisation, versement sur un régime retraite ou un compte d'épargne salariale, autres modes d'utilisation : voir fiche n°11) ;
- ◆ du pilotage actuariel du Fonds : revalorisation, équilibre actuariel (voir fiche n°10) ;
- ◆ de la gestion financière du Fonds : placements, liquidité ;
- ◆ de la construction et de la gestion la plate-forme opérationnelle du Fonds : gestion des flux d'information et des flux financiers, guichets numériques et physiques de consultation et de gestion des droits par les bénéficiaires, interfaces employeurs, etc ;
- ◆ de la relation (information, réclamations, *reporting*...) avec les employeurs, les bénéficiaires et les autres parties prenantes (tutelles ministérielles, Pôle Emploi, administration fiscale, organismes de Sécurité Sociale...) ;
- ◆ la gestion des contentieux ; la lutte contre la fraude (cf. le retour d'expérience du CPF à cet égard).

Rapport

Ces missions n'ont pas nécessairement à relever toutes du même opérateur.

On pourrait tout à fait envisager par exemple que les missions de placement et de pilotage financier puissent être confiées à un opérateur spécifique. Une distinction *front office/back office* peut également être envisagée.

3.2. Le CETU s'inscrit dans un environnement socio-fiscal complexe

3.2.1. Les enjeux de traitement fiscal et social sont de plusieurs natures

Toute la complexité provient des régimes dérogatoires existant actuellement sur le plan socio-fiscal s'agissant de l'épargne salariale, qui nécessite une traçabilité afin d'éviter les doubles impositions. Au-delà, la mission n'a pas identifié d'impacts fiscaux directs liés à la mise en place du CETU pour les salariés comme pour les employeurs.

L'enjeu principal tient à la temporalité de versement des cotisations et contributions sociales avec trois options possibles (détaillées dans la fiche n°20) :

- ◆ une option d'acquittement des cotisations et contributions sociales lors du transfert financier des droits au tiers ;
- ◆ une option du versement des cotisations et contributions sociales lors de l'utilisation des droits ;
- ◆ une option de dissociation du versement des cotisations patronales et salariales.

3.2.2. L'universalisation du CETU aurait des effets variables sur les droits sociaux des personnes

La généralisation et la portabilité dans le temps du CETU posent des questions quant aux droits sociaux de la personne, car celle-ci, tout-au long de sa vie active peut changer d'employeur et/ou de statut et, par ailleurs, percevoir des prestations sociales sous conditions de ressources.

◆ **La suspension du contrat de travail s'accompagne du maintien des droits sociaux pour les salariés**

Le salarié qui utilise des jours de congés au titre du CET voit son contrat de travail suspendu. Comme le prévoit l'instruction interministérielle du 17 juin 2021³⁸, les salariés dont le contrat de travail est suspendu et qui bénéficient d'un revenu de remplacement de la part de leur employeur, doivent continuer à bénéficier du régime frais de santé et/ou prévoyance, dans les mêmes conditions que les salariés actifs. À défaut, le caractère collectif des garanties et l'exonération des charges sociales qui est associée pourraient être remis en cause. Le salarié dont le contrat de travail est suspendu doit, sauf exception, acquitter la part salariale des contributions à la complémentaire maladie et au régime de retraite supplémentaire.

Le maintien des cotisations et prestations durant cette période de suspension du contrat de travail rémunéré, concerne aussi l'assurance chômage.

³⁸ L'instruction interministérielle° DSS/3C/5B/2021/127 du 17 juin 2021 relative au traitement social du financement patronal de la prévoyance complémentaire collective et obligatoire en cas de suspension du contrat de travail rappelle que les contributions des employeurs au financement de prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire sont exclues de l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale si les prestations présentent un caractère collectif et obligatoire, conformément aux articles L. 242-1 et R. 242-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

◆ **Les avantages sociaux attachés au contrat de travail ne seraient en revanche pas portables dans le cadre du CETU**

La portabilité du CETU d'un employeur à un autre et aussi potentiellement vers des périodes sans employeur (chômage indemnisé, travail indépendants) induit la question de la couverture complémentaire maladie et de prévoyance (invalidité, décès) éventuelle applicable au moment où le congé CETU serait utilisé :

- ◆ celle correspondant à la période durant laquelle le droit au CET a été acquis ;
- ◆ ou celle correspondant à la situation présente de la personne³⁹.

L'analyse montre qu'il ne serait, de fait, **pas envisageable** d'y associer les droits attachés au contrat de travail. Un salarié ayant plusieurs employeurs au cours de sa vie professionnelle, bénéficie à chaque fois d'avantages sociaux différents. Si l'on appliquait, pour un salarié utilisant des jours de CETU une protection sociale différente de sa situation présente au titre d'un ancien contrat de travail, souvent de longues années auparavant, cela aboutirait à une couverture plus ou moins favorable selon que le salarié est en congé CETU ou en congé annuel et congé RTT, et aussi selon la date d'acquisition du jour de CETU. Cette hypothèse ne serait donc pas lisible pour les salariés et elle poserait des questions techniques et juridiques peu gérables.

◆ **L'ouverture de l'utilisation du CETU par des allocataires de minima sociaux soulèverait un problème de principe**

S'agissant des allocataires de minima sociaux, il faudrait que les sommes reçues du CETU soient exclues de la base ressources des minima sociaux afin que l'utilisation du CETU ait un impact pour eux.

Or, la logique même d'un minimum social est de garantir aux personnes ou aux familles un niveau de vie global. En conséquence, les indemnités journalières maladie, les allocations familiales, les rentes versées aux victimes de l'amiante, etc. sont, selon la loi, **toutes intégrées dans la base ressource du RSA et des autres minima sociaux**. Adopter un traitement différent en excluant les revenus issus du CET de la base ressources soulèverait un problème d'équité : pourquoi un salarié utilisant son CET serait-il mieux traité, en droit social, qu'un salarié en arrêt maladie ou une victime de l'amiante ?

