



**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.**

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 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	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 <i>STATU QUO</i>	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'ordonnancer 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.

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.

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.

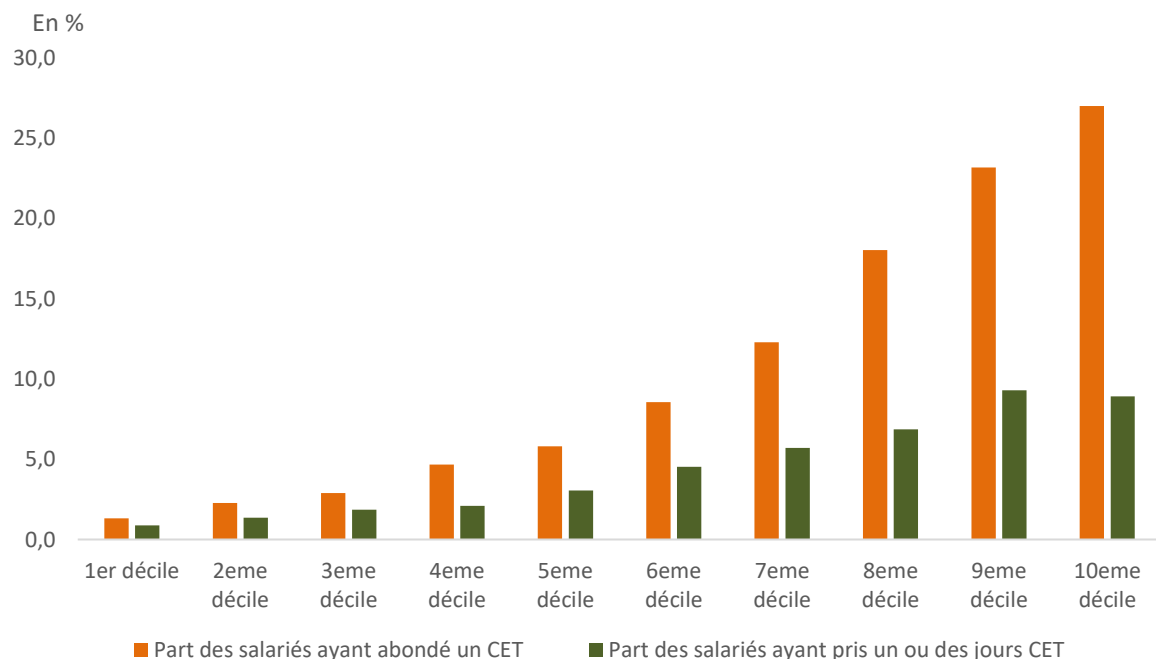
D'après les informations disponibles, il existe en 2022 une dizaine d'accords de branche portant sur les CET, pour environ 8 000 accords d'entreprises, sans qu'il soit possible d'estimer ainsi le nombre de salariés couverts. D'après les données de la DARES, 22 % des salariés des entreprises de plus de 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

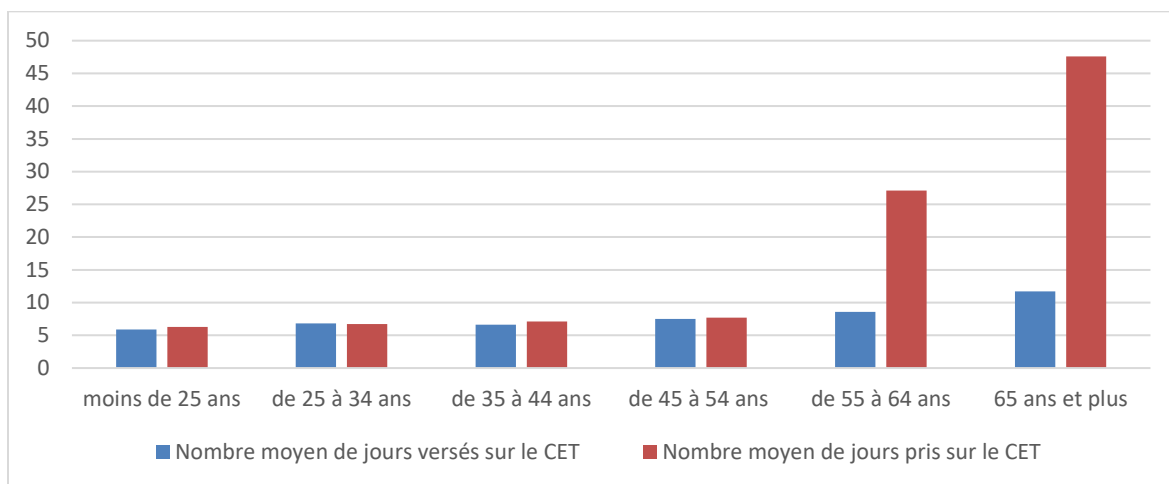


Source : Dares, enquête Ecmoss (champs des entreprises de 1 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France métropolitaine).

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.

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

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.

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

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 régulée 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.

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).

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 événement 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.

(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.

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*

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		
salaire	< 30 852 €	30 852 € à 41 136 €	> 41 136 €	< 30 852 €	30 852 € à 41 136 €	> 41 136 €
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.

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.

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.

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).

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

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 accroît, 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 monétisation**⁴¹ ;
- 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.

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.

◆ 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* ».

Cependant, 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 relai 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 stylized signature in black ink, featuring a large 'S' and 'D' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Sandra Desmettre

Le Préfet, inspecteur général
de l'administration,

A signature in black ink, consisting of a large, rounded 'O' shape with a horizontal line through it.

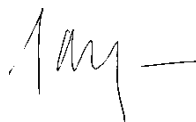
Jean-Michel Mougard

Sous la supervision de l'inspecteur
général des finances,

A signature in black ink, featuring a stylized 'F' and 'L' followed by a horizontal line.

Frédéric Lavenir

L'inspecteur général des affaires sociales,

A signature in black ink, featuring a stylized 'F' and 'C' followed by a horizontal line.

François Carayon

L'inspectrice des affaires sociales,

A signature in black ink, featuring a stylized 'V' and 'M' followed by a horizontal line.

Véronique Martin Saint-Léon

FICHES TECHNIQUES

LISTE DES FICHES TECHNIQUES

- FICHE 1 :** ÉVOLUTION HISTORIQUE DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS ET RÈGLES EN VIGUEUR
- FICHE 2 :** ÉTAT DES LIEUX DES DONNÉES DISPONIBLES ET CARACTÉRISATION DES CET EXISTANTS
- FICHE 3 :** COMPARAISONS INTERNATIONALES
- FICHE 4 :** QUELLES FINALITÉS POSSIBLES POUR UN COMPTE ÉPARGNE-TEMPS UNIVERSEL ?
- FICHE 5 :** LE PÉRIMÈTRE DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS UNIVERSEL
- FICHE 6 :** UNE CRÉATION NÉCESSITANT UNE ARTICULATION ENTRE LE CADRE NORMÉ ET NÉGOCIÉ
- FICHE 7 :** PANORAMA SYNTHÉTIQUE DES DIFFÉRENTES FORMES ACTUELLES DE PORTABILITÉ DU CET
- FICHE 8 :** MODÈLES OPÉRATIONNELS DU CETU : PORTAGE DES DROITS, TENUE DES COMPTES, TRANSFERTS
- FICHE 9 :** PANORAMA DES RÈGLES D’ALIMENTATION DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS (CET) ET POSSIBILITÉS D’ALIMENTATION DU CETU (CET UNIVERSEL)
- FICHE 10 :** MODALITÉS DE REVALORISATION DES DROITS ET SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE
- FICHE 11 :** QUELLES UTILISATIONS DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS UNIVERSEL ?
- FICHE 12 :** L’ARTICULATION DU CETU AVEC LA RETRAITE ET LES DISPOSITIFS DE GESTION DES FINS DE CARRIÈRE
- FICHE 13 :** QUESTIONS POSÉES PAR LA MISE EN ŒUVRE DU CETU POUR LES NON-SALARIÉS
- FICHE 14 :** COMPTE ÉPARGNE-TEMPS ET ACTIVITÉ PARTIELLE
- FICHE 15 :** LES EFFETS DU CETU EN MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX DES PERSONNES
- FICHE 16 :** EXAMEN DE LA POSSIBILITÉ DE SOLDE NÉGATIF

- FICHE 17 : TRAITEMENT DES DROITS ACQUIS SUR CET EXISTANTS**
- FICHE 18 : MÉCANISMES DE TRANSFERT D'INFORMATIONS NÉCESSAIRES À LA
PORTABILITÉ DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS UNIVERSEL**
- FICHE 19 : PROVISIONS ET FLUX FINANCIERS**
- FICHE 20 : RÉGIME FISCAL ET SOCIAL**
- FICHE 21 : ESTIMATIONS VOLUMÉTRIQUES LIÉES AU FONCTIONNEMENT DU
COMPTE ÉPARGNE-TEMPS UNIVERSEL**
- FICHE 22 : ESQUISSE DES IMPACTS POSSIBLES SUR LE PLAN MACROÉCONOMIQUE**
- FICHE 23 : IMPACTS EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES**
- FICHE 24 : ENJEUX POUR LES « PETITS » EMPLOYEURS**
- FICHE 25 : SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTS IMPACTS POSSIBLES DE LA MISE EN
PLACE DU CETU POUR LES PERSONNES**

FICHE N° 1

Évolution historique du compte épargne- temps et règles en vigueur

SOMMAIRE

1. LE CET DANS LES ENTREPRISES.....	1
1.1. Une évolution progressive depuis sa création	1
1.2. Les grandes caractéristiques du CET d'entreprise d'aujourd'hui	2
2. LE CET DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	4
2.1. Une convergence des principes réglementaires	4
2.2. Un CET encadré et transférable entre les versants de la fonction publique.....	5

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 ainsi que son application au sein de la fonction publique. Il sera mis en lumière quelques points saillants qui auront vocation, non pas de décrire un état des lieux exhaustif, mais plutôt d'apporter une illustration du dispositif de CET tel qu'utilisé actuellement.

1. Le CET dans les entreprises

1.1. Une évolution progressive depuis sa création

Le dispositif du compte épargne-temps a été créé par la loi du 25 janvier 1994¹ relative à la participation des salariés en conférant une base légale à des pratiques conventionnelles de branches professionnelles (sociétés d'assurance) ou d'accords d'entreprise, notamment à EDF-GDF fin 1993.

À l'origine, le dispositif avait pour ambition de combiner plusieurs objectifs : pour les salariés, celui de disposer, à certaines périodes de leur vie, d'un capital-temps leur facilitant un congé sabbatique, un congé parental, ou un congé de fin de carrière ; pour les entreprises, celui de proposer à leurs salariés d'aménager leur organisation du travail à l'approche de la retraite, tout en permettant l'embauche de jeunes. À cet égard, la durée du congé initiale, de six mois, modifiable par voie d'accord, avait pour objectif de favoriser cet effet emploi.

Le compte épargne-temps ainsi créé a connu des aménagements successifs² 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 déplafonnée, la convertibilité temps/argent est devenue possible et les capacités d'alimentation ont été élargies. La possibilité ouverte en 2008³ de « monétiser » des temps de repos a constitué un tournant, ouvrant la voie de l'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** : définition du CET et affectation de la fraction du congé annuel au-delà de vingt-quatre jours ouvrables ; complément de rémunération ou cessation progressive d'activité ; utilisation de congés pour compléter sa rémunération uniquement au-delà des trente jours ; principe de garantie par l'assurance garantie des salaires (AGS) des droits acquis dans le CET (article L.3151-4 du code du travail (CT)) ;

¹ Loi n°94-640 du 25 juillet 1994 sur l'amélioration de la participation des salariés.

² 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 les dispositions d'ordre public, le champ de la négociation collective ainsi que les dispositions supplétives.

³ Loi n°2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

- ♦ **le champ de la négociation collective** : règles d'alimentation en temps ou argent et pour l'employeur au-delà de la durée collective (L.3152-1 du code du travail) ; modalités de gestion du compte, conditions d'utilisation, de liquidation et de transfert des droits d'un employeur à un autre (L.3152-2 du CT) ; dispositif d'assurance et de garantie pour les droits excédant le plafond d'assurance de l'AGS (L.3152-3 du CT) ; utilisation pour alimenter un plan d'épargne entreprise ou interentreprises (L.3332-1 et L.332-2 du CT) ; utilisation pour contribuer au financement de prestations de retraite supplémentaire ou pour réaliser des versements sur un ou plusieurs plans d'épargne retraite collectifs, en reprenant le régime fiscal et social associé (article L. 3152-4 du CT) ;
- ♦ **des dispositions supplétives** : le dispositif de garantie pour les droits excédant le plafond garanti par l'AGS doit être mis en place par l'employeur ; à défaut, des dispositions réglementaires prévoient la liquidation des droits excédant ce plafond (article L. 3153-1 du CT) ; en l'absence de stipulations conventionnelles, le mécanisme existant de portabilité des droits s'appliquera : possibilité pour le salarié de demander à percevoir au moment de la rupture de son contrat de travail une indemnité correspondant à la conversion monétaire de l'ensemble de ses droits acquis, ou la consignation auprès de la Caisse des dépôts de ses droits convertis en unités monétaires, cette dernière possibilité requérant toutefois l'accord de l'employeur (article L. 3153-2).

1.2. Les grandes caractéristiques du CET d'entreprise d'aujourd'hui

Conformément aux dispositions de 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 d'établissement ou, à défaut, d'une convention ou accord de branche qui en définit les modalités de gestion : création, alimentation, utilisation, transfert, liquidation⁴.

Le CET est applicable dans tout organisme de droit privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les établissements publics à caractère administratif lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé⁵ et pour tout type de salarié, y compris les télétravailleurs, les employés de maison, concierges et gardiens d'immeubles à usage ou non d'habitation ou à usage mixte, travailleurs à domicile et assistants maternels⁶.

L'alimentation en temps ou argent du CET s'est élargie et son utilisation, parfois collective, s'est diversifiée. Ainsi, le **CET peut être crédité en temps⁷ ou en argent**, selon les modalités fixées

⁴ L'accord collectif définit (C. trav., art. L. 3152-1 à art. L. 3152-4) :

- les conditions et limites dans lesquelles le CET est alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié. Pour les congés payés, seuls les droits au-delà de 24 jours ouvrables (soit quatre semaines) peuvent être affectés (art. L. 3151-2) ;
- les conditions et limites dans lesquelles le CET peut être alimenté à l'initiative de l'employeur, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective de travail (art. L. 3152-1) ;
- les modalités de gestion du CET (art. L. 3152-2) ;
- les conditions d'utilisation, de liquidation et de transfert des droits d'un employeur à un autre ;
- le dispositif d'assurance ou de garantie pour les droits acquis, convertis en unités monétaires, qui excèdent 6 fois le plafond mensuel retenu pour le calcul des contributions au régime d'assurance chômage (art. D. 3253-5).

⁵ Entreprises énumérées à l'article L. 2211-1 du code du travail.

⁶ Circulaire DRT 2006-09 du 14 avr. 2006.

⁷ **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.

par l'accord collectif⁸ qui peut proposer des solutions variées en complément de rémunération, cessation progressive d'activité, alimentation d'un plan d'épargne salariale, d'un plan d'épargne retraite, 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** (repos quotidien et hebdomadaire, contrepartie en repos au travail de nuit).

L'utilisation du CET peut revêtir des formes variées allant, selon les dispositions de l'accord collectif, du financement de divers congés non rémunérés prévus ou non par le code du travail (congé parental d'éducation, congé pour création ou reprise d'entreprise, congé sabbatique, congé sans solde, congé de solidarité internationale, congé de solidarité familiale, congé pour enfant malade ou de présence parentale, ou tout autre congé sans rémunération), au don de jours au bénéfice d'un autre salarié ayant un enfant gravement malade, au financement total ou partiel d'un passage à temps partiel, d'une période de formation hors temps de travail ou encore d'une cessation d'activité. Cette diversité, constatée par la mission lors de la consultation d'accords d'entreprises, a été **relativisée par les responsables de ressources humaines (BNP, Carrefour, ANDRH...) qui nous ont indiqué 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, en cas de rupture du contrat de travail, d'une indemnité correspondant à la conversion monétaire des droits acquis ; soit par leur consignation, en accord avec l'employeur, auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le déblocage des droits consignés se fait au profit du salarié bénéficiaire ou de ses ayants droits. Les sommes placées à la CDC sont rémunérées selon le taux fixé par avis du directeur général pour calculer les intérêts des comptes de dépôts qui y sont ouverts. Cette possibilité est très peu utilisée⁹.

Concernant le régime fiscal et social du dispositif, **les sommes issues du CET ont la nature d'un élément de rémunération, elles entrent dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale, de la CSG et de la CRDS**. Elles donnent lieu à cotisations et contributions sociales de sécurité sociale au moment où elles sont versées au salarié ou, en cas d'alimentation d'un plan d'épargne salariale, avant transfert et affectation au plan. Les sommes versées aux salariés lors de la prise du congé entrent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Les droits CET versés **sur un Perco ou épargne retraite**, et qui ne sont pas issus d'un abondement en temps ou en argent de l'employeur, bénéficient, dans la limite de dix jours ouvrables par an, d'une **exonération de cotisations salariales de sécurité sociale et des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur**¹⁰. Par ailleurs, **ils sont exonérés de l'impôt sur le revenu**¹¹ (cf. fiche 20 régime fiscal et social).

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. En théorie, les configurations de CET peuvent être aussi diversifiées qu'il existe d'accords d'entreprises, (environ 8 000 accords d'entreprises et 13 accords de branche)¹².

⁸ **A l'initiative du salarié** : sommes d'argent (13ème 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.

⁹ 161 dossiers consignés à fin 2019.

¹⁰ Articles L.3152-4 du code du travail et L.242-4-3 du code de la sécurité sociale.

¹¹ Articles L. 3152-4 du code du travail et 81, 18b du code général des impôts.

¹² 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

D'un instrument individuel d'organisation du temps de travail, le CET est devenu progressivement un outil d'épargne, dont les incidences sur la durée et l'aménagement du temps de travail ne sont pas totalement neutres. Une analyse de 2017 de près de 900 accords d'entreprises montre que le résultat de la négociation collective sur les CET peut en effet répondre à des logiques différentes. Ainsi, **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 sociaux**¹³. La fiche n°2 sur l'état des lieux des données disponibles et la caractérisation des CET existants donne des éléments complémentaires sur la situation actuelle des CET.

2. Le CET dans les trois versants de la fonction publique

2.1. Une convergence des principes réglementaires

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'État¹⁴ (FPE) et la fonction publique hospitalière¹⁵ (FPH) et 2004 dans la fonction publique territoriale (FPT)¹⁶.

On retrouve dans le public comme dans le privé, les grands principes de constitution d'un CET, à savoir l'existence d'un compte permettant à un agent de la fonction publique d'accumuler des droits à congé rémunéré et de bénéficier, sous certaines conditions, d'une monétisation en contrepartie des congés non pris. Dans ces deux secteurs, le CET est à **articuler avec les principes du droit européen destiné à garantir la santé et la sécurité des salariés imposant la prise effective de quatre semaines de congés par an**.

Au sein de la fonction publique d'État comme de la fonction publique hospitalière, une forte capitalisation de droits à CET a nécessité la mise en place de modalités spécifiques pour la FPE en 2009¹⁷ et en 2012 pour la FPH¹⁸.

Ainsi, dans ces deux fonctions publiques, a été mise en place une double comptabilisation des temps avec un droit d'option pour les agents et l'instauration d'une période transitoire :

¹³ Timo Giotto et Jens Thoemmes. « Le compte épargne-temps - Mieux vivre ou travailler plus ? » La nouvelle revue du travail 11/2017.