Par ailleurs, un objectif affiché du CETU étant de favoriser l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle en permettant des « pauses » au cours de sa vie professionnelle, l'apport pratique d'utiliser le CETU sous forme de jours semble inexistant pour une personne sans activité.

◆ **Pour les personnes cumulant emploi et minimum social ou percevant une prestation sociale sous condition de ressources, le CETU aura, comme le CET, des impacts différents selon qu'il est pris sous forme de congés ou de monétisation :**

- 1^{er} cas : la prise de jours de congés au titre du CETU.

La prise de **jours de congés** au titre du CET (ou de CETU à l'avenir) par les personnes cumulant un minimum social et une activité professionnelle, par exemple de l'allocation adultes handicapées (AAH)⁴⁰ ne soulève pas de difficulté de principe. En cas de congé au titre

³⁹ Rappelons que lorsqu'ils quittent leur emploi, pour quelque cause que ce soit (démission, licenciement, etc.), les salariés qui bénéficiaient au titre de leur contrat de travail d'une garantie de prévoyance du fait d'un contrat collectif en conservent le bénéfice pendant une durée d'une année. Cette règle, dite de la *portabilité* des garanties de prévoyance, est issue de la loi Évin de 1989. Elle prend, en tout état de cause, fin lorsque le salarié retrouve un emploi.

⁴⁰ Lorsqu'un allocataire de l'AAH commence à travailler, ses revenus professionnels ne sont pas pris en compte pendant les 6 premiers mois pour le calcul de son allocation. Durant cette période, il perçoit donc l'intégralité de son AAH. Après les 6 mois, son AAH est réduite (« *AAH différentielle* »). Pour calculer l'allocation, la Caisse d'allocations familiales (ou la MSA) prend en compte les revenus professionnels à partir desquels elle applique un

Rapport

de jours CET, il y a de façon classique suspension du contrat de travail et le revenu issu du CET fait normalement partie de la base ressource de la personne ou du foyer fiscal comme un congé rémunéré. De même, le revenu correspondant aux jours de CET est pris en compte comme revenu professionnel au titre de la prime d'activité et des prestations sociales.

- 2^{ème} cas : la monétisation du CETU.

Dans le cas d'une utilisation **uniquement monétaire** du CET sans suspension du contrat de travail, l'augmentation temporaire du total des revenus de la personne accroit, selon le droit en vigueur et toutes choses égales par ailleurs, les ressources de référence afin de calculer les prestations sociales dues :

- Comme évoqué précédemment, en l'état actuel du droit, la monétisation augmente momentanément la base ressources des minima sociaux. Pour la personne **cumulant revenu d'activité et minimum social, l'effet du mécanisme dit « d'intéressement » à l'activité permet à la personne de conserver une partie du revenu additionnel issu de la monétisation⁴¹** ;
- Si la personne en emploi perçoit **des prestations sociales calculées selon ses ressources**, telles que les aides au logement, les allocations familiales⁴², la prestation d'accueil du jeune enfant, etc., la monétisation du CET a une incidence négative sur le montant de ces prestations, en application de la législation en vigueur ;

En revanche, s'agissant de **la prime d'activité** et sous respect du plafond global de ressources, la perception de ce revenu professionnel supplémentaire augmente le montant de la prime d'activité⁴³.

4. Les impacts du CET universel dépendront des choix retenus avec des perspectives de succès incertaines, dans un contexte de préférence marquée des entreprises rencontrées pour le *statu quo*

4.1. Les dimensions volumétriques du CETU, ainsi que ses possibles impacts économiques, sont difficiles à estimer et nécessiteront un travail complémentaire

La mission s'est livrée à des tentatives d'estimations de ce que pourraient représenter les volumes associés à un CETU généralisé. L'exercice est très difficile compte tenu du caractère disparate des données. Les résultats ne sont pas repris ici compte tenu de leur fragilité mais sont consultables dans la fiche n°21. S'agissant des projections d'utilisation, les données extraites par le GIP MDS sur la base DSN fournissent des éléments intéressants qui mériteront une exploitation qui n'a pu être réalisée par la mission dans les délais disponibles.

abattement en fonction du salaire brut mensuel (la CAF prend en compte 20% du salaire brut mensuel en-dessous de 568,28 € et 60% du salaire brut mensuel au-dessus de 568,28 €).

⁴¹ Dans le cas de l'AAH par exemple, la personne conserverait entre 40% et 80% du revenu net issu de la monétisation.

⁴² Le plafond de ressources des allocations familiales est, par exemple, fondé sur le revenu net catégoriel : revenu (salaires, revenus fonciers et mobiliers, bénéfices agricoles, etc.) diminué des charges et prélèvements fiscaux, cf. articles L.521-1 à L.521-3 du code de la sécurité sociale.

⁴³ Montant de la prime d'activité = (montant forfaitaire éventuellement majoré + 61 % des revenus professionnels du foyer + bonifications individuelles) – les ressources prises en compte du foyer.

Rapport

S'agissant des impacts économiques, ils sont également difficiles à évaluer compte tenu de la quasi-absence de travaux sur le sujet de l'épargne-temps. Sans pouvoir tirer de conclusion définitive, il est toutefois possible que le CET puisse permettre une meilleure allocation du temps de travail au sein de l'entreprise et/ou une meilleure allocation sectorielle de l'emploi et être ainsi favorable à la productivité et à l'emploi. Il conviendra toutefois d'exercer une vigilance particulière sur les possibles impacts négatifs en matière d'employabilité pour les personnes qui pourraient être amenées à utiliser leur CETU pour des périodes d'inactivité prolongée.