¹⁴ Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique d'État et la magistrature.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

¹⁸ Décret n° 2012-1366 du 6 décembre 2012 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps et aux congés annuels dans la fonction publique hospitalière.

- ◆ un CET historique : sont concernés les jours acquis (jusqu'au 31 décembre 2008 pour la FPE et 31 décembre 2011 pour la FPH), soumis à un régime de gestion transitoire, jusqu'à épuisement ;
- ◆ un CET pérenne/droit commun : sont comptabilisés les jours acquis (à compter du 1^{er} janvier 2009 pour la FPE et 1^{er} janvier 2013 pour la FPH) soumis au régime de gestion actuel.

Les deux types de CET coexistent et sont gérés indépendamment sans que cela ne pose de difficultés particulières ainsi que le rappelaient la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la conférence des DG de CHU à la mission.

2.2. Un CET encadré et transférable entre les versants de la fonction publique

Les dispositions de chacune des trois fonctions publiques ont progressivement évolué et ont établi une certaine convergence des **modalités de mise en place, de gestion et de transfert des CET dans les fonctions publiques**, qui s'imposent sauf exception¹⁹.

◆ Conditions d'éligibilité

Les fonctionnaires et agents non titulaires exerçant leurs fonctions à temps complet ou partiel ayant accompli **au moins une année** de manière continue au moment de la demande peuvent ouvrir un CET. Sont exclus les stagiaires, les vacataires et les bénéficiaires de contrats aidés (CUI-CAE...), les fonctionnaires soumis au régime d'obligation de service, les enseignants, les personnels militaires.

◆ Ouverture - alimentation - plafond

L'ouverture de droit du CET s'effectue à **la demande de l'agent éligible**. Le nombre maximum de jours pouvant être épargnés sur le CET au-delà du plafond de 15 jours, est fixé à 10 jours par an (porté à 20 jours pendant la crise sanitaire). L'alimentation est possible *via* un report de jours de congés et de réduction du temps de travail (RTT), sous réserve de ce qui a été négocié en termes de pose planifiée de jours RTT sur l'année, et de report de jours de fractionnement. **Le CET est plafonné à 60 jours**, hormis les périodes dérogatoires de la crise sanitaire portant le plafond des jours CET à 70 en 2020 pour les trois fonctions publiques et à 80 en 2021 pour la FPH (arrêté 12 février 2021).

◆ Utilisation

Il existe **trois utilisations possibles** des CET : en **jours** de congés (obligatoire pour les 15 premiers jours épargnés et conditionnée à la prise effective de 20 jours de congés annuels) ; en argent sous la forme d'une **indemnité forfaitaire** (catégorie A et assimilé : 135 € ; catégorie B et assimilé : 90 € ; catégorie C et assimilé : 75 €)²⁰ ; par un **abondement au régime de retraite additionnelle** de la fonction publique (RAFP) pour les agents titulaires. L'utilisation du CET est de droit pour certains congés : retour congés maternité ou adoption, congés paternité ou accueil de l'enfant, congé proche aidant, congé de solidarité familiale.

¹⁹ Règles dérogatoires quant au nombre de jours versés par an et hausse du plafond du CET suite à la crise sanitaire.

²⁰ Concernant les principes qui président à cette monétisation forfaitaire, le Conseil d'État a jugé, s'agissant du CET relevant de la fonction publique d'État, que la possibilité d'obtenir une contrepartie financière constitue « **un régime indemnitaire spécifique, dont il appartenait au pouvoir réglementaire de fixer le régime et les modalités, sans qu'aucune règle ni aucun principe du droit de la fonction publique ne lui impose de calculer le montant de l'indemnisation en fonction de l'indice correspondant au grade et à l'échelon de l'agent, selon la règle du 1/30e indivisible de sa rémunération mensuelle ou de le majorer au motif que les jours de repos ou de congés travaillés conduisent au dépassement du volume annuel de travail prévu** par les dispositions du décret du 25 août 2000 précitées (Conseil d'État, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 11/10/ 2010, n° 322980, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Dans la fonction publique territoriale, la possibilité d'indemnisation et l'abondement en points d'épargne RAEP 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. Il ressort des entretiens de la mission (DGAFP – DGCL – DGOS – DG de CHU –DRH collectivités) que **les CET sont majoritairement utilisés en fin de carrière**, dans tous les versants et particulièrement au sein de la FPH (un nombre important de médecins non universitaires ayant atteint le plafond). Cette utilisation peut affecter le fonctionnement de l'administration concernée, si elle se trouve dans l'incapacité de remplacer l'agent concerné pour des raisons de plafond d'emploi, de contraintes de masse salariale ou d'absence de possibilité pour deux agents d'occuper un même emploi fonctionnel.

♦ **Transférabilité entre versants de la fonction publique**

Le principe de portabilité du compte épargne-temps dans la fonction publique a été consacré dans chacun des versants en 2018²¹. Il est codifié à l'article L. 621-4 du code général de la fonction publique qui dispose que « **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** ». L'utilisation des droits ouverts à compter de la date d'affectation est alors régie par les règles applicables dans la structure d'accueil. La mise en œuvre de la portabilité du CET peut relever d'une convention financière, comme dans la FPT²², faire l'objet de comptabilisation spécifique et d'une indemnisation de l'établissement d'accueil par celui d'origine dans la FPH (cf. fiche n°8).

²¹ Décret n° 2018-1305 du 27 décembre 2018, qui porte modification des dispositions régissant le CET dans les trois versants de la fonction publique.

²² Article 11 du décret n° 2004-878 : « les collectivités ou établissements peuvent, par convention, prévoir des modalités financières de transfert des droits à congés accumulés par un agent bénéficiaire d'un compte épargne-temps à la date à laquelle cet agent change, par la voie d'une mutation ou d'un détachement, de collectivité ou d'établissement ».

FICHE N° 2

**État des lieux des données
disponibles et caractérisation des
CET existants**

SOMMAIRE

1. LES DONNÉES DISPONIBLES SUR L'UTILISATION DU DISPOSITIF CET SONT LACUNAIRES.....	1
2. DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LES SALARIÉS AYANT ACCÈS À UN CET SONT MINORITAIRES ET LE RECOURS EFFECTIF AU CET RESTE LIMITÉ.....	1
2.1. Les salariés éligibles à l'ouverture d'un CET se concentrent dans les grandes entreprises.....	1
2.2. Le recours au dispositif CET concerne une minorité de salariés	1
2.3. L'ouverture et l'alimentation d'un CET diffèrent selon les caractéristiques des salariés.....	2
2.4. Les CET concernent, à l'heure actuelle, plutôt les emplois stables...qui représentent une faible part des embauches	4
2.5. Les conditions d'ouverture, d'alimentation et d'utilisation peuvent différer de manière importante	6
3. DANS LA FONCTION PUBLIQUE, LE CET EST À L'INVERSE ASSEZ GÉNÉRALISÉ....	6

1. Les données disponibles sur l'utilisation du dispositif CET sont lacunaires

Il n'existe pas de suivi spécifique de la mise en œuvre, par les différents employeurs, des comptes épargne-temps (CET), et notamment de l'alimentation et de l'utilisation de ce type de dispositifs, même si les accords collectifs sont transmis aux DREETS (Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités) qui en vérifient la conformité juridique et qu'ils sont publiés par la suite sur Légifrance. Il n'existe en effet pas d'exploitation spécifique des informations qu'ils contiennent. Concernant les informations d'utilisation, les données disponibles proviennent des enquêtes sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (Ecmoss, Insee-DARES) et de l'enquête REPONSE 2017 de la DARES. Les dernières données disponibles datent ainsi, pour le secteur privé, de 2019.

D'après les informations compilées par la mission, il n'existe actuellement que 13 accords de branche en 2022 portant sur les CET, pour environ 8 000 accords d'entreprises.

2. Dans le secteur privé, les salariés ayant accès à un CET sont minoritaires et le recours effectif au CET reste limité

2.1. Les salariés éligibles à l'ouverture d'un CET se concentrent dans les grandes entreprises

Une étude publiée dans la nouvelle revue du travail¹ éclaire sur les utilisations du compte épargne-temps : les auteurs ont étudié un panel de 979 accords traitant du compte épargne-temps sur la période 2006-2013. Leurs résultats montrent que les salariés éligibles à l'ouverture d'un CET se concentrent dans les grandes entreprises. Ainsi, d'après les auteurs, sur les 229 grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) recensées en France en 2014, 75 % ont négocié un accord CET sur la période étudiée, ce qui représente environ 3 millions de salariés éligibles. Ce chiffre tombe à 4,63 % pour les établissements de taille intermédiaire, à 0,095 % pour les PME et 0,0003 % pour les micros entreprises.²

Les données de la DARES sur les entreprises de plus de 10 salariés indiquent que 22 % des salariés du secteur marchand seraient titulaires d'un CET en 2017. Ce chiffre est un majorant car, outre l'exclusion des entreprises de moins de 11 salariés, il ne prend en compte que les personnes ayant une ancienneté supérieure à 12 mois qui sont plus susceptibles d'avoir accès au CET – il faut par ailleurs noter que les accords peuvent préciser, au sein des entreprises, les salariés éligibles et les salariés non éligibles (selon les catégories, par exemple).

2.2. Le recours au dispositif CET concerne une minorité de salariés

D'après l'enquête conditions de travail 2019 de la DARES, 74 % des salariés (secteurs public et privé confondus) déclarent avoir pris l'année précédente tous les congés auxquels ils avaient droit, 23 % n'ont pas pu les prendre tous mais ont pu les reporter (sur l'année suivante ou sur un compte épargne-temps) et 3 % ont perdu les jours non pris : c'est notamment pour permettre aux salariés de ne pas perdre leurs jours de congés qu'a été pensé le dispositif CET.

¹ Timo Giotto et Jens Thoemmes, « Le compte épargne temps », *La nouvelle revue du travail*, 2017.

² *Ibid.*

Fiche n° 2

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 % (10,6 % en 2019), cf. tableau 1. Il s'agit donc d'une proportion faible, au regard de l'ensemble des salariés. Le nombre de jours épargnés annuellement est de l'ordre de 7 jours en moyenne.

Tableau 1 : Approvisionnement annuel du CET

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Proportion des salariés ayant abondé un CET (%)	9,5	9,7	8,4	9,2	9	9,6	9,6	10,2	8,8	8,1	10,6
Nombre moyen de jours déposés sur un CET, parmi les salariés en ayant déposé	8,4	7,4	7,1	7,9	6,3	7,1	6,3	6,7	7,2	7,2	7,7

Source : Dares, enquête Ecmoss - entreprises de 11 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France métropolitaine.

Il faut par ailleurs noter que la détention d'un CET n'est pas toujours liée à une raison d'épargne ou de report de congés : 46,8 % des salariés détenteurs d'un CET en disposent car celui-ci leur a été affecté d'office (cf. tableau 2). La deuxième raison la plus fréquemment citée tient au souhait de ne pas perdre des congés non pris. La possibilité de monétarisation ou d'utilisation pour anticiper la retraite restent des raisons moins importantes, sauf cette dernière pour la catégorie spécifique des 55 ans et plus.

Tableau 2 : Raison principale d'ouverture d'un CET selon l'âge du titulaire (en %)

Raison d'ouverture d'un CET	Tranche d'âge					
	< 25 ans	25 à 34 ans	35 à 44 ans	45 à 54 ans	>55 ans	En moyenne
CET affecté d'office	57,5	53,6	47,8	45,1	35,5	46,8
Pour ne pas perdre des jours de congés restants	16,9	25,0	28,0	24,3	27,8	25,8
Pour reporter ses congés pour un besoin futur	9,9	7,1	9,3	9,0	8,0	8,6
Pour cesser progressivement l'activité et anticiper la retraite	2,7	2,9	3,6	10,0	19,0	7,6
Pour pouvoir se faire payer les jours épargnés	5,4	6,4	4,6	3,9	4,1	4,7
Incitation de l'employeur pour reporter des congés	3,9	2,1	3,8	4,0	2,9	3,4
Ne sait pas	3,7	2,9	2,9	3,7	2,9	3,2

Source : Dares, enquête REPONSE 2017, volet Salariés - entreprises de 11 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France métropolitaine.

Lecture : En 2017, 19 % des salariés de 55 ans et plus ont ouvert un CET pour cesser progressivement leur activité et anticiper la retraite.

Le taux d'accès au CET est enfin très inégalement réparti selon le secteur d'activité : le taux de détention atteint 60 % parmi l'ensemble des salariés du secteur finance, assurance et immobilier, 32 % dans l'industrie manufacturière, 14 % dans la construction ; il l'est également en fonction de la taille de l'établissement : dans ceux qui emploient au moins 500 salariés, près d'un salarié sur deux détient un CET.

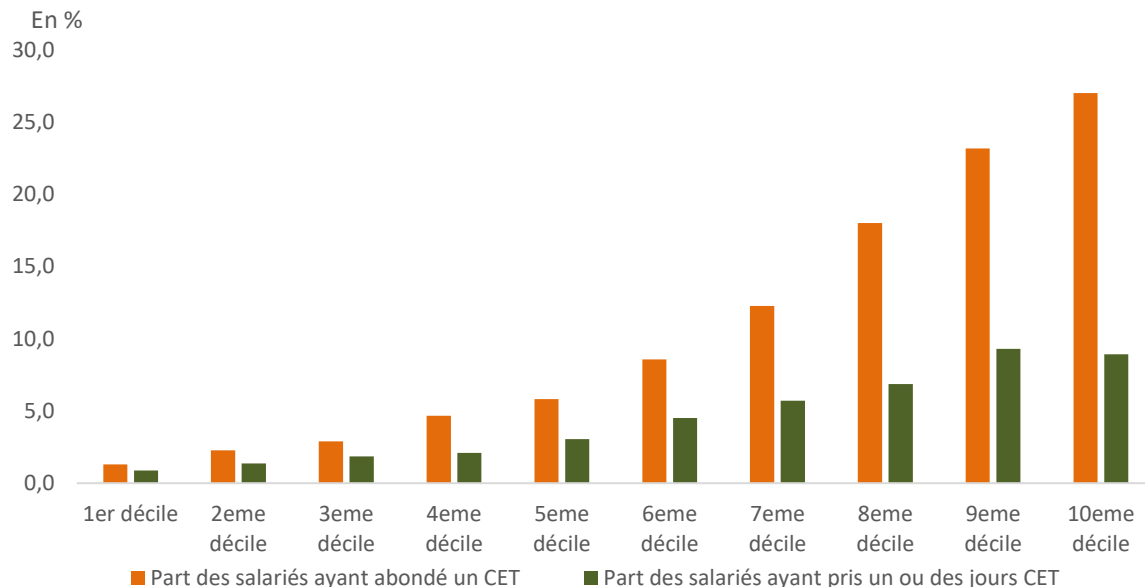
2.3. L'ouverture et l'alimentation d'un CET diffèrent selon les caractéristiques des salariés

Les salariés disposant des plus hauts revenus sont plus nombreux à accumuler des jours sur leurs CET. En 2019, plus de 25 % des 10 % des salariés les mieux rémunérés déclarent avoir abondé un CET sur la dernière année contre seulement 2 % des 10 % des salariés les moins

Fiche n° 2

bien rémunérés (cf. graphique 1). Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les cadres sont à la fois plus présents dans les grandes entreprises – plus susceptibles d'avoir mis en place un CET – et disposent plus souvent de régimes d'organisation du travail du type forfait jours leur permettant d'épargner des jours de congés.

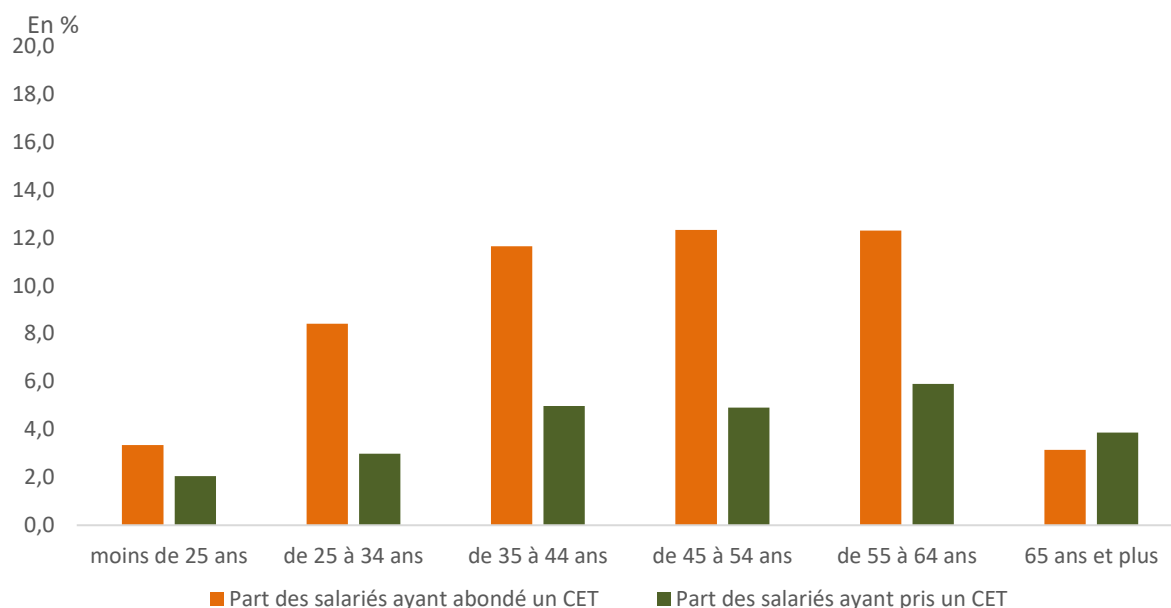
Graphique 1 : Part de salariés qui alimentent ou utilisent leur CET selon le décile de salaire



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

La tranche d'âge la plus concernée par l'alimentation est celle des 35-65 ans : comme le montre le graphique 2, la part des salariés des tranches 35-44 ans, 45-54 ans et 55-64 ans alimentant leur CET atteint 12 à 14 %, contre moins de 4 % pour les moins de 25 ans. La part des salariés qui, à l'inverse, utilise le plus les droits acquis sur le CET est celle des seniors (6 % pour la classe d'âge 55-64 ans notamment) (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Part de salariés qui alimentent ou utilisent leur CET selon la tranche d'âge



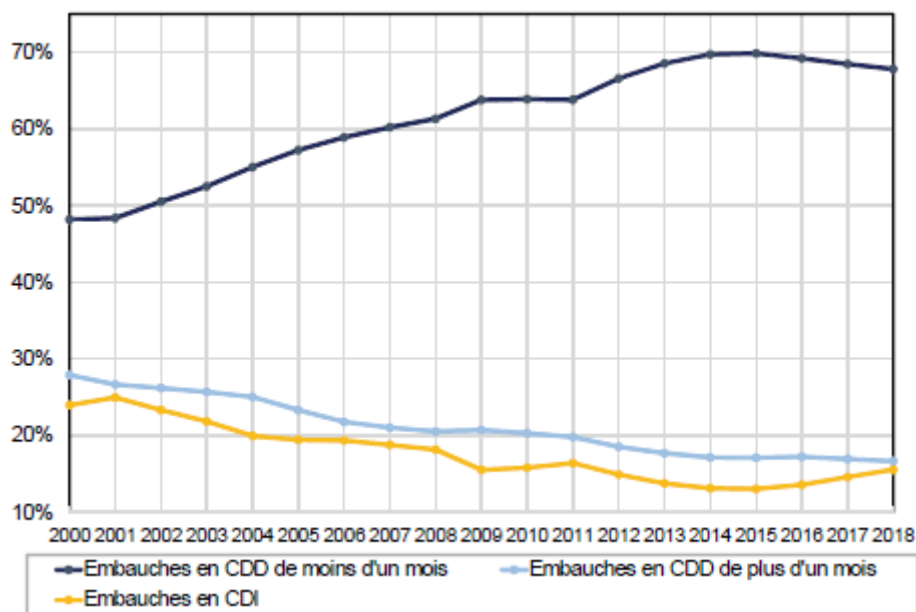
Source : Dares, enquête Ecmoss (champs des entreprises de 1 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France métropolitaine).