4.2. En l'absence de garantie publique d'un Fonds CETU mutualisé, les risques pour les finances publiques seront sans doute limités

Le principal risque pour les finances publiques tiendrait à l'instauration d'une garantie publique sur les prestations dues par un Fonds CETU mutualisé.

Hors de cette hypothèse, la mise en place d'un CETU sans tiers gestionnaire n'aurait pas d'impact sur les finances publiques.

Dans le modèle impliquant un gestionnaire externe, on peut supposer que les coûts d'investissement puissent être pris en charge par des fonds publics. En revanche, il semble à la mission que les coûts de gestion seraient à prélever sur les fonds gérés, comme c'est le cas dans la plupart des modèles similaires.

Les possibles évolutions du fonctionnement des CET dans la fonction publique pourraient engendrer des coûts. L'hypothèse d'une gestion externalisée « au fil de l'eau » entraînerait à court terme un impact budgétaire supplémentaire sur les finances publiques, même en l'absence de reprise des stocks. Cela pourrait toutefois s'avérer favorable dans la durée si la revalorisation des droits épargnés ne reposait plus en tout ou partie sur les employeurs publics. Dans une perspective d'harmonisation, pourrait également se poser la question d'une harmonisation des possibilités de monétisation des jours à la valeur du salaire courant des agents. Pour la seule fonction publique de l'État, un tel alignement aurait un coût estimé à 82,3 M€. Il faudrait toutefois s'attendre dans une telle hypothèse à un accroissement des demandes de monétisation, que la mission n'a pas estimé, ainsi qu'à des demandes d'accompagnement financier des employeurs territoriaux et hospitaliers.

À l'inverse, le CETU pourrait devenir à terme un support efficient pour un certain nombre de politiques publiques (accès à la formation, appui à la création d'entreprises, soutien de l'autonomie des jeunes, politique familiale...).

4.3. La mission a essayé de synthétiser les impacts possibles pour les différentes parties prenantes, en fonction des hypothèses retenues

4.3.1. Pour les salariés, les enjeux de CETU concernent à la fois la vie personnelle et le déroulement de carrière

4.3.1.1. Des impacts sur la vie personnelle des salariés

Les impacts de la création du CETU pour les salariés dépendront des priorités adoptées et du paramétrage retenu.

Rapport

◆ En termes de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

La priorisation d'une utilisation du CETU sous forme de jours de congés, par rapport à une monétisation, répondrait, dans les faits, plus à l'objet initial de permettre au salarié de dégager des jours qu'il peut librement consacrer à l'usage de son choix : du temps pour sa famille, pour un engagement associatif, pour suivre une formation ou préparer une reconversion, etc.

◆ En termes de santé au travail

Une grande liberté en termes de nombre de jours épargnés par an et de plafond maximal d'abondement du CETU peut avoir, dans certains cas, des effets pervers en termes de santé au travail. Aussi, plusieurs DRH rencontrés par la mission ont rappelé que leur priorité est d'abord que « *les congés soient pris* ».

Pendant, en permettant un aménagement des fins de carrière le CETU peut aussi répondre utilement aux besoins de certains salariés plus âgés. L'usage du CET pour permettre une réduction progressive d'activité ou abonder le compte personnel de prévention (C2P) contribueraient à préserver la santé au travail.

◆ En termes d'emploi des seniors et de lien avec la retraite

Le CETU peut répondre aux préoccupations des personnes de diminuer leur rythme de travail hebdomadaire ou bien d'anticiper leur passage à la retraite. Plus le volume de jours pouvant être stockées sur le CETU serait important, plus le CETU permettrait d'anticiper la cessation d'activité ou la retraite.

À l'inverse, si cet usage n'est pas encadré ou si le plafond du nombre de jours déposés sur le CETU est très élevé, cela pourrait vider de son sens le message général d'un allongement de la vie active. Selon qu'il est associé à une cessation **totale ou partielle** d'activité, le CETU influencerait le taux d'activité des seniors à la baisse ou à la hausse.

◆ En termes de pouvoir d'achat de la personne

La liberté plus ou moins grande qui serait donnée de monétiser son CETU conditionne le supplément de pouvoir d'achat, à un moment de la vie de la personne. En outre, **l'indexation** retenue pour revaloriser les sommes déposées sur le CETU et la fiscalité applicable en feraient un produit d'épargne plus ou moins intéressant.

◆ En termes d'accès à la formation

Au 2.2.2 est évoquée la possibilité de créer un lien entre le CETU et le compte personnel de formation (CPF).

4.3.1.2. Des impacts sur la carrière des personnes avec des risques induits de freins à l'embauche qu'il convient de prendre en compte

La mission a porté une attention particulière à la question de savoir si le fait pour un salarié de posséder un CETU doté d'un nombre élevé de jours peut constituer un frein à l'embauche et quelles pourraient être les solutions face à ce risque⁴⁴.

Les entretiens conduits auprès des DRH ont montré que certains employeurs pourraient être réticents à recruter une personne possédant un CETU « abondant » constitué préalablement, en raison :

- ◆ de l'impact potentiel sur le bilan de l'entreprise, qui se trouverait dégradé par ce transfert de passif social ;

⁴⁴ Cf. fiche n°25 « Synthèse des impacts du CETU pour les personnes ».

Rapport

- ◆ des impacts de la prise d'un nombre élevé de jours d'absence par le salarié sur l'organisation collective du travail dans l'entreprise : risque d'impact négatif sur la production de l'entreprise, notamment dans les PME, et risque corollaire d'augmentation de la charge de travail des collègues de travail.

Une crainte est que les *seniors*, qui posséderont potentiellement les CETU les plus dotés en jours épargnés, grâce à sa portabilité dans le temps, en soient pénalisés lors des recrutements.