2.4. Les CET concernent, à l'heure actuelle, plutôt les emplois stables...qui représentent une faible part des embauches

La majorité des accords d'entreprises étudiés par la mission (cf. tableau 6) ne discrimine pas la capacité d'ouverture et d'alimentation en fonction du type de contrat de travail des salariés, mais conditionne ce droit à une ancienneté minimale (le plus souvent de 12 mois, parfois plus). Dès lors, la capacité pour un salarié en contrat à durée déterminée (CDD), d'une durée maximale de 18 mois (24 mois dans des cas spécifiquement prévus par la réglementation), à ouvrir et alimenter un CDD est limitée.

Or, si la majorité des salariés (hors intérim) sont, en France et en 2017, en contrat à durée indéterminée (CDI) – 88 % des salariés, contre 12 % en CDD – cette part de CDD dans l'emploi salarié a augmenté fortement entre 1982 et 2002, puis plus modérément. Ainsi, au sein des flux d'embauches en CDD et CDI, la part des CDD a nettement progressé en vingt-cinq ans, notamment à partir des années 2000, passant de 76 % en 1993 à 87 % en 2017. Cette évolution structurelle dans les mouvements de main-d'œuvre s'accompagne d'une forte hausse des contrats de très courte durée : depuis les années 2000, les embauches en contrats à durée déterminée (CDD) de très courte durée (moins d'un mois) ont fortement augmenté (cf. graphique 3) et la durée médiane des CDD s'est raccourcie. Ainsi, en 2017, les embauches en contrats de moins d'un mois représentent presque 70 % des embauches totales, alors qu'elles représentaient moins de 50 % des embauches en 2000. Ces deux évolutions parallèles – augmentation des embauches en CDD concomitante à la stabilité du stock – traduisent un raccourcissement de la durée des contrats (la durée médiane des CDD arrivés à terme est passée de plus de 20 jours en 2000 à 5 jours en 2017). Cette réduction de la durée des contrats de travail concerne essentiellement les CDD plutôt que l'intérim : la durée moyenne des missions d'intérim est restée stable entre 2001 et 2017, à environ 1,9 semaine³.

Graphique 3 : Part des embauche par type de contrat



Source : ACOSS-URSSAF, calculs DG Trésor sur les déclarations préalables à l'embauche hors intérim adressées aux URSSAF.

³ Trésor-éco n°238, avril 2019, Le développement des contrats de très courte durée en France.

L'augmentation du nombre d'embauches en contrats très courts s'observe essentiellement dans le tertiaire, où quatre secteurs d'activité contribuent à eux seuls à 80 % de l'augmentation de ces embauches : l'hébergement médico-social et l'action sociale, les arts et spectacles, l'hébergement-restauration, et les services administratifs et de soutien. Entre 2000 et 2017, le recours aux contrats de moins d'un mois a plus que doublé dans l'ensemble de ces secteurs. Il est moins marqué dans l'industrie et la construction, où l'emploi temporaire passe avant tout par l'intérim (à la fin du premier trimestre 2022, l'emploi intérimaire représente 3,1 % de l'ensemble des salariés⁴). Ce recours fréquent aux CDD de moins d'un mois est une particularité du marché du travail français (premier pays utilisateur de ce type de contrats à l'échelle de l'Union Européenne).

La capacité d'ouvrir un CET est plutôt réservée aux personnes qui occupent des emplois stables, alors que le monde du travail est marqué par l'augmentation des contrats courts qui n'y donnent généralement pas accès.

Selon un rapport d'information du Sénat⁵, les mobilités professionnelles sont désormais courantes. En 2018, un actif occupé sur trois a connu une transition professionnelle⁶ (32,2 %) : 9,7 % ont notamment connu une mobilité professionnelle, 5,9 % ont été de nouveau actifs après une période d'inactivité et 2,9 % ont suivi une formation. Cette tendance va sans doute tendre à augmenter : en 2018, près de 80 % des 18-26 ans ont connu une transition professionnelle, alors qu'ils étaient de moins 50 % dans ce cas lors des années précédentes.

Pour étudier les transitions sur le marché du travail, les enquêtes Emploi peuvent être mobilisées – France Stratégie a ainsi procédé à ce type d'analyses sur la période 2003-2014⁷ et notamment étudié les mobilités vers le non salariat : en moyenne annuelle, **la probabilité d'entrée en non-salariat entre 2003 et 2014 est plutôt stable, oscillant entre 0,1 % et 0,3 % pour les salariés du secteur public, et entre 0,4 % et 0,6 % pour les salariés du secteur privé.** *« Deux formes de non-salariat semblent s'opposer selon la position dans le cycle économique : il y aurait ainsi un « non-salariat entrepreneurial » en période de croissance et un « non-salariat par défaut » en période de mauvaise conjoncture. [...] Parallèlement, le taux de transition une année donnée du non-salariat vers le salariat est assez faible mais en augmentation. Sur la période 2003-2008, il était de 1,5 % en moyenne et est passé à 2,4 % sur la période 2008-2014. [...] La probabilité de passer du non-salariat au chômage a enfin aussi augmenté sur la période récente (1,4 % en moyenne entre 2008 et 2014 contre 0,9 % sur la période 2003-2008) ».* En 2014, la moitié des non-salariés (49 %) avaient occupé, selon les enquêtes Emploi, un emploi salarié avant leur emploi d'indépendant, cette proportion étant du même ordre depuis une dizaine d'années (variant entre 47 % et 53 % selon les années).

Selon le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCfPS)⁸, fin 2016, entre 13 % et 16 % des travailleurs non-salariés (respectivement agricoles et non agricoles) étaient en situation de pluriactivité (la proportion de pluri-actifs parmi les non-salariés, toutes activités confondues, principales comme secondaires, a augmenté depuis fin 2007, de 10 % à 15 % environ). D'après l'Insee, pour trois quart de ces pluriactifs, le revenu indépendant constitue un complément de revenu par rapport à l'activité salariée (leur revenu salarié est supérieur à leur revenu issu de l'activité indépendante). La pluriactivité concerne plus souvent des femmes (18 % contre 14 % pour les hommes), et décroît avec l'âge (23 % des moins de trente ans, 9 % parmi les 60 ans et plus).

⁴ DARES indicateurs, juin 2022, N°25.

⁵ Rapport d'information n° 759 (2020-2021) du Sénat, Évolution des modes de travail, défis managériaux : comment accompagner entreprises et travailleurs ?

⁶ Observatoire des trajectoires professionnelles, bilan 2019.

⁷ Flamand J. (2016), « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », Document de travail, n°2016-03, France Stratégie.

⁸ Rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement, 2016, Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCfPS).

Elle concerne proportionnellement plus les micro-entrepreneurs (29 %), contre 13 % pour les professions libérales et seulement 7 % des autres non-salariés non agricoles. Au total, 2,3 millions de Français cumuleraient plusieurs emplois en 2018 et, selon une étude Opinion Way de 2019⁹, près de trois salariés sur dix souhaiteraient exercer deux activités salariées en parallèle.

2.5. Les conditions d'ouverture, d'alimentation et d'utilisation peuvent différer de manière importante

Le tableau 6 dresse, à titre d'exemples, une comparaison entre différents accords d'entreprise et de branche et montre qu'il existe une forte variabilité des paramètres du CET entre les entreprises :

- ◆ dans la population éligible à l'ouverture des droits ;
- ◆ dans les conditions d'alimentation et d'utilisation ;
- ◆ dans les plafonds d'alimentation ;
- ◆ dans la situation du salarié lors de la prise du CET (et ses impacts éventuels en terme de maintien et de gains de droits sociaux).

On retrouve à l'inverse certains points communs fréquents, par exemple dans le calcul de la valeur des droits acquis ou dans les modes d'utilisation.

3. Dans la fonction publique, le CET est à l'inverse assez généralisé

Les données collectées par la mission dans la fonction publique d'État datent de 2009. Elles confirment les tendances observées dans le secteur privé : le CET est principalement utilisé chez les cadres (50,3 % des catégories A, contre 19,9 % des catégories C). L'usage principal consiste d'abord en une monétisation, puis en une prise de congés additionnels et enfin en l'utilisation comme versement au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique (cf. tableau 3).

La comparaison entre les différentes fonctions publiques (cf. tableau 4) montre une progression de la part des agents publics territoriaux détenant un CET (de 23,2 % en 2013 à 38 % en 2019) pour un nombre moyen de jours stockés sur un CET en 2019 de 18 jours (contre 17 jours en 2017). Les agents de catégorie A sont les plus concernés (58 % d'entre eux détiennent un CET en 2019, contre 49 % des agents de catégorie B et 33 % des agents de catégorie C) et cumulent le plus de jour sur leur CET (22 jours en moyenne pour cette catégorie en 2019, contre 23 en 2017).

Les hommes possèdent plus souvent un CET que les femmes (respectivement 40 % et 37 %), dans la fonction publique territoriale, mais ce constat varie selon les catégories hiérarchiques : les femmes de catégorie A (56 %) et C (31 %) ont moins souvent un CET que les hommes de la même catégorie (respectivement 61 % et 36 %), mais le rapport s'inverse pour les catégories B : les femmes y détiennent à 50 % un CET contre 47 % des hommes. Les jours de CET consommés en 2019 le sont majoritairement sous forme de congés (pour 69 %, contre 71 % en 2017). 29 % ont été indemnisés, 2 % ont été versés au RAFP.

Pour les établissements hospitaliers, le bilan social 2019 montre que, pour le personnel médical, le nombre de jours de CET stockés en moyenne est compris pour 80 % des établissements, entre 5,6 et 43,2 jours (avec une médiane à 26 jours), croissant avec la taille de l'établissement (15 jours en moyenne pour les petits centres hospitaliers, 26,1 jours en moyenne pour les centres hospitaliers moyens contre 30,9 jours en moyenne pour les grands centres hospitaliers).

⁹ Étude OpinionWay pour Horoquartz réalisée en 2018 sur la base d'un échantillon représentatif de 2 253 salariés travaillant dans une entreprise privée ou publique.

**Tableau 3 : Récapitulatif des principaux indicateurs par catégorie hiérarchique
des agents de la fonction publique de l'État au 31 décembre 2009
après l'application des nouvelles mesures de gestion des CET**

	A niveau administrateur	A niveau attaché	Ensemble des A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Nombre de CET ouverts au 31 décembre 2009	27 527	62 374	89 901	86 297	54 561	230 759
Part des agents éligibles au dispositif ayant un CET (en %)	51,0	49,9	50,3	30,7	19,9	31,4
Part des nouveaux CET, ouverts pendant les années 2008 et 2009 sur l'ensemble des CET (en %)	25,0	26,4	26,0	33,6	44,1	33,1
Part des CET utilisés pour le rachat de jours sur l'ensemble des CET au titre du décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 (en %)	41,2	32,7	35,3	19,6	18,6	25,5
Nombre de jours rachetés au titre du décret n° 2009-1065 du 28 août 2009	222 147	358 543	580 690	240 446	100 644	921 780
Moyenne de jours rachetés par compte	19,6	17,6	18,3	14,2	9,9	15,7
Part des comptes épargne utilisés pour le versement de jours au RAFP (en %)	14,5	2,5	6,2	1,7	1,8	3,4
Nombre de jours placés au RAFP au titre du décret n° 2009-1065 du 28 août 2009	39 412	46 997	86 409	50 638	29 691	166 738
Moyenne de jours versés au RAFP par compte	9,9	29,8	15,5	35,4	30,9	20,9
Part des comptes épargne utilisés pour la consommation sous forme de congé pendant les années 2008 et 2009 (en %)	9,7	10,7	10,4	11,8	11,6	11,2
Nombre moyen de jours consommés sous forme de congé par CET concerné	13,4	12,3	12,6	11,5	7,9	11,0
Nombre de jours restant sur les CET au 31/12/2009	725 270	1 043 397	1 768 667	1 544 555	637 547	3 950 769
Nombre moyen de jours en stock sur les CET	26,3	16,7	19,7	17,9	11,7	17,1

Source : Enquête CET 2008-2009, DGAFP, traitement DGAFP-SDessi.

Lecture : Au 31 décembre 2009, 230 759 CET avaient été ouverts depuis la mise en place du dispositif, ce qui représente 31,4 % de l'ensemble des agents de la fonction publique de l'État éligibles au CET et une moyenne de 17,1 jours de dépôt. Parmi les agents possédant un CET, 25,5 % ont racheté 15,7 jours en moyenne et 3,4 % ont versé au RAFP 20,9 jours en moyenne.

Fiche n° 2

Tableau 4 : Nombre de comptes épargne-temps (CET), de jours en dépôt et nombre de jours indemnisés dans les trois versants de la fonction publique

	Fonction publique de l'État (2020)	Fonction publique territoriale				Fonction publique hospitalière					
						au 31/12/2018			au 31/12/2017		
	Fonctionnaires	Tous agents 31/12/2019	Tous agents 31/12/2017	Tous agents 31/12/2015	Tous agents 31/12/2013	Ensemble des agents	Dont personne l médical	Dont personn el non médical	Ensembl e des agents	Dont personn el médical	Dont personnel non médical
Part des agents ayant un CET (en %) au 31/12	-	38	37	28,2	23,2 ⁽¹⁾	-					
Nombre moyen de jours par CET par agent au 31/12	-	18	17	15,4	16,3	6,7	25,6	4,7	7,2	22,8	5,4
Nombre d'agents ayant un CET au 31/12	-	660 488	615 700	468 555	380 909	-					
Nombre de jours en stock au 31/12	-	-	10 444 547	7 230 228	6 201 435	4 633 770	1 701 210	2 932 560	5 474 400	1 862 210	3 612 190
Nombre de jours indemnisés ou utilisés sous forme de congés	1 235 000 ⁽²⁾	-	280 945	193 328	191 398	⁽⁴⁾					
Nombre de jours versés au RAFP	34 800 ⁽³⁾	-	18 367	11 379	8 719	-					

Source : Fichiers ON, DGFIP (traitement SDessi) ; Bilans sociaux FPT, DGCL ; Analyse des bilans sociaux des établissements publics de santé, indicateur 5.2, ATIH - DGOS.

Champ : FPE : Fonctionnaires des ministères et des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) accédant aux responsabilités et compétences élargies en application de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007, hors militaires et enseignement privé ; FPT : Fonctionnaires et contractuels sur emplois permanents au 31 décembre de l'année concernée ; FPH : Agents travaillant dans 392 établissements publics de santé répondants en 2018 et 384 en 2017.

(1) Ce résultat et ceux des années antérieures publiés dans les éditions précédentes du rapport annuel correspondent au nombre de CET pour cent agents et non pas la part des agents ayant un CET. La refonte du questionnaire des bilans sociaux de la FPT portant sur l'année 2015 permet désormais de calculer cette part.

(2) Le nombre de fonctionnaires bénéficiaires est de 105 945, soit 94,1 % des agents bénéficiaires.

(3) Le nombre de fonctionnaires bénéficiaires est de 7 964 agents, soit 98,1 % des agents bénéficiaires.

(4) Le nombre de jours indemnisés ou rachetés n'est pas disponible dans les bilans sociaux de l'ATIH. Selon les DADS, ce nombre s'élève à 686 204 au 31 décembre 2016.

Fiche n° 2

Tableau 5 : Effectifs, entrées, sorties par type d'employeur et mobilités inter-employeurs (en milliers)

	Effectifs fin 2018	Entrées	Sorties	Mobilités internes à la fonction publique			Effectifs fin 2019
				Entrantes (d'un autre type d'employeur de la FP)	Sortantes (vers un autre type d'employeur de la FP)	Au sein d'un même type d'employeur	
Ministères	1 671,6	77,7	90,0	14,7	9,9	6,0	1 664,1
EPA	523,6	85,5	71,4	11,7	15,9	25,5	533,6
Collectivités territoriales ¹	1 410,5	119,7	119,9	16,4	18,2	31,0	1 408,4
EPA locaux	547,1	59,6	50,6	16,4	12,9	12,3	559,6
FPH	1 185,9	107,7	101,8	5,6	7,9	39,4	1 189,5

Source : Insee, Siasp.

(1) : Communes, départements, régions et collectivités territoriales uniques de Guyane, Martinique et de Corse.

Note : les mobilités sont calculées uniquement pour les agents présents deux années de suite en fin d'année dans la fonction publique, soit les trois quarts des mobilités. D'autres mobilités existent : des agents peuvent changer d'employeur puis sortir de la fonction publique ou avoir des contrats saisonniers chez des employeurs différents. Pour les ministères, un changement au sein du même périmètre ministériel n'est pas considéré comme une mobilité.

Lecture : en 2019, les ministères emploient 1,664 million d'agents ; 77 000 entrées dans la fonction publique se font dans les ministères et 6 000 agents présents fin 2018 et fin 2019 ont changé de ministère employeur.

Champ : agents civils, postes principaux au 31 décembre (sources), France hors Mayotte.