Ce risque aurait toutefois une réalité variable selon les conditions de mise en œuvre du CETU :

- ◆ **l'adoption d'un mode externalisé de gestion des droits permettrait de limiter, voire éviter, l'impact financier pour l'employeur.** Comme abordé au 2.1.4, selon les solutions de gestion du CETU, le passif social correspondant pourrait être couvert en tout ou partie par un transfert financier depuis l'employeur précédent ou bien même ne pas être repris au bilan de l'entreprise et rester portés par un organisme tiers chargé de gérer les CETU. Dans ce dernier cas, la nouvelle embauche n'impliquerait la reprise d'aucune dette. L'opérateur prendrait le relais de l'employeur en versant une indemnité au salarié, sans incidence directe non plus sur les charges de l'entreprise ;
- ◆ **le sujet est d'importance différente selon l'organisation de l'entreprise.** Les enjeux se posent différemment selon la taille de l'entreprise et le mode d'organisation du travail, offrant une plus ou moins grande souplesse face à l'absence d'un salarié. En droit, il serait même envisageable de prévoir un délai minimum entre la date de recrutement et la possibilité d'utiliser son CETU chez un nouvel employeur ;
- ◆ **le niveau de plafonnement du CETU pourrait limiter fortement le risque.** Comme évoqué au 2.2.2, un double plafonnement peut être prévu : un plafonnement d'une part du stock maximal de jours accumulables sur le CETU et, d'autre part, du nombre de jours utilisables chaque année. Ceci limiterait fortement les impacts tant aux plans financiers qu'organisationnels ;
- **enfin, l'information sur le nombre de jours figurant sur le CETU pourrait faire l'objet d'un principe juridique de confidentialité**, au titre de l'article L.1221-6 du code du travail qui encadre les informations que l'employeur peut demander lors du recrutement : *« Les informations demandées, sous quelque forme que ce soit, au candidat à un emploi ne peuvent avoir comme finalité que d'apprécier sa capacité à occuper l'emploi proposé ou ses aptitudes professionnelles. Ces informations doivent présenter un lien direct et nécessaire avec l'emploi proposé ou avec l'évaluation des aptitudes professionnelles. Le candidat est tenu de répondre de bonne foi à ces demandes d'informations. »*.

Un employeur ne peut, par exemple, pas demander à un candidat les droits qu'il a acquis au titre du compte personnel formation (CPF) ou du compte personnel de prévention (C2P). Ces droits sont, en effet, attachés à la personne et ne génèrent pas de charge directe pour le nouvel employeur.

S'agissant des droits CETU, les échanges de la mission avec la DGT donnent à penser que la possibilité de demander l'état du compte dépend de l'impact potentiel pour l'employeur : en cas de charge financière directe pour le nouvel employeur, cette information semble difficilement dissimulable au regard des conséquences sur la liberté contractuelle et sur la liberté d'entreprendre. A contrario, si le CETU est porté par un gestionnaire externe et n'induit ni transfert de dette, ni de charge vers le nouvel employeur, la confidentialité semble pouvoir être préservée.

Au global, afin de limiter le risque de pénalisation des personnes titulaires d'un CETU élevé, il apparaît tout-à-fait envisageable de combiner ces différents paramètres.

4.3.2. L'accès au CETU des personnes qui ne sont pas dans une situation d'emploi salarié peut faciliter les évolutions professionnelles

Pour toutes les personnes qui n'ont ni le statut de salarié, ni d'agent de la fonction publique, la création d'un CET universel peut permettre de faciliter le passage tout au long de sa vie active **d'un statut ou d'un emploi à un autre** (salarié, travailleur indépendant, demandeur d'emploi indemnisé, inactif, etc.), sans perdre ses droits acquis par le passé sur son CET. En effet, le portage du CETU par un opérateur tiers permettrait à chacun d'ouvrir potentiellement un CETU (même non doté) et de préserver dans le temps les jours/sommes qui y sont déposés, que la personne pourra utiliser lorsqu'elle en remplira les conditions.

Selon les situations et arbitrages retenus, le CETU pourrait servir, comme exposé en 2^{ème} partie, à assurer un complément de revenus aux personnes non salariées, via la monétisation, ou, s'il peut être pris sous forme de jours, à reporter l'échéance de l'indemnisation pour les demandeurs d'emploi indemnisés. Elles pourraient également le mobiliser dans le cadre d'une formation/reconversion ou d'un projet de création d'entreprise, soit comme revenu d'appoint pour le créateur soit pour abonder le capital de départ, ou encore pour anticiper leur départ en retraite.

4.3.3. Vraisemblablement vu *a priori* comme une contrainte, l'universalisation du CET pourrait aussi présenter des opportunités pour les employeurs

À l'issue de ses entretiens avec de nombreux représentants d'employeurs, la mission a identifié en synthèse six grands types d'impacts du CETU, dont beaucoup dépendront des contours du futur dispositif et de la place laissée à la négociation.

4.3.3.1. Des impacts sur le dialogue social

Cet enjeu renvoie aux choix structurants d'articulation entre cadre normatif et négocié présentés en partie 2.1.3. Les propos des entreprises entendues par la mission à ce sujet ont présenté un certain paradoxe : la plupart ont indiqué que le CET n'était absolument pas un enjeu prioritaire de dialogue social ; pour autant, celles disposant d'un accord ont fait part de leur attachement au dispositif tel qu'elles avaient pu le négocier.

4.3.3.2. Des impacts en matière de flexibilité de l'organisation du travail

En permettant de décaler des prises de congés, ou de prendre plus de congés dans les périodes de faible activité, le CET offre un outil de souplesse, qui facilite une gestion pluriannuelle du temps de travail. C'est l'utilisation la plus répandue du dispositif en Allemagne, également mobilisée en France à l'occasion de la crise sanitaire (cf. fiche n°14 sur le CET et activité partielle et fiche n°22 sur les impacts économiques du CETU).