Fiche n° 2

Tableau 6 : Comparaison de différents régimes de CET prévus par des accords existants

	Renault	Métallurgie	BNP Paribas	Carrefour	RIVASI BTP
Effectif	> 10 000 salariés	Non applicable	> 10 000 salariés	> 10 000 salariés	Entre 100 et 199 salariés
Branche	Constructeur automobile	Métallurgie	Banque	Grande distribution	BTP
Conditions d'ouverture du CET	Non précisé	Non précisé	Ancienneté minimale = 12 mois	Ancienneté minimale = 12 mois	Ancienneté minimale = 24 mois
Conditions d'alimentation	Deux compteurs temps existent : un compteur temps individuel - CTI, pour les jours acquis individuellement et un compteur-temps entreprise - CTE (pour ceux dont la pose est décidée par l'entreprise). Alimentation possible du CTI de 5j de CP par an + congés supplémentaires d'ancienneté. Alimentation du CTE en heures, positionnées par la direction pour absorber les baisses d'activité	CP excédant 24j ouvrables et CP supplémentaires, heures supplémentaires, jours de repos (alimentation à l'initiative du salarié ou de l'employeur)	Congés payés au-delà du congé principal de 4 semaines, repos supplémentaires	Traitement de fin de période, jours de repos supplémentaires, jours de congé d'ancienneté, jours de congés de fractionnement, congés payés au-delà du congé principal de 4 semaines dans une limite de 6j ouvrable par an	Report des congés annuels au-delà des 24j ouvrables
Plafond annuel d'alimentation	Pas de plafond à priori	Non précisé	5 droits (10 à partir de 55 ans)	12 jours	7 jours
Plafond du stock total	Plafond du CTI = 15j Bascule ensuite sur CTE		125 droits (=975 h)	30 jours	Non précisé

Fiche n° 2

	Renault	Métallurgie	BNP Paribas	Carrefour	RIVASI BTP
Conditions d'utilisation en congés	Sous forme de congés à l'heure, à la demi-journée ou à la journée pour le CTI et le CTE	Sous forme de congés ou passage à temps partiel prévu ou non par la loi	Sous forme de congés, dans un plafond de 20 j par an pour les congés à la carte et sans limitation de durée pour les autres (sauf si conditions fixées par la loi)	Sous forme de congés (convenance personnelle, longue durée, raisons familiales)	Sous forme de congés (convenance personnelle, raisons familiales, congés de fin de carrière, passage à temps partiel, formations hors temps de travail)
Situation du salarié pendant la prise de jours au titre du CET	Assimilé à un congé payé (rémunération similaire à s'ils avaient continué à travailler)	Non précisé	Assimilées à du temps de travail effectif au regard du calcul de l'ancienneté, de l'acquisition des congés payés et repos supplémentaires	Assimilé à du temps de travail effectif	Suspension du contrat de travail
Utilisations épargne salariale ou épargne retraite	Utilisation pour alimentation d'un PERECO	Transfert sur un plan d'épargne entreprise Utilisation pour alimentation d'un PERECO	Transfert annuel vers un dispositif de retraite groupe (10 droits par an maximum) Utilisation du CET pour alimenter le PERECO	Transfert sur un plan d'épargne entreprise/groupe Utilisation du CET pour alimenter le PERECO	Non prévu

Fiche n° 2

	Renault	Métallurgie	BNP Paribas	Carrefour	RIVASI BTP
Possibilités de monétisation	Monétisation pour le CTI sur la base du salaire de référence perçu à la date de monétisation (congé parental d'éducation, activité partielle, achat d'un véhicule neuf du groupe Renault)	Monétisation possible	Monétisation sous conditions (divorce, décès du conjoint, perte d'emploi du conjoint....). Pour les mariages PACS, naissance, acquisition de la résidence principale, plafond d'utilisation de 15 droits par an. Monétisation pour compléter le montant de l'allocation journalière de présence parentale ou l'allocation journalière de proche aidant	Monétisation sous conditions (mariage ou PACS, naissance, divorce, acquisition d'une résidence principale, décès du conjoint....) Elle ne peut pas porter sur les jours épargnés au titre de la 5 ^{ème} semaine de CP	Non prévu
	Monétisation pour rachat de cotisations assurance vieillesse	Monétisation pour rachat de cotisations assurance vieillesse	Monétisation pour rachat de cotisations assurance vieillesse	Monétisation pour rachat de cotisations assurance vieillesse	Non prévu
	Monétisation pour alimentation du CPF	Non prévu	Non prévu	Non prévu	Non prévu

Fiche n° 2

	Renault	Métallurgie	BNP Paribas	Carrefour	RIVASI BTP
Modalités de calcul de la valeur du droit lors de l'alimentation et/ou l'utilisation	Non précisé	Lorsque le compte est exprimé en temps, tout élément alimentant le compte est converti en équivalent heures de repos sur la base du salaire horaire à la date de son affectation. Revalorisation selon l'évolution du salaire de base du salarié. Lorsque le compte est exprimé en argent, tout élément alimentant le compte est affecté pour la valeur de l'indemnité ou de la rémunération de l'heure ou du jour. Revalorisation selon le taux d'intérêt légal.	En cas d'utilisation sous forme monétaire du compte épargne-temps, les droits sont valorisés sur la base du salaire annuel fixe du salarié au moment de la monétisation	Application du taux de salaire journalier au nombre de jours épargnés, sur la base de la rémunération applicable au moment de la liquidation de l'épargne	Le congé est indemnisé au taux du salaire mensuel de base en vigueur au moment du départ en congé

Fiche n° 2

	Renault	Métallurgie	BNP Paribas	Carrefour	RIVASI BTP
Dispositif spécifique Fin de carrière	Non précisé	Non précisé	Utilisation, sous conditions, du CET pour les salariés seniors pour organiser une période d'activité réduite (1 jour libéré par semaine), avec un abondement de l'employeur. Utilisation totale possible, transfert tout ou partie vers une PERECO possible	Ouverture possible à partir de 55 ans d'un compte de congé de fin de carrière, alimenté dans les mêmes conditions que le CET (ajout possible de la prime de vacance et de fin d'année). Transfert possible des droits acquis au titre du CET vers le CFC. Plafond à 150 jours. Utilisation possible à temps complet dans la période précédant le départ en retraite ou à temps partiel pour assurer un congé à temps partiel. Durant ces périodes de congés, le contrat de travail du salarié est suspendu mais la période est néanmoins considérée comme un temps de travail effectif au regard des droits à l'intéressement, à la participation et à l'acquisition des CP	Non précisé

Source : Accords disponibles sur Légifrance ou communiqués par les entreprises.

Fiche n° 2

	Intérim	IBM	Elior
Effectifs	Non applicable	5 000-9 999 salariés	5 000-9 999 salariés
Branche	Intérim	Services informatiques	Restauration et services
Conditions d'ouverture du CET	Tous les intérimaires justifiant d'une ancienneté de 910 h au cours des 12 derniers mois au sein de l'entreprise de travail temporaire	Les salariés doivent être titulaires d'un CDI et avoir une ancienneté minimale de 12 mois	Ancienneté minimale = 24 mois Salariés de statut agent de maîtrise et cadre
Conditions d'alimentation	Heures de repos et/ou indemnité compensatrice de repos compensateur non pris Indemnités conventionnelles Jours de repos non pris ou indemnité compensatrice de jours de repos non pris Primes d'intéressement Indemnité de fin de mission Indemnité compensatrice de congés payés	Le CET est alimenté uniquement en temps, des congés payés dans la limite de 5 jours ouvrés (5 ^{ème} semaine de CP), des jours de congé d'ancienneté, des jours de congé supplémentaires pour fractionnement et des jours de RTT dans la limite de 3 jours	Report d'une partie des congés payés correspondant à la 5 ^{ème} semaine, dans la limite de 3 jours ouvrés par an. Report d'une partie des RTT dans la limite de 2 jours ouvrés par an
Plafond annuel d'alimentation	10 jours par an maximum pour l'indemnité compensatrice de congés payés 22 jours par an pour le total du cumul des jours affectés au CET	8 jours ouvrés par an	5 jours ouvrés
Plafond du stock total	Remarque : l'intérimaire doit utiliser son CET avant l'expiration d'un délai de 5 ans à compter de la date à laquelle il a accumulé un nombre de jours égal à la durée minimale prévue au présent accord	30 jours ouvrés sauf pour les salariés de 55 ans et plus	25 jours ouvrés

Fiche n° 2

	Intérim	IBM	Elior
Conditions d'utilisation en congés	Le CET peut être débloqué à l'expiration du congé-maternité ou d'adoption, ou par tout intérimaire bénéficiaire d'un CET à la date de naissance de son enfant ; pour un projet de création ou de prise d'entreprise, pour convenance personnelle. Dans ces cas, l'intérimaire doit avoir acquis un droit correspondant au moins à 10 jours ouvrés	Congé pour création d'entreprise, congé sabbatique, congé parental d'éducation, congé de soutien familial, congé de solidarité familiale ; congé de proche aidant ; congé d'adoption internationale ; congé de solidarité internationale ; congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse ; congé pour convenances personnelles. Passage à temps partiel, dispositif de cessation d'activité anticipée	Congé pour convenance personnelle, congé de longue durée (congé pour création d'entreprise, congé de solidarité internationale, congé sabbatique), congé lié à la famille (congé parental d'éducation, congé de proche aidant, congé de solidarité familiale, congé de présence parentale), congé de fin de carrière Minimum de 10 jours ouvrés
Situation du salarié pendant la prise de jours au titre du CET	Utilisation hors des périodes de mission, l'utilisation ne donne pas lieu à l'établissement d'un contrat de travail spécifique.	Suspension du contrat de travail / Salarié continue d'être électeur et éligible aux élections professionnelles / l'ancienneté continue à être prise en compte pendant la durée du congé.	Non précisé
Utilisations épargne salariale ou épargne retraite	Non prévu	Utilisation du CET pour alimenter le PEE ou le PERCO (10 jours par an maximum)	Non prévu
Possibilités de monétisation	Lorsque l'intérimaire est confronté à de graves difficultés financières / invalidité ...	Le salarié peut demander la liquidation sous forme monétaire des droits versés sur le CET dans la double limite du plafond de 30 jours et des jours de RTT et de congés placés sur le CET hors de la 5 ^{ème} semaine de congés payés	Hors cas de rupture du contrat de travail, le salarié peut demander le déblocage sous forme monétaire du CET sous condition : mariage, naissance, divorce, décès du conjoint, perte d'emploi du conjoint, acquisition de la résidence principale, surendettement du salarié
	Monétisation pour alimentation du CPF/participer à une action de formation si acquisition d'un droit CET correspondant à au moins 2 jours ouvrés	Non précisé	Non précisé

Fiche n° 2

	Intérim	IBM	Elior
Modalités de calcul de la valeur du droit lors de l'alimentation et/ou l'utilisation	Le montant des primes ou indemnités versées au CET est transformé en jours (un jour = 7h) par division par le salaire brut horaire de la mission au titre de laquelle est sont dues. Lors de l'utilisation, les heures payées le sont au titre de la mission effectuée par l'intérimaire pour l'entreprise de travail temporaire au sein de laquelle il a ouvert le compte qu'il entend utiliser	Nombre de jours indemnisables (convertis en heure) multiplié par le taux de salaire journalier calculé sur la base du salaire brut perçu (hors primes et gratifications exceptionnelles) par le salarié le mois civil précédant le mois civil de la prise du congé (ou de la conversion en indemnité compensatrice)	Les sommes versées lors de la pris d'un congé sont calculées sur la base horaire brut/salaire de base perçu par le salarié au moment de la prise de son congés
Dispositifs spécifiques	La fin d'un contrat de mission n'entraîne pas le déblocage automatique du CET. Le déblocage est effectué lors d'une embauche en CDI, lorsqu'il est inscrit au chômage pendant plus de 3 mois consécutifs ou lorsqu'il prend sa retraite	Non applicable	Non applicable

Source : Accords disponibles sur Légifrance ou communiqués par les entreprises.

FICHE N° 3

Comparaisons internationales

**Situation comparée de la France et de
l'Allemagne**

Le compte épargne carrière en Belgique

SOMMAIRE

1. COMPARAISON ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE : UN HISTORIQUE DE CRÉATION DE CET PROPRE À CHACUN DES DEUX PAYS	1
1.1. Une place prépondérante laissée à la négociation collective dans les deux pays .	2
1.2. Des différences notables en termes de finalités et de modalités de fonctionnement.....	3
1.2.1. <i>Des conceptions différentes.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Des modalités d'alimentation et d'utilisation larges en France alors que concentrées sur la régulation de la durée du travail en Allemagne.....</i>	<i>4</i>
2. L'EXEMPLE DE LA BELGIQUE : LE COMPTE ÉPARGNE CARRIÈRE.	5

Dans le cadre de la réflexion menée sur la création d'un compte épargne-temps universel, la mission a cherché à procéder à un état des lieux de l'existant, en particulier en France mais également à l'international.

Les délais contraints n'ont pas permis à la mission d'approfondir ses recherches, mais force est de constater que peu de travaux sont disponibles sur cette thématique à l'étranger. La France ne fait pas exception, le compte épargne-temps (CET) n'a pas fait l'objet d'étude particulière et les données éparses accessibles ne permettent pas d'évaluer précisément sa mise en œuvre effective.

Quelques articles¹ et une étude comparative d'accords collectifs relatifs à l'utilisation des CET entre la France et l'Allemagne² permettent néanmoins de présenter, à titre d'illustration, les principes généraux qui prédominent dans le fonctionnement de ce dispositif dans les deux pays.

Enfin, l'exemple de la Belgique de mise en place en 2017³ d'un compte épargne carrière pourrait, dans certaines de ses acceptions, être source d'inspiration sur quelques principes d'épargne de temps préalablement définis et gérés de façon autonome par les salariés.

1. Comparaison entre la France et l'Allemagne : un historique de création de CET propre à chacun des deux pays

Que ce soit en Allemagne ou en France, l'aménagement, et la réduction de la durée du travail ont influé sur les modalités de gestion du compte épargne-temps au sein des entreprises.

Le compte épargne-temps a été introduit en Allemagne dans les années 1980 dans le cadre de réductions de temps de travail négociées collectivement. Les conventions collectives dans l'industrie métallurgique, négociées comme un compromis entre des durées de travail plus courtes, mais plus flexibles, ont délégué la mise en œuvre de la réduction du temps de travail aux acteurs de l'entreprise. Ce sont les accords collectifs ou d'entreprise en Allemagne, où le poids de l'industrie est prégnant, qui ont donné au CET un rôle central de flexibilité destiné à adapter la durée du travail aux fluctuations d'activité des entreprises, sans aucune intervention étatique. Selon l'étude comparative de Timo Giotto et Jens Thoemmes précitée, plus de 50 % des salariés organisent leur temps de travail en utilisant un tel compte.

En France, le législateur a joué un rôle plus actif dans la mise en place du CET. Celui-ci a été créé par la loi du 25 janvier 1994⁴ relative à la participation des salariés et a conditionné sa mise en place à l'existence d'un accord collectif. Il combinait alors des objectifs propres aux salariés de disposer d'un capital-temps à certaines périodes de leur vie et aux employeurs d'envisager des recrutements en contrepartie d'aménagement de fin de carrière de leurs salariés. Ce dispositif a évolué progressivement d'un financement possible de congés non rémunérés vers un dispositif permettant d'améliorer le pouvoir d'achat des salariés grâce à la possibilité offerte en 2008⁵ de « monétiser » des temps de repos.

¹ Nathalie Versieux : Allemagne, les comptes épargne-temps ont le vent en poupe Les échos 25 janvier 2005 ; Droit social-Relation et contrat de travail : Compte épargne-temps en Allemagne. Rechtsanwalt – 13 août 2020.

² Timo Giotto, Jens Thoemmes, Les comptes épargne-temps en France et en Allemagne. Une analyse comparative des accords d'entreprise. Socio-économie du travail, Classiques Garnier, 2021.

³ Loi du 5 mars 2017 relative au travail faisable et maniable.

⁴ Loi n°94-640 du 25 juillet 1994 sur l'amélioration de la participation des salariés.

⁵ Loi n°2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

La France a fait le choix des mobiliser plutôt des dispositifs d'adaptation de la durée du travail à la fluctuation de l'activité des entreprises, tels que la modulation ou l'annualisation du temps de travail et l'activité partielle et n'a donc pas fait jouer au CET ce rôle de régulation d'activité, à l'exception récente de la période de crise sanitaire Covid-19⁶.

1.1. Une place prépondérante laissée à la négociation collective dans les deux pays

En France comme en Allemagne, les entreprises mettent en place des CET par accord collectif. Outre le respect de règles impératives⁷, l'accord en Allemagne doit prévoir les points clés du compte épargne-temps : le crédit et le débit d'heures maximum autorisés, la période au terme de laquelle le compte doit être remis à zéro, les garanties en cas de défaillance de l'employeur. Les conventions collectives peuvent également prévoir un cadre pour la répartition flexible des heures de travail habituelles.

Le principe est identique en droit français où l'accord collectif, sous respect de règles d'ordre public, définit les modalités de gestion du CET : création, alimentation, utilisation, transfert, liquidation⁸.

Différents types de CET existent en Allemagne mais leur objectif converge en faveur d'une « comptabilisation » de la durée du travail (quotidienne, hebdomadaire voire annuelle) des salariés au sein d'une entreprise. Ils permettent de moduler le temps de travail avec des périodes hautes ou basses en fonction de la variation de l'activité. D'autres CET, plus marginaux, peuvent avoir un objectif individuel à plus long terme, donnant la possibilité à un salarié de se créer une épargne de temps afin de pouvoir en disposer ultérieurement (congé sabbatique ou départ anticipé à la retraite)⁹.

L'étude comparative de nombreux accords¹⁰ entre l'Allemagne et la France précitée nous montre que l'utilisation de ce dispositif, négocié par accords collectifs, et obéissant à un

⁶ Dispositions dérogatoires pendant la crise sanitaire : ordonnance n° 2020-323 du 25/03/2020 prolongée par la loi de sortie de crise sanitaire du 31/05/2021 : possibilité pour un employeur d'imposer la prise de congés payés. Article 7 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 : en cas d'activité partielle : possibilité pour un employeur d'imposer l'affectation de jours vers un fonds de solidarité et autorisation de la monétisation des jours de repos conventionnels ou d'une partie de leur congé annuel excédant vingt-quatre jours ouvrables, sur demande d'un salarié placé en activité partielle comme complément de rémunération.

⁷ En Allemagne, l'employeur doit respecter les règles relatives à la durée légale du travail, en particulier la durée maximale du travail (limitation d'heures supplémentaires pouvant être cumulées par un salarié) et le salaire minimum : pour les salariés au salaire minimum, les heures sur le CET ne peuvent dépasser 50 % de la durée contractuelle par mois (Compte épargne-temps en Allemagne. Rechtsanwalt – 13 août 2020).

⁸ L'accord collectif définit (C. trav., art. L. 3152-1 à art. L. 3152-4) :

- les conditions et limites dans lesquelles le CET est alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié. Pour les congés payés, seuls les droits au-delà de 24 jours ouvrables (soit quatre semaines) peuvent être affectés (art. L. 3151-2) ;
- les conditions et limites dans lesquelles le CET peut être alimenté à l'initiative de l'employeur, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective de travail (art. L. 3152-1) ;
- les modalités de gestion du CET (art. L. 3152-2) ;
- les conditions d'utilisation, de liquidation et de transfert des droits d'un employeur à un autre ;
- le dispositif d'assurance ou de garantie pour les droits acquis, convertis en unités monétaires, qui excèdent 6 fois le plafond mensuel retenu pour le calcul des contributions au régime d'assurance chômage (art. D. 3253-5).

⁹ Droit social-Relation et contrat de travail : Compte épargne-temps en Allemagne. Rechtsanwalt – 13 août 2020.

¹⁰ Près de 600 accords d'entreprises dotées d'un comité d'entreprise ou d'un conseil du personnel en Allemagne de 1994 à 2015 et près de 900 accords en France de 2006 à 2013.

principe identique d'épargne et de dépense du temps de travail peut aboutir à des résultats bien différents entre les deux pays.

Nous en retraçons ci-dessous quelques éléments significatifs.

1.2. Des différences notables en termes de finalités et de modalités de fonctionnement

1.2.1. Des conceptions différentes

Comme évoqué plus haut, il existe entre la France et l'Allemagne des différences fondamentales en termes de finalités et d'utilisation des CET. **D'un dispositif collectif, automatique, non portable, utilisé sur des temps courts pour s'adapter aux variations d'activité des entreprises outre Rhin, la France en fait un outil à l'initiative du salarié, sur des temps souvent plus longs, intégrant l'opportunité d'avoir un effet sur le pouvoir d'achat des intéressés.**

Les auteurs de l'étude comparent l'utilisation du CET en Allemagne comme s'apparentant à la gestion d'un « compte-courant »¹¹ et plutôt comme un « compte épargne » en France.

Quelques éléments issus de l'étude précitée sont présentés ci-dessous pour illustrer ces deux visions du CET.

Une différence notable entre la France et l'Allemagne a trait à la durée de vie des accords. Limitée à un an en Allemagne dans plus de 83 % des accords (même si les clauses automatiques de renouvellement sont fréquentes), elle est au contraire illimitée en France dans 85 % des accords.

Cinq objectifs du CET ont été caractérisés et retracés dans le graphique *infra*. Ainsi :

- ◆ l'objectif prioritaire du CET dans les accords allemands est « l'amélioration de la production et des services », contre « l'allongement de la durée du travail en France »¹² ;
- ◆ l'objectif « maintien de l'emploi » est résiduel dans les accords français, contrairement aux accords outre-Rhin. L'étude le justifie par le fait que les CET en Allemagne ont joué un rôle de « soupape » pendant la crise économique de 2008-2009, les soldes créditeurs ayant été supprimés au profit de création de dettes afin de d'éviter les licenciements ;
- ◆ plus d'un quart des accords français stipulent que le « paiement en espèces du temps épargné » est un objectif clé ;
- ◆ seule « l'articulation des temps sociaux » semble être un objectif « commun » du CET pour les deux pays, venant en deuxième position pour chacun.

¹¹ Les comptes allemands sont presque exclusivement réservés à l'accumulation et à la consommation de temps. Les transferts entre le temps et l'argent sont rares. La plupart des règles servent à réguler la valeur des dettes et des avoirs, notamment les dépassements. Les « comptes courants » sont rarement assurés contre l'insolvabilité et ne sont pas transférables d'une entreprise à une autre.