4.3.3.3. Des impacts financiers

Par rapport à la situation actuelle, les congés étant dus, le fait de les reporter dans le temps peut avoir un impact financier uniquement lorsque la rémunération du salarié augmente et que la valeur des jours est revalorisée en conséquence. S'agissant des coûts liés à une possible externalisation, ceux-ci sont habituellement prélevés sur les fonds gérés. Les impacts sur le compte de résultat, la trésorerie et le bilan des entreprises dépendront du modèle opérationnel retenu en matière d'externalisation, tel que détaillé dans le 2.1.4. , ainsi que de la situation des entreprises.

Rapport

Un modèle décentralisé aurait un impact quasi nul sur les entreprises disposant déjà d'un CET ; en revanche il pèserait sur le bilan des PME TPE, ainsi que sur leurs coûts de gestion et leurs résultats.

Un modèle externalisant la gestion et les engagements dans un Fonds mutualisé permettrait d'éviter presque complètement ces effets négatifs sur les PME TPE, mais en contrepartie leur imposerait une charge de trésorerie à hauteur des jours épargnés par leurs salariés. Pour les grandes entreprises dotées d'un CET, il offrirait l'opportunité d'un allègement de leur charge de provisionnement.

4.3.3.4. Des impacts organisationnels liés à l'utilisation des droits

Comme dans le cadre des CET actuels, ou dans le cadre des congés familiaux existants actuellement, la possible utilisation de droits à CET sur des périodes longues pose la question de l'adaptation pour les employeurs, en termes d'organisation de la continuité de la production. Cet enjeu d'adaptation est plus aigu pour les petits employeurs.

Il aura vocation à être abordé notamment *via* les règles d'utilisation associé au CETU (encadrement des possibilités de refus de l'employeur et délais de prévenance).

4.3.3.5. Des impacts administratifs

La mission a veillé tout au long de ces travaux à réfléchir aux options susceptibles de limiter au maximum la charge de gestion des CET pour les employeurs. De ce point de vue, les options d'externalisation peuvent paraître favorables. Mais, à l'inverse, les entreprises ayant déjà une longue pratique de gestion de CET s'avèrent peu demandeuses d'évolutions.

Les enjeux pratiques en matière de transferts d'informations notamment et d'adaptation des outils de gestion RH et de paye devront en tout état de cause faire l'objet d'une concertation étroite avec les représentants des employeurs, les experts-comptables et les membres du GIP MDS.

4.3.3.6. Des impacts sur les pratiques de recrutement

Confrontées actuellement à un fort enjeu d'attractivité en termes de recrutements, certaines entreprises disposant aujourd'hui d'un CET ont pu exprimer leur crainte que l'universalisation du CET fasse disparaître pour elle cet élément différenciant. D'autres ont pu y voir un facteur de facilitation des mobilités, dans la mesure où les règles seraient suffisamment harmonisées.

La question des possibles freins à l'embauche des personnes titulaires de droits importants est un enjeu délicat, traité en partie 4.3.1.2.

4.4. Des éléments de contexte et des conditions de réussite sont à prendre en compte

Sur les fondements des entretiens conduits, la mission a essayé d'identifier plusieurs conditions de réussite du CETU.

Le programme présidentiel évoquait, au titre de l'objectif de Travailler mieux : « Créer un compte épargne-temps universel pour monétiser ses RTT, jours de congé ou bien les mettre de côté et choisir, plus tard dans la vie, d'avoir plus de temps pour soi et ses proches ».

Rapport

Pour autant, selon les interlocuteurs techniques de la mission, le CET ne serait pas actuellement une priorité, ni pour les entreprises ni pour « leurs » organisations syndicales. En termes de finalité, il serait plus particulièrement apprécié par les salariés, comme un instrument de fin de carrière, de pré-retraite. Cette orientation est certainement corrélée au fait que le CET apparaît aujourd'hui comme un dispositif plus particulièrement prisé par les cadres pour qui les besoins de pouvoir d'achat et de prises de congés sont moins sensibles que pour les autres catégories de salariés. À titre d'exemple, l'une des options d'utilisation qui pourrait être la possibilité de rachat de trimestres est bien accueillie.

L'instauration du CETU va nécessairement questionner le régime actuel du CET dans les fonctions publiques, notamment s'agissant de la valorisation de la monétisation des jours de CET/CETU, voire de la possibilité d'alimentation en argent et non seulement en temps.

Il ressort des entretiens de la mission que la simplicité, la lisibilité, la fiabilité et l'absence de surcoût apparaissent comme des préoccupations majeures pour les entreprises.

Pour les bénéficiaires, on peut penser qu'un certain nombre de caractéristiques seront déterminantes pour faciliter l'appropriation d'un CETU :

- ◆ facilité d'ouverture, d'utilisation, de suivi des situations individuelles dans le temps ; simplicité d'accès pour tous ;
- ◆ garantie de maintien des droits lors des transitions professionnelles et sur le long terme ;
- ◆ souplesse d'utilisation.

Enfin, les conditions de maintien et d'évolution de la valeur des droits dans le temps seront certainement pour les détenteurs de droits CETU un important élément d'attractivité du dispositif.

Pour les TPE/PME, la simplicité de gestion et de suivi du CETU, ainsi que la minimisation de l'impact financier, sont des questions de première importance.

Certaines entreprises perçoivent dans la « vision trop individuelle de la gestion du temps par chaque salarié » un risque pour l'organisation collective du travail.

Par ailleurs, si une attention particulière devra évidemment être portée aux délais et coûts de création du système d'information dédié, il importera aussi d'associer l'ensemble des parties prenantes à la conception des outils afin de garantir leur caractère intuitif et adapté aux besoins des utilisateurs.

Enfin, le CETU ne pourra être déployé sans qu'un effort particulier ne soit consacré à la stratégie de communication à destination des salariés et des entreprises et à sa mise en œuvre.