¹² L'allongement de la durée de travail est rendu possible par la monétisation du temps libre et par l'économie des congés légaux ou des repos compensatoires (Giotto et Thoemmes, 2017 « Le compte épargne temps - Mieux vivre ou travailler plus ? » La nouvelle revue du travail).

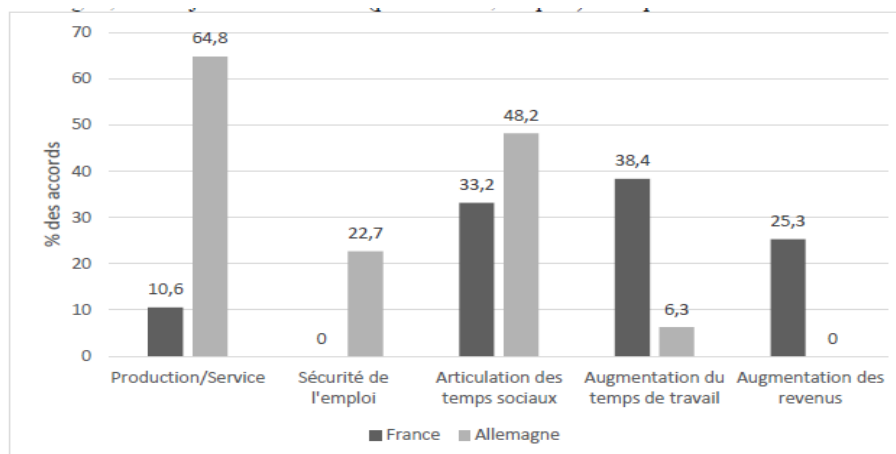
Graphique 1 : Répartition des accords d'entreprises par objectifs en France et en Allemagne

FIG. 4 – Objectifs des accords d'entreprise (% , réponses multiples).

Source : calculs propres.

Source : Graphique issu de l'étude Timo Giotto, Jens Thoemmes (2021). Les comptes épargne-temps en France et en Allemagne : analyse comparative des accords d'entreprise. Socio-économie du travail.

1.2.2. Des modalités d'alimentation et d'utilisation larges en France alors que concentrées sur la régulation de la durée du travail en Allemagne

En France, l'alimentation en temps¹³ ou argent¹⁴ des CET s'est diversifiée au fil du temps, laissant aux accords le soin de déterminer les modalités d'abondement et d'utilisation des comptes, principalement à l'initiative du salarié.

En Allemagne, les heures supplémentaires sont directement versées sur le CET. Les accords déterminent le montant maximum des avoirs et des dettes et se concentrent sur la gestion des comptes permettant de réguler la durée du travail¹⁵. Un « relevé des compteurs » est effectué en fin de validité des CET en Allemagne, mais le salarié peut disposer d'une large autonomie pour gérer l'utilisation de son temps pendant la durée de l'accord.

Les CET en France et en Allemagne reposent donc sur des modèles différents avec un prisme orienté outre Rhin sur une utilisation collective, exclusivement en temps et à court terme, destinée à réguler les fluctuations de l'activité des entreprises et intégrant une dimension de préservation de l'emploi que l'on ne retrouve pas en France.

Celle-ci propose une approche plus globale du CET qu'elle a fait évoluer au fil du temps permettant des utilisations variées, en temps ou en argent, à court ou long terme, en complémentarité de rémunération, de congés pour motifs personnels ou familiaux existants, en préparation à la retraite.... plus centrées sur la gestion individuelle des temps par le salarié. Contrairement à l'un des objectifs du CETU, le CET allemand n'est pas transférable à un autre employeur.

¹³ Congés non pris (congés conventionnels, 5^{ème} semaine de congés, RTT) ou repos non pris (y compris repos compensateur de remplacement ou contrepartie obligatoire en repos) et selon l'accord, à l'initiative de l'employeur pour des heures accomplies au-delà de la durée collective de travail.

¹⁴ Sommes d'argent (13^{ème} mois, majoration associée aux heures supplémentaires...) et selon l'accord, sommes issues de l'intéressement, de la participation, avoirs issus des plans d'épargne entreprise ou interentreprises.

¹⁵ L'instauration de « feux de signalisation » (*Ampelkonto*) dans près de 25 % des accords identifie l'état (vert-orange ou rouge) dans lequel se situe le compteur afin de mettre en place si nécessaire des mesures correctives.

La mise en place d'un compte épargne-temps universel, en rattachant les droits acquis à l'individu et non à l'emploi exercé, avec pour objectif de mieux concilier les temps de vie professionnelle ou personnelle tout au long de sa carrière renforcerait l'éloignement du cas français avec le cas allemand typique.

2. L'exemple de la Belgique : le compte épargne carrière

Fin 2016, la Belgique a engagé une réflexion afin d'adapter sa législation aux évolutions des relations de travail avec deux orientations fortes :

- ♦ la première sur l'amélioration des conditions de travail pendant toute la carrière : permettre de travailler plus longtemps et rendre réalisable le relèvement de l'âge de la retraite (et de la préretraite) par une meilleure gestion par le travailleur de son temps de travail et l'accroissement de son autonomie dans l'organisation de celui-ci ;
- ♦ la deuxième sur la durabilité de l'emploi en augmentant la flexibilité permettant aux entreprises de faire face à l'évolution de l'économie¹⁶.

Le compte épargne carrière a ainsi été créé par la loi la loi du 5 mars 2017 sur le travail faisable et maniable afin de permettre à un salarié d'épargner, s'il le souhaite, des temps préalablement définis pour les utiliser ultérieurement, exclusivement sous forme de congés.

Ce dispositif, applicable depuis février 2018, ne peut être mis en place que par l'activation par le secteur d'activité concerné *via* une procédure qui l'oblige à négocier dans les six mois, à défaut de quoi l'entreprise pourra s'en charger directement.

Le secteur, ou convention collective, doit alors déterminer des mentions obligatoires, dont les contours sont encadrés par la loi, précisant les temps pouvant être épargnés : une partie des heures supplémentaires, les congés conventionnels non imposés et, sous certaines conditions, des jours RTT. Il doit également prévoir la durée pendant laquelle il est possible d'épargner et le sort de l'épargne en cas de liquidation judiciaire de l'entreprise.

Il est par ailleurs proposé de prévoir les sources d'alimentation (nombre de jours maximal à épargner par année et au total, crédit pouvant être atteint plus d'une fois ou non...), ainsi que les modalités d'utilisation par le salarié (procédure de demande du salarié, d'accord de l'employeur, durée de la période de congé...).

D'autres mesures, non encadrées par la loi, peuvent également être prévues, notamment :

- ♦ la transférabilité de l'épargne entre entreprises de même secteur, sans qu'il soit possible d'identifier, à ce stade, les modalités opérationnelles effectivement retenues ;
- ♦ la valorisation des éléments épargnés (selon ou non la rémunération en vigueur au moment de la prise effective du congé) ;
- ♦ la manière dont le compte épargne carrière est géré : employeur¹⁷, en externe ou par un fonds sécurité d'existence du secteur concerné ;
- ♦ l'information sur la situation de l'épargne, l'accès et la sortie du système pour le salarié.

¹⁶ Thèmes traités : instruments mis à la disposition des entreprises pour rester concurrentielles dans un contexte en évolution permanente : la flexibilité du temps de travail, la simplification du travail à temps partiel et du système des groupements d'employeurs, la possibilité de conclure des contrats de travail intérimaire pour une durée indéterminée et l'extension des possibilités de travail de nuit dans le secteur de l'e-commerce.

¹⁷ Dans ce cas, la loi impose à l'employeur de prévoir des garanties de paiement nécessaires (garanties bancaires par exemple).

Fiche n° 3

La présentation succincte du compte épargne carrière, mis en place en Belgique il y a quelques années, pourrait suggérer ce que pourraient être les fondements d'un compte épargne-temps universel en France : temps épargné à la main d'un individu pour concilier vie personnelle et vie professionnelle, place de la négociation collective permettant de préciser les caractéristiques opérationnelles du dispositif, notamment l'alimentation, la gestion, l'utilisation, la liquidation en temps (sauf exception), externalisation possible voire principe de transférabilité des droits, même si l'exemple belge a une vision limitée à un secteur donné de la transférabilité.

L'examen de la mise en œuvre effective de ce compte épargne carrière¹⁸ n'a pu être approfondie par la mission, ce qui relativise, à ce stade, toute inspiration éventuelle pour la conception d'un CETU en France.

¹⁸ Source : article de 2019 du site Group S : « Le compte épargne temps carrière : état des lieux de l'activation sectorielle » six secteurs auraient été sollicités, mais à défaut d'avoir conclu une convention collective dans les 6 mois, la demande a été réorientée vers les entreprises concernées. Trois conventions collectives du travail auraient été effectivement conclues.

FICHE N° 4

**Quelles finalités possibles pour
un Compte Épargne-Temps Universel ?**

SOMMAIRE

1. GÉNÉRALISATION D'UN OUTIL DE FLEXIBILITÉ EXISTANT : LE CETU COMME LE DROIT DE TOUT SALARIÉ À UN CET	1
1.1. Principe	1
1.2. Implications.....	1
1.2.1. <i>La place de la négociation collective.....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Une architecture décentralisée</i>	<i>2</i>
2. INSTRUMENT EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS : LE CETU COMME SUPPORT D'ÉPARGNE SALARIALE.....	2
2.1. Principe	2
2.2. Implications.....	2
2.2.1. <i>Le principe du droit à la monétisation des droits épargnés.....</i>	<i>2</i>
2.2.2. <i>Un encadrement strict des conditions d'alimentation</i>	<i>3</i>
2.2.3. <i>La sécurisation et la disponibilité de l'épargne constituée</i>	<i>3</i>
2.2.4. <i>Les modalités de revalorisation dans la durée.....</i>	<i>3</i>
3. UN PATRIMOINE CONGÉS ATTACHÉ À LA PERSONNE : LE CETU COMME SUPPORT DE GESTION INDIVIDUALISÉE DU TEMPS DE TRAVAIL TOUT AU LONG DE LA VIE.....	4
3.1. Principe	4
3.2. Implications.....	4
3.2.1. <i>Une architecture au moins en partie centralisée.....</i>	<i>4</i>
3.2.2. <i>Des règles d'alimentation très ouvertes.....</i>	<i>4</i>
3.2.3. <i>Une conservation des droits en jours garantie tout au long de la vie.....</i>	<i>5</i>
3.2.4. <i>La transparence et la protection dans la durée de la valeur des droits à congés.....</i>	<i>5</i>
3.2.5. <i>Un encadrement favorisant l'utilisation effective en jours de congés du temps épargné.....</i>	<i>5</i>
3.2.6. <i>L'articulation avec les autres dispositifs publics de gestion du temps.....</i>	<i>5</i>

La complexité intrinsèque d'un futur CETU et la multiplicité des options ouvertes quant à ses caractéristiques (possibilités d'alimentation, règles d'utilisation, mode de gestion, modalités de transfert et de revalorisation, articulation avec les mécanismes existants, traitement fiscal et social, etc..) nécessiteront de nombreux arbitrages aussi bien en amont de la négociation interprofessionnelle qu'au cours de celle-ci, et ensuite en aval lors de l'élaboration du dispositif législatif et réglementaire.

Or de tels arbitrages ne pourront être discutés et rendus de manière efficace et cohérente qu'en fonction des objectifs poursuivis. En effet, selon les intentions affichées ou sous-jacentes, les priorités ne seront pas les mêmes : leur hiérarchisation et les choix qui seront faits en conséquence sur l'architecture du système et ses grands paramètres techniques supposent donc une mise à plat préalable des différentes finalités possibles du CETU et de leurs principales implications. Tel est l'objet de la présente fiche : ces finalités, si elles ont des implications parfois contradictoires, ne sont pas nécessairement incompatibles : il s'agit donc ici d'en présenter, pour aider à la décision, une vision aussi claire que possible - et non d'en tirer un « menu » de scénarios alternatifs.

La mission a identifié trois grands types de finalités possibles pour le CETU : simple généralisation d'un outil de flexibilité ; ou instrument en faveur du pouvoir d'achat des salariés ; ou patrimoine congés attaché à la personne.

1. Généralisation d'un outil de flexibilité existant : le CETU comme le droit de tout salarié à un CET

1.1. Principe

La plupart des CET existant dans le secteur public, dans les grandes entreprises, et beaucoup plus rarement dans les PME, ont été initialement créés dans un objectif de flexibilité de gestion du temps de travail. Pour le salarié, en particulier dans le contexte de mise en place de la RTT, le CET est en effet le moyen de ne pas « perdre » les jours de repos non pris au cours de l'année, et de gérer ses droits sur base pluri-annuelle, comme une sorte de « compte-courant » congés. Pour l'employeur, symétriquement, le CET facilite la demande d'un allongement du temps de travail effectif une année donnée puisque celle-ci n'implique pas pour le salarié renonciation à ses droits à congés.

Cette vision du CET, qui n'est pas sans rappeler ce qui existe par exemple en Allemagne, repose sur l'hypothèse de pratiques de report sur un terme relativement court - typiquement d'une année sur l'autre. Indéniablement utile et apprécié des employeurs comme des salariés, le CET ne concerne cependant aujourd'hui qu'une minorité d'entre eux.

Une première finalité possible du CETU pourrait donc simplement être la généralisation du droit à CET comme outil de flexibilité pluri-annuelle, pour l'employeur et le salarié, dans la gestion des jours de repos.

1.2. Implications

1.2.1. La place de la négociation collective

Dans une telle logique, la question principale serait évidemment de définir les conditions juridiques permettant d'offrir *effectivement* le droit à un CET à tout salarié tout en collant au mieux aux situations concrètes, tant en ce qui concerne le statut des salariés que les contraintes opérationnelles propres à chaque entreprise (saisonnalité, fluctuations d'activité, pénibilité,...).

Il importerait donc au regard de cette finalité de flexibilité de laisser la plus grande place possible à la négociation collective au plus proche du terrain, au niveau de l'entreprise ou à défaut de la branche, que ce soit pour la fixation des règles d'alimentation et d'utilisation, les plafonds, les modes de gestion...

1.2.2. Une architecture décentralisée

Il n'existerait pas de raison particulière de créer un nouveau régime, ni de prévoir une gestion centralisée. Il suffirait de déterminer un minimum considéré comme constitutif de ce droit à CET : définition du socle d'ordre public (sources d'alimentation obligatoirement proposées, garantie d'exercice ou de compensation des droits épargnés ...) ; délais et modalités (et éventuellement limites) de la généralisation (accord collectif obligatoire ou possibilité de décision unilatérale, délais...) ; mise en place d'une solution technique (plate-forme de gestion) et d'un cadre juridique, par exemple au niveau de chaque branche ou au niveau national, à la disposition des PME et TPE pour définir et gérer les droits de leurs salariés...

En revanche dans cette vision du CETU, la question de la transférabilité entre employeurs ne serait pas essentielle : elle pourrait se traiter simplement par un mécanisme centralisé du type de celui existant actuellement à la Caisse des Dépôts ou plus simplement encore par un droit (d'ordre public) à la monétisation de son solde de jours pour tout salarié quittant son employeur.

2. Instrument en faveur du pouvoir d'achat des salariés : le CETU comme support d'épargne salariale

2.1. Principe

La monétisation du CET permet de « gagner plus en travaillant plus » et est à ce titre susceptible de constituer un levier d'amélioration du pouvoir d'achat, via une diminution des droits à congés. **C'est une seconde finalité possible du CETU que d'offrir à tous les salariés un outil qui soit à la fois un support d'épargne et un moyen d'accroître leur pouvoir d'achat.**

2.2. Implications

Une telle finalité impliquerait la conciliation des contraintes et spécificités propres à chaque employeur avec un objectif collectif d'accroissement du pouvoir d'achat. Un cadre s'imposant à tous, garantissant l'atteinte de cet objectif, serait nécessaire, quelle que soit l'architecture retenue, centralisée ou décentralisée.

2.2.1. Le principe du droit à la monétisation des droits épargnés

Le principe du **droit à la monétisation** à tout moment des droits épargnés serait au cœur du dispositif.

Dans la plupart des accords CET existants, lorsque la monétisation est possible, elle se fait sur la base du salaire courant. Telle ne serait peut-être pas l'orientation spontanée des partenaires sociaux dans l'hypothèse de mise en place décentralisée du CETU.

C'est pourquoi, dès lors qu'une finalité de renforcement du pouvoir d'achat serait retenue comme prioritaire, **le CETU devrait être conçu ou encadré de telle manière que les jours épargnés par un salarié soient monétisables à une valeur incitative, proche de celle de la rémunération des congés s'ils étaient pris.**

À cet égard, le barème de monétisation en vigueur dans la fonction publique, très défavorable, aurait sans doute vocation à être questionné (cf. fiche n°24).

La question d'éventuels dispositifs incitant à la monétisation pourrait par ailleurs se poser, ainsi que les **modalités fiscales et sociales de transfert sur d'autres supports d'épargne réglementés** : épargne salariale et épargne retraite notamment.

2.2.2. Un encadrement strict des conditions d'alimentation

En sens inverse la possibilité d'alimentation en euros sur base de versements volontaires ou par affectation de l'intéressement ou de la participation, tel que prévu dans certains accords CET actuels, irait à l'encontre de l'objectif poursuivi et pourrait être questionnée : il serait en effet paradoxal, dans une optique de pouvoir d'achat, de favoriser la conversion de revenu disponible en temps de repos supplémentaire.

2.2.3. La sécurisation et la disponibilité de l'épargne constituée

Ce sujet est évidemment particulièrement sensible pour les PME et plus encore pour les TPE, aussi bien du point de vue des salariés (risque de perte de droits ou de difficultés à les exercer) que de celui des employeurs (risque de liquidité).

Dans l'hypothèse d'un CETU centralisé géré par un organisme public, ces risques seraient bien entendu couverts. En revanche, **dans l'hypothèse d'un CETU décentralisé, géré par chaque entreprise, il importerait de prévoir des règles prudentielles** - par exemple l'externalisation obligatoire par l'employeur auprès d'un gestionnaire régulé (assureur par exemple) des actifs représentatifs des engagements au titre du CET. Cette pratique est du reste, semble-t-il, celle des PME aujourd'hui dotées d'un CET.

2.2.4. Les modalités de revalorisation dans la durée

Dans la mesure où serait facilitée la monétisation de l'épargne-temps, la question de la transférabilité, a fortiori du maintien et de la revalorisation des droits, pourrait apparaître sans objet : en effet un droit libellé en euro se transforme naturellement, au moment où le salarié quitte son employeur, en épargne financière, aisément transférable sur n'importe quel support, sans qu'il soit besoin de prévoir un dispositif particulier.

Néanmoins, force est de constater que si le CETU d'un salarié se revalorise au rythme de sa progression salariale aussi longtemps qu'il reste chez le même employeur, la contrevaletur qu'il en tire en euros lorsqu'il quitte cet employeur ne se revalorisera plus qu'au rythme du rendement de son placement - par exemple le taux du Livret A. La protection du pouvoir d'achat de cette épargne disparaît donc, ce qui constitue, en contradiction avec la logique du CETU, à la fois un frein à la mobilité professionnelle et une rupture par rapport à la situation antérieure.

Un CETU affichant un objectif de renforcement du pouvoir d'achat pourrait donc amener la question de la garantie contre l'inflation, dans la durée, de la valeur financière de l'épargne temps, indépendamment de l'emploi au titre duquel elle a été constituée.