CONCLUSION

Afin de faciliter la préparation puis le déroulement de la négociation interprofessionnelle, la mission s'est attachée à présenter, selon un séquençement qui pourrait être celui de la négociation, les principaux points à décider et les différentes options ouvertes pour chacun d'eux, en cherchant à mettre en évidence leurs avantages et inconvénients, sans toutefois en privilégier ni en exclure aucune - si ce n'est en cas d'obstacles opérationnels ou juridiques manifestes.

La mission ne saurait trop insister sur le fait qu'eu égard à l'ampleur du champ couvert, dans le secteur privé et dans le secteur public, et à la diversité des situations, seule une méthode consistant à trancher ou à négocier **en amont** sur les principaux éléments de structure du CETU permettra de construire des scénarios en nombre raisonnable, autour desquels pourront ensuite s'organiser la négociation des paramètres-clé et la construction des modèles de simulation financière. Pour y parvenir, un temps devra notamment être consacré en amont à une concertation interministérielle sur le sujet, compte tenu de la diversité des enjeux décrits.

Par ailleurs, en raison de la méconnaissance assez générale de la nature et de l'intérêt portés au CETU, un travail explicatif et pédagogique sera indispensable, tant auprès des partenaires sociaux que des personnes et des employeurs.

Enfin il fait peu de doute que la mise en place du cadre conventionnel (accords d'entreprise ou de branche) et du dispositif opérationnel (adaptation des systèmes d'information RH, organisation des flux d'information, éventuellement choix d'un opérateur et création d'un Fonds mutualisé...) demandera du temps et un suivi exigeant.

Rapport

À Paris, le 9 décembre 2022

L'inspectrice des finances,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by a horizontal line and a vertical line, all enclosed within a large, sweeping loop.

Sandra Desmettre

Le Préfet, inspecteur général
de l'administration,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, circular loop with a horizontal line crossing through it.

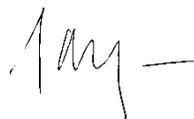
Jean-Michel Mougard

Sous la supervision de l'inspecteur
général des finances,

A handwritten signature in black ink, with the name 'Frédéric' written in a cursive style.

Frédéric Lavenir

L'inspecteur général des affaires sociales,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a horizontal line.

François Carayon

L'inspectrice des affaires sociales,

A handwritten signature in black ink, with a complex, cursive script.

Véronique Martin Saint-Léon

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE I : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE II : LETTRE DE MISSION

PIÈCE JOINTE I

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.3. Cabinet du ministre délégué aux comptes publics.....	1
1.4. Cabinet du ministre de la Transformation et de la Fonction publiques.....	1
2. DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE	1
2.1. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).....	1
2.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).....	1
2.3. Direction du Budget.....	2
2.4. Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).....	2
2.5. Direction générale de l'offre de soins (DGOS).....	2
2.6. Direction de la sécurité sociale (DSS).....	2
2.7. Direction générale du travail (DGT).....	3
2.8. Direction générale du Trésor.....	3
2.9. Services déconcentrés.....	3
3. EMPLOYEURS DU SECTEUR PUBLIC	3
3.1. Conférence des Directeurs généraux de CHU.....	3
3.2. Association des DRH des grandes collectivités.....	3
4. ETABLISSEMENTS PUBLICS ET GIP	3
4.1. Caisse des dépôts et consignations (CDC).....	3
4.2. Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).....	4
4.3. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	4
4.4. Pôle emploi.....	4
4.5. GIP Modernisation des données sociales (GIP-MDS).....	4
5. ENTREPRISES ET ASSOCIATIONS	4
5.1. BNP PARIBAS.....	4
5.2. RENAULT GROUP.....	4
5.3. CARREFOUR.....	4
5.4. Association Française des Entreprises Privées (AFEP).....	4
6. PERSONNES QUALIFIEES	5
6.1. Ordre des experts comptables.....	5
6.2. Économiste.....	5

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

- ◆ Benjamin MAURICE, directeur de cabinet
- ◆ Paul-Antoine GEORGES, conseiller pouvoir d'achat et des mutations économiques et sociales
- ◆ Charles MAHY, chef de pôle travail et retraite

1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ◆ Clémence LENOIR, conseillère en charge de la macroéconomie

1.3. Cabinet du ministre délégué aux comptes publics

- ◆ Rayan NEZZAR, conseiller en charge des comptes et budgets sociaux

1.4. Cabinet du ministre de la Transformation et de la Fonction publiques

- ◆ David BONNOIT, Conseiller Budget, politiques salariales et sociales

2. Directions d'administration centrale

2.1. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- ◆ Michel HOUDEBINE, directeur
- ◆ Mickaël ORAND, mission analyse économique
- ◆ Patrick POMMIER, chef du département des relations professionnelles et du temps de travail
- ◆ Malik KOUBI, sous-direction salaire, travail et relations professionnelles

2.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- ◆ Guillaume TINLOT (directeur) chef du service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales
- ◆ Delphine GILBERT, cheffe du bureau de la politique salariale et des rémunérations ;
- ◆ Clément PETITBON, chargé d'études au bureau de la politique salariale et des rémunérations ;
- ◆ Isabelle RINEAU, adjointe à la cheffe de l'organisation, des conditions et du temps de travail ;
- ◆ Caroline MEYER, chargée d'études juridiques au bureau de la politique salariale et des rémunérations ;

Pièce jointe I

- ◆ Eve DELHAYE, chargée d'études juridiques au bureau de la politique salariale et des rémunérations ;
- ◆ Nathalie PHILIPPE-IGLESIAS, chargée d'études juridiques au bureau de la politique salariale et des rémunérations ;
- ◆ Mohamed HRIRD, chargé d'études juridiques au bureau de la politique salariale et des rémunérations.