3. Un patrimoine congés attaché à la personne : le CETU comme support de gestion individualisée du temps de travail tout au long de la vie

3.1. Principe

Les CET anciens, y compris dans la fonction publique, ont souvent dérivé de leur objet initial : par l'accumulation de congés non pris, se sont constitués d'énormes stocks de congés à prendre, incrémentés chaque année et qui finalement se résorbent, le plus souvent, par un départ en retraite anticipé de plusieurs semaines ou plusieurs mois. Plus rarement, ces stocks permettent des pauses professionnelles – périodes de formation personnelle, congés sabbatiques, congés aidants ou autres, ou une réduction du rythme de travail (temps partiels...).

Une troisième finalité possible du CETU pourraient être de faire de ces pratiques aujourd'hui dans les faits réservées à une minorité (fonctionnaires restant fonctionnaires, cadres de grandes entreprises restant au sein de la même entreprise) une **possibilité, ouverte à toute personne étant ou ayant été en statut salarié, de se constituer un stock de droits à congés rémunérés et de les utiliser pour moduler son temps de travail sur la durée de sa vie professionnelle.**

3.2. Implications

3.2.1. Une architecture au moins en partie centralisée

Un dispositif ayant vocation à permettre de gérer des droits à congés tout au long de la vie exigera nécessairement **un dispositif au moins en partie centralisé, ne fût-ce que pour assurer la continuité des droits dans les situations hors emploi salarié** (travail indépendant, travail hors de France, chômage indemnisé, retrait volontaire ou subi du marché du travail...) ou éventuellement pour permettre aux personnes hors emploi salarié d'ouvrir un CETU.

3.2.2. Des règles d'alimentation très ouvertes

La priorité devrait logiquement être donnée à la plus grande diversité possible des modes d'alimentation permettant de générer du temps dans le futur. Au-delà de l'épargne-temps issue de la renonciation à jours de repos (congés payés, RTT, repos compensateur...), il y aurait toute raison de permettre largement :

- ♦ l'achat de jours par versement en euros (par exemple pour des personnes bénéficiant, à un moment de leur carrière de revenus plus élevés, qu'ils souhaiteraient convertir en temps de non-travail futur plutôt qu'en épargne financière ou en consommation), y compris pour des personnes hors emploi salarié ;
- ♦ l'abondement par l'employeur.

De même, la fixation d'un plafond d'épargne, en tout cas s'il était trop bas, viendrait à l'encontre de l'objectif de gestion libre des temps tout au long de la vie.

3.2.3. Une conservation des droits en jours garantie tout au long de la vie

La transférabilité d'une contre-valeur en euros, purement patrimoniale, ne suffirait pas à garantir la possibilité d'une gestion effective des temps tout au long de la vie : sauf à manquer cet objectif, **le dispositif devrait prévoir une conservation (en jours) des droits à congés épargnés ou achetés**, que ce soit lors du transfert d'une entreprise à une autre, du secteur public au secteur privé, ou encore en cas de passage par une période hors emploi salarié...

3.2.4. La transparence et la protection dans la durée de la valeur des droits à congés

Dès lors que des droits à congés pourraient être constitués à un moment de la vie et utilisés longtemps après alors que l'employeur n'est plus le même (ou qu'il n'y a plus d'employeur !), la question de leur valeur monétaire au moment de leur utilisation est évidemment centrale. Un CETU ayant pour finalité la gestion des temps tout au long de la vie devrait donc prévoir **les principes et modalités de revalorisation des droits dans le temps**, autrement dit le niveau de rémunération effective du jour de congé pris sur le compte au moment où il est pris : maintien à la valeur nominale initiale, revalorisation financière, revalorisation sur un index macroéconomique, barème réglementaire de type indemnité journalière, valorisation au niveau du salaire courant...

3.2.5. Un encadrement favorisant l'utilisation effective en jours de congés du temps épargné

Logiquement, la monétisation devrait être, sinon interdite, tout au moins strictement encadrée, par exemple réservée à des situations exceptionnelles ou à la liquidation du compte.

Parallèlement devrait être traitée **l'articulation de l'utilisation de droits à congés épargnés antérieurement avec la situation de la personne au moment du congé** :

- **avec les contraintes de l'employeur** (opposabilité du droit à congés CETU, accord ou information préalable de l'employeur...) ;
- **avec le droit du travail et les règles de l'assurance-chômage** (statut du salarié ou du chômeur indemnisé prenant un congé CETU au regard respectivement de son employeur ou de Pôle emploi) ;
- **avec le droit de la protection sociale** (situation au regard de la Sécurité Sociale, de la couverture sociale complémentaire, des droits à indemnisation du chômage...) ;
- **avec les régimes sociaux sous condition de revenu** (RSA, allocations logement, allocations familiales...).

3.2.6. L'articulation avec les autres dispositifs publics de gestion du temps

La gestion du temps au niveau d'un individu forme un tout.

Un futur CETU qui serait centré sur cette finalité ne saurait donc ignorer les autres dispositifs publics ayant un objet connexe. Ainsi se poserait notamment la question de son articulation avec :

- les régimes de **retraite de base**, à travers une possible utilisation pour rachats de trimestres ;
- le **compte professionnel de prévention** ;
- le **compte personnel de formation**, lequel traite aujourd'hui du coût des formations, non du temps nécessaire pour les suivre.

FICHE N° 5

Le périmètre du Compte épargne temps universel (CETU)

SOMMAIRE

1. LE COMPTE ÉPARGNE TEMPS : UN ACCÈS LIMITÉ À UNE MINORITÉ DE SALARIÉS ET QUI NE COUVRE PAS TOUTE LA FONCTION PUBLIQUE.	1
1.1. Dans les entreprises, un accès limité au CET.....	1
1.2. Dans le secteur public, d'importantes exclusions pour des motifs de statut juridique ou/et de nature des activités.....	2
2. L'EXAMEN DES PISTES D'EXTENSION DU CET.....	3
2.1. Dans le cadre du droit du travail :	3
2.2. Dans la fonction publique :	4
2.3. S'agissant des travailleurs indépendants :	5
2.4. S'agissant des demandeurs d'emplois :	6

La présente fiche rappelle le périmètre actuel, en droit, du compte épargne temps (CET) et évoque les options d'extension possible de ce champ dans le cadre d'une universalisation du CET.

Même si la mission n'a pu, dans le temps imparti, effectuer un recensement exhaustif des enjeux liés à la généralisation du CET, il apparaît d'ores-et-déjà que cette généralisation impliquerait d'aborder un grand nombre de situations complexes et que les solutions sont à examiner avec soin.

1. Le compte épargne temps : un accès limité à une minorité de salariés et qui ne couvre pas toute la fonction publique.

1.1. Dans les entreprises, un accès limité au CET

L'actuel compte épargne temps (CET) est accessible aux salariés des entreprises privées et publiques dans lesquelles les partenaires sociaux ont conclu un accord collectif en ce sens. Sans qu'il existe de recensement exhaustif de ces accords, seuls 13 accords de branche et 8 000 accords d'entreprise sont recensés en 2022 dans la base ACCORD de la direction générale du travail. Ce chiffre apparaît modeste au regard des 150.000 entreprises de plus de 10 salariés répertoriées par l'INSEE en 2020¹. Ces accords sont concentrés dans les grandes entreprises, cf. fiche 2, « *État des lieux des données disponibles et caractérisation de CET existants* ».

L'article L. 5231-1 du code du travail laisse les conventions ou accords collectifs déterminer les conditions et limites d'utilisation des comptes épargne temps. Selon les accords, l'accès au CET est plus ou moins ouvert aux différentes catégories de salariés.

Ainsi, les accords prévoient très fréquemment une ancienneté minimale afin d'éviter une trop grande multiplication des CET très faiblement alimentés et de montrer qu'il s'agit d'un dispositif destiné à être géré dans la durée. L'accord du Groupe BNP Paribas² réserve ainsi la possibilité d'ouvrir un compte épargne-temps aux salariés ayant une ancienneté minimale de 12 mois.

Les salariés en intérim peuvent aussi avoir accès au CET, sous réserve d'avoir accumulé 910 heures de travail dans la même entreprise de travail temporaire au cours des 12 derniers mois.

Accord de branche du 27 mars 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail - personnel intérimaires (extraits) :

Les entreprises de travail temporaire peuvent, après consultation du comité d'entreprise ou à défaut des délégués du personnel s'il en existe, mettre en place un compte épargne-temps pour les intérimaires. En l'absence d'institutions représentatives du personnel, les entreprises peuvent également mettre en place ce dispositif après information individuelle des intérimaires susceptibles d'y avoir accès.

6.1. Objet du compte épargne-temps

¹ Source : Caractéristiques des entreprises par catégories – données annuelles - INSEE 2020. Par ailleurs, le nombre d'entreprises entre 1 et 9 salariés dépasse 1 million d'entités juridiques.

² Accord signé le 22 mars 2022.

Le compte épargne-temps a pour finalité de permettre à tout intérimaire qui le souhaite d'accumuler des droits en vue d'être rémunéré, partiellement ou totalement, selon les modalités définies au présent article.

6.2. Salariés bénéficiaires

Dans les entreprises, ayant décidé d'appliquer les dispositions du présent article, tous les intérimaires sont susceptibles de bénéficier d'un compte épargne-temps dès lorsqu'ils justifient d'une ancienneté de 910 heures au cours des 12 derniers mois au sein de l'entreprise de travail temporaire dans laquelle ils souhaitent ouvrir un compte épargne-temps.

La demande d'ouverture d'un compte épargne-temps doit être faite par écrit.

Le compte épargne-temps est ouvert, dans une entreprise de travail temporaire quelle que soit l'agence pour laquelle l'intérimaire travaille.

1.2. Dans le secteur public, d'importantes exclusions pour des motifs de statut juridique ou/et de nature des activités.

Le CET est accessible de droit aux agents, qu'ils soient titulaires ou contractuels, des trois fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière et également aux agents de leurs établissements publics. Il est également ouvert aux agents en service à l'étranger ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Deux conditions sont exigées par l'article 2 du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature :

- ♦ « être employé de manière continue », ce qui exclut les vacataires et collaborateurs occasionnels du service public ;
- ♦ et « avoir accompli au moins une année de service », ce qui exclut d'une part les contractuels de moins d'un an et les fonctionnaires et magistrats en formation ou stagiaires.

De fait, la clause d'ancienneté d'un an présente dans beaucoup d'entreprises privées se retrouve donc dans la fonction publique.

Mais les exclusions les plus importantes quantitativement se situent ailleurs. Elles concernent, d'une part, le secteur de l'enseignement et, d'autre part, celui des militaires.

Ainsi, les agents relevant des régimes d'obligations de service mentionnés à l'article 7 du décret du 25 août 2000³ qui, exerçant leurs fonctions au sein des administrations et des établissements publics à caractère administratif de l'État ou dans les établissements publics locaux d'enseignement, ne peuvent ouvrir, selon le décret 2002-634 précité, de CET. Les enseignants, de l'enseignement primaire et secondaire ont des régimes de service qui ne sont pas fondés sur un régime de 35 heures hebdomadaires ce qui les exclut de la réduction du temps de travail ; ils disposent de périodes de congés correspondant aux vacances scolaires, sans marge de manœuvre. Les enseignants du premier et du second degré représentaient, lors

³Décret n° 2000-815 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

de l'année scolaire 2021-2022⁴, 892.300 personnes en activité, soit 41 % des 2,2 millions d'agents civils de l'État et des établissements publics nationaux au 31 décembre 2020.⁵

Les personnels sous statut militaire (311.000 militaires au 31 décembre 2020, selon les statistiques de la fonction publique) ne sont pas, non plus, concernés par le CET. Leur régime de permissions dans le cadre de leurs contrats est régi par le code de la défense⁶. N'ayant ni le statut de fonctionnaires, ni de salarié, ils ne sont pas soumis à un rythme de 35 h hebdomadaires et ils n'ont pas cinq semaines de congés payés mais neuf semaines de permission. Les dispositions de l'article L.4138-5 du code de la défense précisent « *Les permissions ainsi que les congés de fin de campagne d'une durée cumulée maximale de six mois sont attribués dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (...). Le militaire en permission ou en congé de fin de campagne peut être rappelé immédiatement lorsque les circonstances l'exigent.* »

Au global, dans la fonction publique d'État, de l'ordre de la moitié des effectifs n'ont ainsi juridiquement pas accès au CET.

2. L'examen des pistes d'extension du CET.

La question de fond est de savoir si le CETU est un dispositif accessible à **toute personne dès son entrée dans la vie active**, ou bien s'il ne l'est que sous réserve de remplir des conditions de **statut juridique, de secteur ou de nature de l'activité**.

Afin de répondre à cette question clé, la mission recommande au plan méthodologique de distinguer :

- ◆ l'**ouverture d'un CETU** par la personne, qui le suivra tout au long de sa vie active ;
- ◆ l'**alimentation du CETU** par la personne ;
- ◆ l'**utilisation des jours ou sommes précédemment épargnés** sur le CETU, en prenant des jours de congés supplémentaires ou en monétisant ces jours.

Ces sujets doivent être clairement dissociés, car il est concevable de permettre à une personne de créer son CETU, même si elle n'est pas en mesure de l'abonder tout de suite. Il est également concevable de permettre à une personne d'utiliser des jours issus de son CETU qu'elle a constitués dans son statut antérieur mais qu'elle ne peut pas abonder dans sa situation présente, son statut ayant changé.

La présente fiche se concentrera surtout sur l'ouverture et l'alimentation du CETU, le thème de son utilisation étant largement abordé dans les fiches consacrées à *l'utilisation du CETU* (fiches n°11 et 12) et aux *effets du CETU sur les droits sociaux des personnes* (fiche n°15). Elle présente, de façon technique, les enjeux et les arguments qui peuvent être évoqués pour justifier ou limiter l'élargissement du champ.

2.1. Dans le cadre du droit du travail :

- ◆ **Selon les caractéristiques du contrat de 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**

⁴ Source : Panorama statistique de l'Éducation nationale – Ministère de l'Éducation nationale – 2022.

⁵ Source : Les chiffres clés de la fonction publique - Ministère de la transformation et de la fonction publique – 2022.

⁶ L'article R. 4138-17 du code de la défense prévoit que « *la détermination de la date de départ et de la durée de chaque permission tient compte des nécessités du service* ». Et l'article R. 4138-19 précise que « *les permissions de longue durée dues pour une année civile ne peuvent pas se reporter sur l'année civile suivante, à moins qu'elles n'aient pu être prises pour raisons de service* ».

condition d'ancienneté pour le créer, l'alimenter ou l'utiliser. Cela n'irait pas dans le sens de la lisibilité des règles mais cela pourrait répondre, par exemple, à des spécificités d'organisation du travail.

La disparition des clauses d'ancienneté poserait aussi la question de l'utilisation éventuelle du CETU durant la « période d'essai » présente dans de nombreux contrats de travail.

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 an**⁷, puisque l'article L. 3141-3 du code du travail prévoit que tout salarié a droit à 2,5 jours ouvrables de congés par mois de travail effectif chez le même employeur, qu'il soit en CDD ou CDI. L'homogénéité des droits va dans ce sens. Cela permet aussi de prendre en compte la situation des personnes qui enchaînent les CDD courts. Les arguments contraires seraient d'ordre pratique : l'utilisation de jours de congés CETU par un salarié en CDD de courte durée qui vient d'être recruté, par exemple pour faire face à un « pic » d'activité ou pour remplacer une personne en congé maternité, peut soulever des difficultés d'organisation du travail.

Par ailleurs, pour **les emplois comme les contrats payés à la tâche, à la pièce ou au rendement**, en vertu de l'article L.3242-2 du code du travail et pour les salariés à domicile⁸, l'abondement du CETU et son utilisation supposent de régler la question de la valorisation des jours travaillés en pareil cas.

♦ **Selon le secteur d'activité :**

Un vaste sujet concerne, par ailleurs, la prise en compte de **spécificités sectorielles** : soit liées à la nature de l'activité de la personne, comme pour les enseignants de l'Éducation nationale (cf. ci-après), 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 solution 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).

2.2. Dans la fonction publique :

La généralisation de l'accès au CETU soulèverait plusieurs types d'enjeux dans la fonction publique :

♦ **Des enjeux d'organisation :**

Pour les enseignants titulaires et contractuels de l'Éducation nationale, la comptabilité de la pose de jours de congés ou de prise de jours de congés sur des périodes hors vacances scolaires soulèverait d'épineux problèmes d'organisation. La continuité du service public de l'enseignement risque d'en être lourdement affectée.

On notera qu'il faudrait également examiner les répercussions sur les enseignants des établissements hors contrat ayant le statut de salariés de droit privé.

⁷ En matière de CDD une grande diversité de durée existe. Les CDD sont limités en principe à 18 mois dans le secteur privé, avec des cas particuliers 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. Une jurisprudence (Cass. Soc. du 6 avril 2011, Ass. Hospitalière Ste Marie, n° pourvoi : 10-11.051) indique qu'un salarié (en l'occurrence une salariée en CAE) en « contrat aidé » doit bénéficier des dispositions des conventions et accords collectifs applicables dans l'entreprise ou l'organisme employeur.

⁸ Dont le salaire est majoré de 10% au titre des congés payés.

S'agissant de la fonction militaire, les enjeux organisationnels seraient sans doute très massifs, eu égard aux contraintes liées aux missions accomplies. La mission n'a pas eu le temps matériel d'examiner ce sujet.

De plus, la prise de jours de congés au titre du CETU par les fonctionnaires et magistrats **stagiaires** emporterait-elle le report de la période d'un an pour obtenir la titularisation ? Selon que l'on assimile un congé CET à une période de congé payé ou à un congé sabbatique (disponibilité pour convenance personnelle), l'effet ne serait pas le même : pas d'incidence dans le premier cas et report de l'échéance dans le second.

♦ **La prise en compte de situations spécifiques :**

6 % des effectifs totaux des trois fonctions publiques (7 % pour la FPE et 11 % pour la FPH) sont classés par la DGAFP dans une catégorie « *autres catégories et statuts* », qui recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, les ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et les apprentis dans les trois versants. Un travail spécifique serait nécessaire pour regarder si la généralisation du CET aurait des impacts sur ces situations particulières.

Le sujet de l'extension aux contrats spécifiques de l'administration se poserait en particulier : qu'en serait-il des vacataires, qui sont, en principe, des agents recrutés pour accomplir une tâche précise, ponctuelle et sont rémunérés à la vacation ? Le vacataire ne perçoit pas de traitement indiciaire (ni d'indemnité de résidence, ni de supplément familial de traitement - SFT). Le vacataire ne bénéficie en conséquence **pas** des dispositions applicables aux agents contractuels de la fonction publique : congés, formation, indemnité de fin de contrat, etc. Un choix serait donc nécessaire de les inclure ou non.

♦ **Des enjeux budgétaires :**

L'appréciation des impacts budgétaires dans les trois fonctions publiques est difficile à effectuer, car ils dépendent de la structure des emplois⁹, des choix de périmètre du CETU et, bien entendu, des comportements des agents.

Dans la seule fonction publique d'État, la provision pour CET au bilan de l'État est de 2,7 milliards à fin 2021 et le coût actuel annuel de la monétisation se monte à 140 millions d'€. Un doublement des effectifs ayant accès au CET aurait donc potentiellement un fort impact.

2.3. S'agissant des travailleurs indépendants :

♦ **Le premier choix est de donner ou non la possibilité à un travailleur indépendant¹⁰ ou profession libérale de créer ou/et d'alimenter le CETU déjà créé.**

L'objectif d'universalisation du CETU aux travailleurs indépendants passerait nécessairement par la création d'un opérateur externe chargé de porter les comptes (cf. fiche n°8 consacrée aux *modèles opérationnels* du CETU) ; il pourrait conduire à :

- donner la possibilité de créer et alimenter le CETU par des jours de congés non pris. Mais l'absence de « suspension du contrat de travail », de décompte ou de contrôle du temps de travail rendent ces notions **de jours de congés ou de RTT**

⁹ La fonction publique d'État emploie 56 % d'agents de catégorie A contre 32 % pour la fonction publique hospitalière (FPH) et 10 % pour la fonction publique territoriale (FPT). La FPH et la FPT emploient une part légèrement plus élevée de contractuels que l'État : respectivement 22 % et 23 %, contre 20 % pour l'État en 2020 (incluant les militaires). Par ailleurs, en 2018, la majorité, soit 57 %, des contractuels de la fonction publique étaient en CDD (source : Rapport de la Cour des Comptes - *Les agents contractuels dans la fonction publique* - Septembre 2020)

¹⁰ Dont les micro-entrepreneurs.

non pris inapplicables au cas d'un travailleur indépendant ou membre d'une profession libérale ;

- donc la piste serait de pouvoir créer et/ou alimenter le CETU par des **versements financiers volontaires ou éventuellement des « rachats » de jours**. S'il n'est qu'un produit d'épargne, le CETU s'éloignerait de son objet originel lié au temps de travail. Il soulèverait, de plus, des questions de plafonnement, de rendement et de fiscalisation de ce placement financier (cf. fiches n°19 et 20).

La possibilité pour les indépendants de créer ou/et d'alimenter un CETU poserait donc des difficultés de principe.

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

Leur temps de travail n'étant, comme rappelé plus haut, ni encadré par des règles de droit, ni contrôlable, l'utilisation par ces professions des jours/sommes épargnées sur le CETU sous d'autres formes que des jours de congés paraît la seule envisageable : **monétisation, abondement de l'épargne retraite, anticipation de la retraite, financement d'une formation/reconversion** (cf. fiches n°11 sur *l'utilisation* du CETU durant la carrière et n°12 à l'occasion de la retraite).

2.4. S'agissant des demandeurs d'emplois :

L'ouverture et l'alimentation du CETU par les demandeurs d'emploi seraient **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.

Aussi, le sujet de l'universalisation se résume à l'hypothèse d'une **utilisation par les demandeurs d'emplois d'un CETU constitué** dans leur activité salariée précédente. La fiche n°15 (consacrée aux *effets sur les droits sociaux des personnes*) présente les options.

FICHE N° 6

Compte épargne-temps universel

**Une création nécessitant une articulation
entre le cadre normé et négocié**

SOMMAIRE

1. HYPOTHÈSE 1 : LA LOI INSTAURE LE CETU COMME L'UNIQUE DISPOSITIF D'ÉPARGNE DE TEMPS APPLICABLE À TOUS.....	2
1.1. Le CETU est applicable à toutes les entreprises et se substitue aux CET déjà négociés.....	2
1.2. Incidences.....	2
1.2.1. Sur le dialogue social.....	2
1.2.2. Sur les entreprises et les accords existants.....	3
1.2.3. Sur les droits des salariés.....	4
2. HYPOTHÈSE 2 : LE CETU EST LA GÉNÉRALISATION DES ACTUELS CET.....	5
2.1. Ce CET généralisé laisserait une place centrale à la négociation, la loi n'instaurerait qu'un socle minimal de règles d'ordre public.....	5
2.2. Incidences.....	6
2.2.1. Sur le dialogue social.....	6
2.2.2. Sur les entreprises.....	6
2.2.3. Sur les salariés.....	6
3. HYPOTHÈSE 3 : LE CETU EST INSTAURÉ À DÉFAUT DE CET D'ENTREPRISE ET POUR PERMETTRE LA PORTABILITÉ DES DROITS ACQUIS TOUT AU LONG DE LA VIE.....	6
3.1. L'universalité résulte de la complémentarité des deux dispositifs CETU-CET, permettant à la fois une généralisation et une portabilité des droits.....	7
3.2. Incidences.....	8
3.2.1. Sur le dialogue social.....	8
3.2.2. Sur les entreprises.....	8
3.2.3. Sur les salariés.....	8
4. HYPOTHÈSE 4 : LE CETU NOUVELLEMENT CRÉÉ COEXISTE AVEC LES CET D'ENTREPRISES.....	8
4.1. Le CETU, nécessairement externalisé, est obligatoirement ouvert à tout salarié, les CET existants restent ouverts et de nouveaux CET d'entreprise peuvent être créés.....	9
4.2. Incidences.....	9
4.2.1. Sur le dialogue social.....	9
4.2.2. Sur les entreprises.....	10
4.2.3. Sur les salariés.....	10
5. QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE À PRENDRE EN COMPTE.....	10

Selon l'article L.1 du code du travail, « *tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options...* ».

La mise en place d'un compte épargne-temps universel (CETU) s'inscrit dans ce contexte.

Tout en maintenant la place centrale de la négociation collective telle qu'issue de la loi du 8 août 2016 et de celle du 29 mars 2018 ratifiant les ordonnances de 2017¹, la création d'un futur CETU nécessitera un certain nombre d'arbitrages, tant sur ses finalités, que sur la portée que l'on entend donner à son universalité et à sa portabilité. La place donnée au cadre normatif ou à la négociation collective pourrait donc s'en trouver modifiée. **Certaines règles d'ordre public devront être définies** par la loi et/ou l'accord national interprofessionnel (ANI), lors de la création du CETU, en particulier sur les thématiques suivantes :

- ◆ maintien du principe de repos obligatoire ;
- ◆ principes et modalités d'abondement (temps ; temps – argent) et leur plafonnement éventuel (par an, par âge, par ancienneté...) ;
- ◆ modalités de liquidation (temps ; temps – argent : évolution des critères des actuels CET sur la 5^{ème} semaine, sur certains congés spéciaux, sur la formation, la fin de carrière : temps partiel avant retraite, rachat trimestre retraite, plan épargne retraite...) ;
- ◆ modalités d'utilisation (délai de prévenance (fixe ou variable), procédure de demande et de réponse de l'employeur) et leur éventuel plafonnement ;
- ◆ articulation entre le CETU et les CET actuels ;
- ◆ principes de transférabilité selon les modalités de gestion retenues ;
- ◆ modalités de valorisation des jours déposés sur le CETU ;
- ◆ modalités de gestion du CETU.

Il devra être prévu la place laissée à la négociation d'entreprise pour compléter les dispositions ainsi définies. Dans l'hypothèse d'une généralisation des CET à toutes les entreprises, les critères déterminés par la loi seraient applicables à défaut d'accord.

La présente fiche propose des modalités d'articulation entre le cadre normatif et le cadre négocié en fonction d'hypothèses pouvant prévaloir pour la création d'un futur CETU. Elle a pour objectif d'identifier les incidences de certains arbitrages sur le dialogue social au moment de la création du futur CETU.

Elle n'a pas vocation à traiter de la situation de la fonction publique dont il appartiendra à l'État d'identifier les conditions de transposition des décisions qui seront adoptées *in fine* dans le secteur privé.

Quatre hypothèses d'articulation différentes sont ainsi présentées ci-après.

¹ Loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

1. Hypothèse 1 : la loi instaure le CETU comme l'unique dispositif d'épargne de temps applicable à tous

Le compte épargne-temps tel qu'il existe actuellement ne peut être mis en œuvre qu'en cas d'accord collectif. Cela écarte d'emblée les salariés dans lesquels aucun accord n'a été conclu. Ce dispositif bénéficie finalement à moins d'un quart des salariés, et plutôt à des cadres de grandes entreprises (cf fiche n°2 sur l'état des lieux des données disponibles). Un compte épargne-temps universel, dispositif unique applicable à tous, corrigerait indiscutablement cet état de fait mais ne serait pas sans incidences.

1.1. Le CETU est applicable à toutes les entreprises et se substitue aux CET déjà négociés

L'universalité de la mise en place d'un futur CETU pourrait trouver pleine application s'il s'imposait comme l'unique outil d'épargne-temps au sein des entreprises. Cette logique sous-tend **la création d'un nouveau dispositif, unique et se substituant aux CET d'entreprise existants, opposable aux employeurs, de nature à garantir à chaque salarié la possibilité d'alimenter et d'utiliser son CETU à son initiative** tout au long de sa vie professionnelle, dans des conditions prédéfinies par la loi. Il reviendrait alors à la loi/ANI de déterminer les principales caractéristiques du futur CETU, en particulier :

- ◆ ses finalités et son champ d'application ;
- ◆ les modalités d'alimentations et d'éventuels plafonnements (en temps et/ou en argent, plafond annuel et plafond du CETU) ;
- ◆ les modalités de liquidation et d'utilisation du CETU (temps, argent, épargne salariale, épargne retraite, temps partiel et d'éventuels encadrements des conditions de liquidation des droits) ;
- ◆ les modalités de refus de l'employeur ;
- ◆ les modalités d'absorption progressive des CET d'entreprises jusqu'à extinction (modalités de déversement des droits à CET dans le CETU par exemple) ;
- ◆ les modalités de gestion du CETU (centralisée ou non).

Les règles ainsi déterminées seraient applicables dans toutes les entreprises. Les impacts sur les CET déjà négociés devront être évalués et traités :

- ◆ extinction progressive en fonction des durées des accords avec maintien des avantages acquis ?
- ◆ renégociation des accords en cours de validité dans un délai déterminé pour s'aligner sur les dispositions CETU ?
- ◆ uniquement si ces dernières étaient plus favorables ? Autant de questions lourdes de conséquences tant juridiquement que socialement.

1.2. Incidences

1.2.1. Sur le dialogue social

Cette hypothèse supprime l'essentiel des marges de manœuvre de la négociation collective. La négociation ne pourrait intervenir que pour déterminer les dispositions opérationnelles et les conditions de fonctionnement dans les entreprises (périodes

d'alimentation (temps - argent) et d'utilisation, plafonnés ou non ; modalités de prise effective des jours épargnés, articulation avec d'autres congés...).

Seules ces modalités seraient laissées aux entreprises, voire à la décision unilatérale de l'employeur pour les plus petites (voir encadré), à défaut aux accords de branche.

L'ordonnance n°2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective a défini de nouvelles modalités de négociations, en tenant compte notamment de la configuration des petites entreprises. Ainsi, dans les petites entreprises **dépourvues de délégué syndical, il est possible de conclure un accord dans les conditions suivantes :**

- ◆ **entreprises de moins de 11 salariés²** : l'employeur peut consulter directement les salariés. Le projet devra alors être approuvé à la majorité des deux tiers des salariés.
- ◆ **entreprises de 11 à 20 salariés dépourvues de membre de la délégation du personnel du comité social et économique (CSE) :**
 - consultation directe de l'employeur possible avec approbation de la majorité des deux tiers des salariés ;
 - négociation possible avec un salarié mandaté³ : accord signé par ce salarié mandaté et approbation par les salariés à la majorité simple.
- ◆ **entreprises de 11 à 20 salariés avec des représentants élus ou dans les entreprises de 20 à moins de 50 salariés⁴ :**
 - accord négocié avec un élu du CSE (mandaté ou non) : accord signé par les membres du CSE représentant la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles;
 - négociation possible avec un salarié mandaté : accord signé par ce salarié mandaté et approbation par les salariés à une majorité simple.

Cette option, imposant le CETU par voie législative, constituerait un revirement depuis les ordonnances de 2017 et la loi du 29 mars 2018 qui ont octroyé à la négociation collective une place centrale dans le domaine de la durée du travail et des congés. Cette position apparaît en l'état difficilement tenable et **engendrerait des risques juridiques non négligeables** en réduisant le champ de la négociation. En effet, les entreprises qui ont négocié un CET en ont fait un véritable élément de dialogue social, ce que la mission a pu constater lors de ses échanges avec divers responsables de ressources humaines (DRH de groupe, ANDRH). 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 Internationale du Travail n° 98⁵.**

1.2.2. Sur les entreprises et les accords existants

Une substitution pure et simple serait pour les entreprises pour le moins radicale et ne ferait que renforcer les risques juridiques précédemment identifiés. Pour les entreprises

² Article L.2232-21 du code du travail.

³ Salarié mandaté par une organisation syndicale représentative au niveau de la branche ou à défaut au niveau national interprofessionnelle.

⁴ Article L.2232-23-1 du code du travail.

⁵ 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 le 26 oct. 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 ».

ne disposant pas de CET, il y aurait application des principes législatifs ainsi déterminés. Le rôle de la négociation d'entreprise serait restreint, tel que décrit précédemment.

Une telle création législative viendrait impacter les relations contractuelles entre les parties. Cela viendrait **mettre à mal le principe de liberté contractuelle** reconnu implicitement par le Conseil Constitutionnel qui considère que « la liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme »⁶. En pratique, à défaut d'intérêt général⁷ suffisant, le Conseil exige la présence de dispositions transitoires permettant d'aménager une période d'ajustement pour les contrats en cours, soit en maintenant le régime législatif antérieur, soit en prévoyant un régime dérogatoire.

En tout état de cause, si cette option était retenue, la loi devra arbitrer, pour les entreprises disposant déjà de CET, les points suivants :

- ◆ la mise en place d'une période transitoire significative (3 à 5 ans ?) ;
- ◆ le maintien des accords en cours jusqu'à leur terme (le CETU prenant le relais) permettant aux salariés d'avoir le maintien de leurs avantages acquis au titre du CET d'entreprise durant ce délai ;
- ◆ la proposition d'appliquer les dispositions CETU aux salariés nouvellement recrutés.
- ◆ l'invitation des entreprises à renégocier leurs accords CET pour les mettre en conformité avec les dispositions CETU s'ils sont plus favorables, dans un délai déterminé (selon le délai de la période transitoire).

1.2.3. Sur les droits des salariés

Le modèle ainsi instauré par la loi permet incontestablement de créer un même droit pour tous et de remédier à la faiblesse du nombre de salariés bénéficiaires d'un CET.

Une substitution du CETU aux CET d'entreprises nécessiterait d'envisager une harmonisation des droits à CETU, des droits sociaux associés, ce qui ne serait pas sans risque juridique et social, en particulier en cas de création de droits moins favorables (cf. fiche n°15 relative aux effets du CETU en matière de droits sociaux des personnes). Cela risquerait d'entacher la liberté contractuelle abordée *supra*.

S'il était proposé un maintien des accords jusqu'à leur extinction, les salariés verraient leurs avantages acquis sauvegardés jusqu'à application des droits CETU.

Il y aurait application sans délai du CETU pour tous les salariés des entreprises ne disposant pas de CET ainsi que pour les nouveaux recrutements des entreprises ayant déjà un CET.

Cette hypothèse **apparaît difficilement acceptable socialement** et présente incontestablement **des risques juridiques au regard des principes nationaux et internationaux de liberté de négociation et de liberté contractuelle**.

⁶ Le revirement lié à 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.

⁷ « Le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 » Cons. const. n°2002-465 DC du 13 janvier 2003.

2. Hypothèse 2 : le CETU est la généralisation des actuels CET

Cette hypothèse part du principe que la mise en place du CETU s'appuierait sur le dispositif des CET, tel qu'il existe actuellement. Dans ce cas de figure, simple de prime abord, la loi imposerait aux entreprises l'instauration d'un CET pour assurer sa généralisation et ne déterminerait qu'un **socle minimal de règles d'ordre public (éventuellement les mêmes que celles d'aujourd'hui en intégrant l'obligation de mettre en place un CET)**, laissant aux partenaires sociaux le soin de préciser l'ensemble des modalités de fonctionnement du futur CET généralisé.

2.1. Ce CET généralisé laisserait une place centrale à la négociation, la loi n'instaurerait qu'un socle minimal de règles d'ordre public

Dans cette logique, il appartiendrait aux partenaires sociaux de définir, au-delà des règles d'ordre public, les conditions permettant d'ouvrir aux salariés ne bénéficiant pas de CET, l'accès à ce CET généralisé :

- ◆ les conditions d'ouverture ;
- ◆ les sources d'alimentation garanties (temps et/ou argent) avec quatre semaines de congés ne pouvant être épargnées pour préserver la santé des salariés et conformément à la réglementation européenne ;
- ◆ les utilisations garanties (temps et/ou argent) ;
- ◆ les conditions de transfert des droits CETU ;
- ◆ les délais laissés à la négociation et les modalités de généralisation.

Il pourrait être prévu de **laisser à la négociation d'entreprise ou à la décision unilatérale de l'employeur pour les TPE selon les conditions précitées, à défaut à l'accord de branche, la fixation des modalités de mise en œuvre de ce CET généralisé, notamment sur :**

- ◆ les modalités d'alimentation : temps/argent en complément des règles socle ; détermination de plafonds, de délais... ;
- ◆ les modalités de liquidation et d'utilisation : temps ; argent ; épargne entreprise, prestation retraite ; formation ; détermination de plafond, conditions de prise effective des jours... ;
- ◆ les abondements éventuels selon les utilisations, notamment la formation (par l'employeur, les opérateurs de compétences (OPCO)...), en complément de certains congés, en fin de carrière ;
- ◆ la gestion du CET.

Il appartiendrait 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.

2.2. Incidences

2.2.1. Sur le dialogue social

Cette hypothèse permet **de maintenir une place centrale au dialogue social**, en particulier à l'accord d'entreprise, voire à la décision unilatérale de l'employeur dans les conditions précitées, pour une application du dispositif au plus près des réalités locales.

Elle pourrait également être une opportunité de renforcer la dynamique de branche.

Ainsi, sans remettre en question la primauté de l'accord d'entreprise, les branches professionnelles pourraient classiquement engager des négociations sur ce CET généralisé et prévoir des stipulations qui s'appliqueraient en l'absence d'accord d'entreprise. **Il pourrait également leur être demandé une mobilisation particulière permettant de définir des dispositifs « clé en main » ou de proposer des accords type** (définition et gestion des droits des salariés – mise en place de procédures) en direction des petites entreprises et favoriser ainsi la généralisation du nouveau CET.

2.2.2. Sur les entreprises

L'impact du CET généralisé sur les CET d'entreprise négociés est neutre à court terme. En effet, pour les entreprises ayant déjà négocié, 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 minimales de gestion du CET nouvellement créé auraient vocation à s'appliquer et garantiraient la généralisation effective des CET. Les règles devraient être simples, faciles à appréhender pour les employeurs de PME-TPE, permettant la mise à disposition d'une modalité de gestion qui ne repose pas sur leur organisation.

2.2.3. Sur les salariés

Le salarié dispose d'un compte épargne qui lui permet d'acquérir des droits selon les modalités prévues ci-dessus, **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.

3. Hypothèse 3 : le CETU est instauré à défaut de CET d'entreprise et pour permettre la portabilité des droits acquis tout au long de la vie

Le CETU est créé par la loi/ANI et 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.**

Le dispositif actuel de CET d'entreprise perdure et il est toujours possible de négocier de nouveaux accords. Dans ce cadre, le salarié ne pourrait alimenter que son CET d'entreprise, et non son CETU. Il pourrait toutefois utiliser ses droits CETU selon les règles en vigueur dans l'entreprise.

En l'absence de CET d'entreprise, le CETU serait automatiquement mobilisable en alimentation, comme en utilisation, selon les règles définies au niveau national.

Le CET d'entreprise est considéré comme l'unique dispositif à la disposition du salarié quand il existe. A défaut, le CETU prend le relais. En cas de départ du salarié de l'entreprise, les droits acquis au titre du CET d'entreprise seraient automatiquement versés sur le fonds CETU, centralisé, dont la gestion serait assurée selon les modalités à définir.

3.1. L'universalité résulte de la complémentarité des deux dispositifs CETU-CET, permettant à la fois une généralisation et une portabilité des droits.