2.3. Direction du Budget

- ◆ Benoît LAROCHE de ROUSSANE, sous-directeur de la deuxième sous-direction
- ◆ Stéphane VALLOIS, chef du bureau de la politique salariale et synthèse statutaire

2.4. Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

- ◆ Stéphane BRUNOT, directeur adjoint DGCL
- ◆ Christophe BERNARD, sous-directeur élus locaux et fonction publique territoriale
- ◆ Marie-Josée MIRANDA, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

2.5. Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- ◆ Marc REYNIER, adjoint sous-directeur RH système de santé
- ◆ Amadis DELMAS, chef de bureau sous-direction RH3
- ◆ Maeva BARBIRE, cheffe de bureau des personnels médicaux des personnels de santé
- ◆ Yannick LE GUILLOU, chef de bureau des personnels non médicaux
- ◆ Nathalie GOUGE, chargée de mission politique statutaire et indemnitaire

2.6. Direction de la sécurité sociale (DSS)

- ◆ Morgan DELAYE : sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- ◆ Stéphanie GILARDIN, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- ◆ Laurent LENIERE, adjoint à la sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale
- ◆ Caroline PEREIRA, cheffe de bureau du recouvrement
- ◆ Pierre DESJONQUERES, Chef du bureau de la législation financière sociale et fiscale
- ◆ Jean-Noël DODOTE, adjoint au chef de bureau de la législation financière sociale et fiscale
- ◆ Emmanuelle BARSKY, adjointe cheffe de bureau des prestations familiales et aides au logement
- ◆ Rémi TABAUD DEBOTH, adjoint chef de bureau des régimes professionnels de retraites et institutions de protection sociale complémentaire
- ◆ M. GUDEDO GUILLOTEAU chargé de mission

Pièce jointe I

2.7. Direction générale du travail (DGT)

- ◆ Pierre RAMIN, directeur général du travail
- ◆ Nathalie VAYSSE, cheffe de service
- ◆ Aurore VITOU, sous-direction des relations du travail
- ◆ Eva JALLABERT, adjointe sous-direction des relations du travail
- ◆ Marion GAUDEMET, adjointe à la chef de bureau de la durée du travail et des revenus du travail
- ◆ Bruno CAMPAGNE, adjoint à la cheffe du bureau des relations individuelles du travail
- ◆ Pierre-Hugues RICO, adjoint au chef de bureau des relations collective du travail
- ◆ Samiha KARODIA, équipe D@ccord

2.8. Direction générale du Trésor

- ◆ Anna BORNSTEIN, cheffe du bureau Institutions et évaluation des politiques sociales et de l'emploi
- ◆ Chakir RACHIQ, adjoint à la cheffe de bureau Institutions et évaluation des politiques sociales et de l'emploi

2.9. Services déconcentrés

- ◆ Véronique DESCACQ, directrice régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) de Bretagne

3. EMPLOYEURS DU SECTEUR PUBLIC

3.1. Conférence des Directeurs généraux de CHU

- ◆ Alexandre FOURNIER, secrétaire général de la conférence des DG de CHU
- ◆ Mickael GALY : directeur général du CHRU de Strasbourg
- ◆ Matthieu GIRIER : directeur du pôle RH du CHU de Bordeaux
- ◆ Erwan PAUL : directeur des ressources humaines au CHU de Rennes

3.2. Association des DRH des grandes collectivités

- ◆ Sarah DESLANDES : Vice-présidente de l'association des DRH et DGA ressources de la Ville de Chambéry

4. ETABLISSEMENTS PUBLICS ET GIP

4.1. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- ◆ Michel YAHIEL, directeur des politiques sociales
- ◆ Laure de la BRETECHE, directrice déléguée des politiques sociales

Pièce jointe I

- ◆ Marine NEUVILLE, directrice du Développement de la Direction des politiques sociales

4.2. Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- ◆ Renaud VILLARD, directeur général
- ◆ Véronique PUCHE, directrice des systèmes d'information

4.3. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

- ◆ Yann-Gaël AMGHAR, directeur général
- ◆ Emmanuel DELLACHERIE, directeur de la réglementation et du contrôle

4.4. Pôle emploi

- ◆ Elisabeth GUEGUEN : directrice indemnisation et réglementation

4.5. GIP Modernisation des données sociales (GIP-MDS)

- ◆ Elisabeth HUMBERT BOTIN, directrice générale
- ◆ Julie CONTI, coordinatrice de la mission normalisation

5. ENTREPRISES ET ASSOCIATIONS

5.1. BNP PARIBAS

- ◆ Thomas SEVAUT, Directeur des ressources humaines

5.2. RENAULT GROUP

- ◆ Maximilien FLEURY, Directeur personnel France
- ◆ Nicolas TCHENG, chargé des affaires publiques Renault Group
- ◆ Anne-Laure LOISEAU, responsable RH

5.3. CARREFOUR

- ◆ Jérôme NANTY : Directeur Exécutif Ressources Humaines et Patrimoine pour le Groupe Carrefour
- ◆ Quentin BARDET : en charge des questions de transformation

5.4. Association Française des Entreprises Privées (AFEP)

- ◆ Stéphanie ROBERT : directrice générale adjointe
- ◆ Julie LEROY : directrice des affaires sociales

6. PERSONNES QUALIFIEES

6.1. Ordre des experts comptables

- ◆ Jean-Luc MOHR, Président
- ◆ Patrick VIAULT, directeur des études techniques et d'Infodoc-experts
- ◆ Véronique ARGENTIN, directeur des études sociales, conseil de l'ordre des experts comptable
- ◆ Gaëlle LAUNAY, adjointe au directeur des études sociales, conseil de l'ordre des experts comptables

6.2. Économiste

- ◆ Gilbert CETTE, spécialiste de l'étude du marché du travail, des temps de travail, de la productivité, professeur à Neoma Business School, président du groupe d'experts sur le SMIC

PIÈCE JOINTE II

Lettre de mission

Pièce jointe II



Paris, le 02 SEP. 2022

Nos références : MEFI-D22-02827

Madame Catherine SUEUR
Cheffe de l'Inspection générale des finances

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef de l'Inspection générale des affaires
sociales

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef de l'Inspection générale de
l'administration

Objet : Mission relative au projet de création d'un compte épargne-temps universel (CETU).

Le compte épargne-temps (CET) est un dispositif d'aménagement du temps de travail qui permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de repos non prises ou des sommes qu'il y a affectées. S'agissant des salariés du secteur privé, il s'agit d'un dispositif facultatif mis en place par accord collectif. Le nombre de bénéficiaires du dispositif reste aujourd'hui modeste dans le secteur privé et sa mise en œuvre dépend souvent de la taille des entreprises et du secteur d'activité. S'agissant des agents publics, il s'agit d'un dispositif de droit sous certaines conditions.

Le CET est très peu portable en cas de changement d'entreprise, particulièrement si les deux entreprises n'appartiennent pas à la même branche. Il est portable entre les versants du secteur public mais pas entre la sphère publique et le secteur privé. Dans le secteur privé, un mécanisme de consignation des droits existe mais demeure très peu utilisé.

1/3

Pièce jointe II

Le projet de création d'un compte épargne-temps universel (CETU) constitue l'un des engagements du programme du Président de la République. Il vise à donner aux salariés une meilleure prise sur la gestion et la conciliation des temps professionnels et personnels tout au long de leur carrière.

Le CETU reposera sur les principes suivants :

- l'universalité. Le CETU serait ouvert, alimenté et mobilisé dans les mêmes conditions quel que soit le statut du titulaire, afin de tenir compte des transitions de plus en plus fréquentes entre statuts ;
- l'opposabilité. Le CETU deviendrait un droit individuel non conditionné à l'accord de l'employeur et non limité dans son alimentation. L'abondement et l'utilisation seraient régis par des règles au moins partiellement communes ;
- la portabilité tout au long de la carrière, quelle que soit la forme d'activité.

Les partenaires sociaux seront sur ces bases invités à négocier, en application de l'article L.1 du code du travail, les paramètres du CETU, notamment ses modalités d'abondement et d'utilisation, et ses modalités d'articulation avec les dispositifs de CET actuels.

Il paraît cependant nécessaire, en amont de cette négociation, d'apporter un éclairage technique, financier et opérationnel sur divers sujets afin de mieux préparer cette concertation.

Nous souhaitons donc vous confier la conduite de cette expertise qui devra s'articuler autour des axes suivants :

- les critères qui doivent être mobilisés pour choisir le gestionnaire et de façon subséquente la structure la plus à même de gérer le CETU, ainsi que les contraintes techniques qui devront être prises en compte lors des négociations pour fixer les paramètres de gestion du CETU ;
- la structuration financière du CETU. Vous éclairerez notamment les enjeux financiers liés aux différentes unités de compte (temporelle ou monétaire) et aux règles d'indexation des droits pour les différents acteurs (entreprises, gestionnaire, État). Vous examinerez également les ajustements à apporter aux modalités de gestion des prélèvements sociaux et fiscaux liés aux jours placés sur le CETU, ainsi qu'aux différentes modalités de règlement des jours épargnés au gestionnaire du CETU par l'entreprise en fonction de leurs impacts sur ses agrégats comptables. L'articulation entre le CETU et les dispositifs d'épargne salariale existant sera aussi étudiée ;
- les principaux paramètres de fonctionnement du CETU qui pourraient être retenus (conditions d'abondement, d'utilisation et de liquidation des droits, y compris monétisation potentielle, et publics concernés) sur la base notamment d'un bilan des stipulations conventionnelles aujourd'hui applicables. Vous étudierez également les différentes possibilités d'articulation du CETU avec les dispositifs de CET conventionnels existants dans les entreprises ainsi que la place qui pourrait être laissée aux adaptations au niveau de la branche ou de l'entreprise, par la négociation collective ou à défaut par décision unilatérale de l'employeur ;
- la possibilité pour certains publics (notamment les jeunes) d'afficher temporairement un solde négatif afin de renforcer l'utilisation du CETU comme un outil de gestion des différents temps de la carrière. Vous explicitez les effets sur l'emploi et l'insertion des publics visés au regard des dispositifs déjà existant. Vous explicitez les risques financiers d'une telle possibilité et, le cas échéant, les moyens pour les prendre en compte et les limiter (contraintes envisageables sur les possibilités de recours au solde négatif par exemple) ;

Pièce jointe II

- le statut du salarié utilisant son CETU (statut du contrat de travail, protection sociale associée) ;
- l'effet de la portabilité des droits sur la carrière des salariés. Vous analyserez le potentiel impact du CETU sur les comportements d'anticipation des départs en retraite et d'augmentation du temps de travail en milieu de carrière. Vous étudierez également le risque que les jours placés sur le CETU pèsent sur l'employabilité des salariés en fin de carrière, et proposerez des pistes concernant les paramètres de fonctionnement du CETU pour limiter ces risques ;
- la prise en compte des enjeux spécifiques à la Fonction publique au regard de ses règles propres en matière d'utilisation du CET et l'impact du CETU sur les finances publiques.

Vous pourrez vous appuyer, pour vos travaux, sur les services du ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, ceux du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et ceux du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques : la direction de la Sécurité sociale, la direction générale du Travail, la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, la direction de l'Animation, de la Recherche, des Études et des Statistiques, ainsi que la direction générale du Trésor et la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

Vous nous remettrez votre rapport au plus tard le 31 octobre prochain.



Olivier DUSOYPT
Ministre du Travail,
du Plein emploi et de l'Insertion



Bruno LE MAIRE
Ministre de l'Économie, des Finances
et de la Souveraineté industrielle et numérique



Gabriel ATTAL
Ministre délégué
chargé des Comptes publics



Stanislas GUERINI
Ministre de la Transformation
et de la Fonction publiques