Le CETU organisé au niveau national est ouvert de plein droit aux salariés des entreprises ne disposant pas d'un CET, ses modalités de mise en œuvre pouvant être ajustées par accord d'entreprise

La loi instaure un **dispositif CETU, opposable, incluant des modalités opérationnelles de fonctionnement :**

- ◆ ses finalités et son champ d'application ;
- ◆ les modalités d'alimentations et d'éventuels plafonnements (en temps et/ou en argent, plafond annuel et plafond du CETU) ;
- ◆ les modalités de liquidation et d'utilisation du CETU (temps, argent, épargne salariale, épargne retraite, temps partiel) et d'éventuels encadrements des conditions d'utilisation des droits ;
- ◆ les modalités de refus de l'employeur ;
- ◆ les modalités d'articulation CETU avec les CET d'entreprise (primauté du CET d'entreprise) ;
- ◆ les modalités de transfert du CETU ;
- ◆ les modalités de gestion du CETU.

Pour les salariés des entreprises ayant déjà un CET, le CETU ne pourrait être alimenté que lorsqu'ils quittent l'entreprise par transfert du solde du CET

Les salariés de ces entreprises n'auraient pas d'autre choix que d'alimenter ce CET d'entreprise. En cas de départ du salarié, les droits acquis au titre du CET d'entreprise seraient, selon le choix du salarié, soit transférés au fonds centralisé qui en assurerait la gestion au titre du CETU, soit liquidés. En cas de nouvel employeur ayant instauré un CET d'entreprise, ce salarié épargnerait de nouveaux droits par le dispositif d'entreprise. Le CETU n'interviendrait qu'en cas de nouveau départ de la personne qui verserait alors ces droits acquis au titre du CET d'entreprise sur le fonds CETU centralisé et ainsi de suite. Les droits transférés au fonds CETU seraient stockés, disponibles pour le salarié pendant toute la durée de sa carrière professionnelle. Il les utiliserait, dans les conditions préalablement définies, à son initiative tout en organisant les modalités de prise effective des congés lors qu'il est en entreprise.

Dans cette hypothèse, la question de l'utilisation des droits CETU devra être arbitrée :

- ◆ le CET d'entreprise prime sur le CETU : seule l'utilisation des droits au titre du CET d'entreprise est possible ;
- ◆ les droits à CETU et CET d'entreprise peuvent être utilisés de façon concomitante au choix du salarié (critères à déterminer), avec l'accord de l'employeur.

3.2. Incidences

3.2.1. Sur le dialogue social

La place laissée à l'accord d'entreprise pour la négociation des CET d'entreprise est confortée.

En ce qui concerne la création du CETU, la négociation collective interprofessionnelle interviendrait pour **définir certaines modalités opérationnelles 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.

Pour les entreprises dépourvues de CET, largement majoritaires, le CETU s'appliquerait. L'accord d'entreprise, voire la décision unilatérale de l'employeur, préciserait les modalités pratiques et opérationnelles de mise en œuvre du CETU, au plus près des réalités de l'entreprise.

3.2.2. Sur les entreprises

Comme évoqué précédemment, **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.

Pour celles qui disposent déjà d'un CET, en cas de possibilité d'option pour un salarié d'utiliser ses droits CETU ou CET d'entreprise, l'employeur aura à valider l'organisation de la prise effective des jours CETU par le salarié.

3.2.3. Sur les salariés

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, de façon potentiellement discontinue en fonction de son parcours professionnel. Elle pourra l'utiliser en toute autonomie en fonction des droits acquis sous réserve de l'organisation de la prise effective des jours épargnés, si elle est en entreprise.

4. Hypothèse 4 : le CETU nouvellement créé coexiste avec les CET d'entreprises

Cette option prévoit la création d'un CETU par la loi/ANI sans affecter l'existence des CET déjà négociés en entreprise. Cela implique une présence éventuelle de **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 salarié serait libre de **déterminer l'affectation de ses droits acquis** en fonction des règles propres à chaque dispositif.

Le CETU serait constitué avec des dispositions prédéterminées et serait, de fait, celui applicable aux entreprises dépourvues de CET.

4.1. **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 entraîne la **création d'un nouveau dispositif, de droit pour les salariés, de nature à garantir à chaque salarié la possibilité d'alimenter et d'utiliser son CETU (et/ou son CET d'entreprise s'il existe)**, à son initiative tout au long de sa vie professionnelle, dans des conditions prédéfinies par la loi. Les fondements du futur CETU édictés par la loi/ANI pourraient alors porter sur :

- ◆ ses finalités et son champ d'application ;
- ◆ les modalités d'alimentations et d'éventuels plafonnements ;
- ◆ les modalités d'utilisation du CETU et d'éventuels encadrements des conditions de liquidation des droits ;
- ◆ les modalités de refus de l'employeur ;
- ◆ les modalités d'articulation du CETU avec les CET existants (**droit d'option pour les salariés**) ;
- ◆ les modalités de transfert et de gestion du CETU.

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. fiche n°10 sur les modalités de revalorisation).

Parallèlement, **le dispositif de CET tel qu'il est applicable est maintenu**. Les entreprises sont libres d'en négocier de nouveaux, dans un environnement juridique sécurisé. **Dans cette option, 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.**

4.2. **Incidences**

4.2.1. **Sur le dialogue social**

La **place laissée à l'accord d'entreprise pour la négociation des CET d'entreprises est confortée**.

Les règles nationales s'appliqueraient pour créer le CETU, la négociation collective n'interviendrait que pour définir les modalités opérationnelles du dispositif, voire compléter et améliorer 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 et d'anticiper l'impact sur les comportements que cela pourrait générer (gestion de cumuls en alimentation ou en utilisation, modalités d'utilisation de l'un plutôt que l'autre selon les circonstances du moment).

Pour les entreprises dépourvues de CET, largement majoritaires, elles mettraient obligatoirement en place le CETU et pourraient, si elles le souhaitent négocier un CET d'entreprise. À défaut, les salariés auraient accès au seul CETU.

Il pourrait être réservé une place toute particulière aux branches professionnelles pour la mise à disposition d'outils « clé en main » ou « accord type » en direction des petites entreprises afin de les accompagner dans la mise en place de CET d'entreprises.

4.2.2. Sur les entreprises

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.

4.2.3. Sur les salariés

Les salariés disposeraient potentiellement de deux comptes s'ils travaillent dans une entreprise ayant déjà négocié un CET. Dans ces conditions, ils auraient un **droit d'option** (pour l'alimentation comme pour l'utilisation) entre les deux dispositifs dont les contours seraient à définir par la négociation collective interprofessionnelle. Si cette coexistence peut être source d'opportunité pour les salariés, elle **risque néanmoins d'être peu lisible et complexe** dans son application.

Le CETU, attaché à la personne du salarié, l'accompagnerait tout au long de sa carrière grâce à l'externalisation de sa gestion, selon des modalités restant à préciser. En cas de départ de l'entreprise, il aurait le choix soit de monétiser ses droits à CET d'entreprise soit de solliciter leur versement sur son CETU, selon les dispositions prévues par l'accord.

5. Quelques éléments de contexte à prendre en compte

Quel que soit l'hypothèse qui sera *in fine* retenue, la mise en place d'un compte épargne-temps universel pourrait permettre de remédier à la faible couverture actuelle du dispositif d'épargne temps et proposer de nouvelles modalités de conciliation entre vie personnelle et professionnelle. Les conditions de mise en œuvre restent néanmoins à entrevoir à l'aune de quelques constats, certes parcellaires issus des entretiens réalisés par la mission.

Il semble en effet se dégager certains consensus (dans le privé comme dans le secteur public) autour de :

- ◆ une nécessaire conciliation du CETU avec la préservation de la santé et de la qualité de vie au travail, une logique de capitalisation des congés trop importante pouvant entrer en contradiction avec ce principe.
- ◆ un dispositif CETU permettant de maintenir les équilibres existants en termes d'aménagement du temps de travail et de dialogue social.
- ◆ un dispositif CETU devant prendre en compte l'évolution des comportements suite à la crise sanitaire et l'impact des accords sur le télétravail.

FICHE N° 7

**Panorama synthétique des différentes
formes actuelles de portabilité du CET**

SOMMAIRE

1. LA CONSIGNATION DES DROITS À LA CAISSE DES DÉPÔTS.....	1
2. LES MOBILITÉS AU SEIN D'UN MÊME GROUPE	1
2.1. Mobilités entre sociétés incluses dans un dispositif CET de Groupe.....	1
2.2. Mobilités entre sociétés d'un même Groupe en l'absence de CET commun.....	2
3. LES MOBILITÉS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	2
4. MOBILITÉ ENTRE FONCTION PUBLIQUE ET ENTREPRISE	2

1. La consignation des droits à la Caisse des Dépôts

Le cadre normatif actuel du compte épargne-temps prévoit un mécanisme optionnel pour les salariés qui disposeraient au moment où ils quittent leur emploi d'un solde de congés sur leur CET et qui envisageraient de le transférer sur le CET de leur futur employeur, ou souhaiteraient le conserver pour un usage ultérieur.

La mise en œuvre de ce dispositif suppose un accord du salarié et de son ancien employeur. Dans ce cas, ce dernier verse sur un compte de consignation à la Caisse des Dépôts la contrevalet en euros du solde du CET de son ex-salarié, net de cotisations et contributions sociales. Le bénéficiaire peut alors demander le transfert de cette somme sur le CET de son nouvel employeur, à condition d'obtenir l'accord de celui-ci – ce qui suppose qu'il ait lui-même mis en place un CET et que ce CET prévoit la possibilité et les conditions (notamment de conversion en jours) d'un abondement par transfert d'un CET antérieur. La rémunération des jours de congés pris sur le CET sera alors exonérée de cotisations sociales, à hauteur du montant les ayant déjà supportées.

S'il ne peut pas, faute d'accord du nouvel employeur, ou si tout simplement il ne souhaite finalement pas transférer ses droits, le bénéficiaire peut tout simplement retirer librement les fonds consignés.

En pratique, le cas des employeurs offrant la possibilité d'abonder leur CET d'entreprise par un solde de CET antérieurement constitué n'a pas été rencontré par la mission et semble tout à fait exceptionnel. Et donc l'intérêt pour un salarié d'entrer dans cette mécanique complexe, offrant de surcroît une rémunération des fonds consignés inférieure à celle du Livret A, est extrêmement faible sinon nul : il n'est pas surprenant que le dispositif de consignation, très peu connu du reste, ne soit quasiment jamais utilisé : fin 2019, la Caisse des dépôts et consignations dénombrait 161 dossiers en stock. 95 % des salariés ayant consigné leur CET récupèrent les sommes en argent, sans transfert à un employeur suivant. La CDC n'a pas connaissance des modalités de reprise par un nouvel employeur des droits ayant été consignés. On peut toutefois noter que le montant moyen des dossiers en stock – 24 000 € - est élevé.

La quasi-totalité des départs se soldent aujourd'hui par une prise des congés avant départ ou, à défaut, par une monétisation du solde par versement direct au bénéficiaire.

2. Les mobilités au sein d'un même Groupe

Les Groupes privés dans lesquels existent des CET organisent généralement les modalités de maintien des droits à congés épargnés en cas de mobilité d'un salarié d'une entreprise à une autre au sein du Groupe. Les mécanismes sont assez similaires dans les quelques cas étudiés par la mission : BNP Paribas, Carrefour, Renault.

2.1. Mobilités entre sociétés incluses dans un dispositif CET de Groupe

L'objectif d'un accord de Groupe est d'assurer une portabilité des droits à congés épargnés d'une entreprise à l'autre de manière aussi fluide que possible, de façon à faciliter la mobilité interne et sans contraindre à une monétisation.

Dès lors que les transferts se font, par construction, au sein d'une même entité économique et sociale et qu'ils s'inscrivent dans un dispositif unifié (plafonds d'alimentation et de détention, règles d'utilisation, règles de monétisation, etc.) les problématiques financières sont d'importance secondaire et de portée purement juridique et fiscale. Les transferts financiers

consécutifs entre sociétés d'un même Groupe se traitent par des mécanismes de refacturation interne, en tout état de cause neutres en comptes consolidés.

Les accords dont la mission a eu connaissance prévoient tous la portabilité totale des *temps épargnés* (dans un cas, ces temps sont gérés en heures et non en jours, afin de prendre en compte la diversité des situations au sein du Groupe en termes de durée du travail), sans perte ni gain. Les jours pris sont rémunérés au salaire du salarié (selon des modalités de calcul définies par l'accord) au moment où il prend ses congés et considérés, soit comme des congés payés, soit parfois comme du temps de travail effectif en termes de constitution des droits à congés, droits à couverture sociale obligatoire et conventionnelle, ancienneté, etc.

2.2. Mobilités entre sociétés d'un même Groupe en l'absence de CET commun

Les transferts sont dans ce cas organisés par accords bilatéraux entre entreprise d'origine et entreprise d'accueil.

Ce cas, selon l'AFEP, est en pratique assez fréquent. Toujours selon l'AFEP, les entreprises concernées considèrent que c'est assez complexe à mettre en œuvre.

Dans le cas où l'entreprise d'accueil ne dispose pas d'un CET, le compte doit être soldé selon les modalités prévus par l'accord (prise des jours, monétisation, abondement d'un plan d'épargne d'entreprise ou d'épargne retraite).

3. Les mobilités au sein de la fonction publique

Lorsqu'un agent d'une des trois fonctions publiques passe d'un employeur public à un autre, il porte de plein droit vers son nouvel employeur (collectivité territoriale, établissement hospitalier ou État) l'ensemble de son CET.

L'utilisation du CET transféré se fait selon les modalités en vigueur chez le nouvel employeur, et la rémunération est celle du nouvel emploi. Le barème de monétisation est forfaitaire et le même quelle que soit la Fonction publique.

Par défaut, aucun transfert financier n'est prévu : l'ancien employeur bénéficie *ipso facto* du gain des jours transférés et le nouvel employeur en supporte le coût.

Toutefois, dans la fonction publique hospitalière, un dispositif de compensation a été mis en place pour les transferts entre établissements : l'établissement d'accueil est compensé par un versement de l'établissement d'origine à hauteur des provisions constituées. Dans la fonction publique territoriale, deux collectivités peuvent prévoir par accord bilatéral un mécanisme de compensation financière, par exemple l'indemnisation partielle ou totale de l'employeur d'accueil par l'employeur d'origine. Les transferts en provenance ou à destination de la fonction publique d'État ne sont en revanche régis par aucune disposition particulière, si bien qu'en pratique, la transférabilité du CET est incertaine et parfois complexe.

4. Mobilité entre Fonction publique et entreprise

Aucun dispositif de portabilité n'est prévu entre Fonction publique et entreprises : en cas de passage de l'une à l'autre, le salarié ou le fonctionnaire n'a d'autre solution que de solder ses droits en prenant ses congés ou en monétisant son compte.

FICHE N° 8

**Modèles opérationnels du CETU :
portage des droits, tenue des comptes,
transferts**

SOMMAIRE

1. MODÈLE DÉCENTRALISÉ	1
1.1. Description du modèle.....	1
1.2. Transfert des droits.....	1
1.2.1. <i>Deux schémas théoriquement possibles : un tiers fiduciaire au choix de l'employeur ou un gestionnaire unique désigné.....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Un encadrement nécessaire dans tous les cas.....</i>	<i>2</i>
1.3. Commentaire.....	3
1.3.1. <i>Intérêt</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Limites et risques.....</i>	<i>3</i>
2. MODÈLE MUTUALISÉ	4
2.1. Description du modèle.....	4
2.2. Transfert des droits.....	5
2.3. Commentaire.....	5
2.3.1. <i>Intérêt</i>	<i>5</i>
2.3.2. <i>Limites et risques.....</i>	<i>6</i>
2.4. La question de l'information de l'employeur.....	6
3. MODÈLE MIXTE.....	7
3.1. Description du modèle.....	7
3.2. Transfert des droits.....	7
3.3. Commentaire.....	8
3.3.1. <i>Intérêt</i>	<i>8</i>
3.3.2. <i>Limites et risques.....</i>	<i>8</i>
4. LA SITUATION PARTICULIÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	8

La mise en place d'un 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 hypothèses sont envisageables pour assurer ce portage :

- soit l'employeur du titulaire du CETU ;
- soit un fonds mutualisé, faisant en quelque sorte office de « banque des temps » ;
- soit une articulation entre les deux.

Ce choix d'architecture devra être fait très en amont du processus de concertation, de négociation et de décision : d'une part il est directement lié au degré d'ambition du dispositif au regard des critères d'universalité et de portabilité des droits ; d'autre part il dessine la structure opérationnelle du système CETU et à ce titre conditionne en grande partie la nature et les termes de beaucoup des problématiques auxquelles la négociation interprofessionnelle a vocation à répondre : charge financière, comptable et opérationnelle pesant sur les entreprises, options de revalorisation des droits, modalités pratiques de transfert des droits, maintien des droits des personnes hors emploi salarié, nécessité ou non et nature de la mission d'un opérateur central, etc...

La mission a identifié trois modèles-type d'architecture du CETU. Chacun d'eux comporte ses vertus et ses limites propres, qu'il appartiendra au Gouvernement ou à la négociation interprofessionnelle d'apprécier et de pondérer en fonction d'une part des finalités poursuivies, d'autre part des contraintes et priorités financières, socio-économiques et politiques.

1. Modèle décentralisé

1.1. Description du modèle

Le fonctionnement du CETU repose sur une mise en réseau des employeurs, chaque employeur étant à la fois responsable de la tenue du compte épargne-temps de chacun de ses salariés et débiteur du paiement des jours de congé qui y sont inscrits.

Le compte épargne-temps tenu par l'entreprise comporte l'ensemble des jours épargnés par le titulaire (et non encore utilisés par lui) tout au long de sa carrière.

Chaque entreprise est tenue d'obtenir pour la contre-valeur en euros des comptes d'épargne-temps dépassant la garantie AGS une garantie bancaire ou d'assurance.

1.2. Transfert des droits

1.2.1. Deux schémas théoriquement possibles : un tiers fiduciaire au choix de l'employeur ou un gestionnaire unique désigné

1.2.1.1. Schéma avec tiers fiduciaire librement choisi

L'employeur établit avec un tiers fiduciaire (banque ou compagnie d'assurance) un contrat-cadre fixant les conditions dans lesquelles un compte CETU individuel est ouvert à tout salarié quittant l'entreprise.

Lorsqu'un salarié quitte l'entreprise, celle-ci calcule la contrevaletur en euros, conformément aux règles prévues par la loi ou l'accord collectif, du solde en jours du CET du salarié concerné et verse ce montant à l'assureur ou au banquier partenaire, sur le compte CETU ouvert au nom du salarié (compte CET transitoire) et géré comme un compte d'épargne et aux frais du bénéficiaire. Le nombre de jours de congés correspondant à ce montant est également notifié au fiduciaire et conservé par celui-ci. Sur ce dernier point, une solution alternative, moins sécurisée, serait la délivrance à l'intéressé par son ancien employeur, d'une attestation de droits en jours de congés.

Dès que le titulaire du compte rejoint un nouvel employeur, il lui revient d'informer celui-ci et de lui transférer les fonds et les droits à congés correspondant, le compte CET transitoire étant alors clos. Le nouvel employeur prend le relais et ouvre dans ses propres livres un compte épargne-temps au bénéfice de l'intéressé.

Des exceptions à ce passage par un compte transitoire pourront être prévues, par exemple pour les mobilités entre entreprises d'un même groupe.

Ce schéma d'organisation des transferts présente de nombreux inconvénients pratiques. Il fait intervenir un grand nombre d'acteurs et les transmissions d'informations reposent quasi exclusivement sur le salarié bénéficiaire ; il est inévitable qu'apparaissent rapidement :

- ◆ pour les salariés, des situations de multi détention de comptes CETU transitoires dormants, assimilables finalement à des comptes d'épargne salariale, et finalement à des pertes de droits ;
- ◆ pour les entreprises, en particulier TPE-PME, des complexités administratives, des coûts de gestion et des litiges ;
- ◆ des disparités entre salariés, en fonction des méthodes de gestion retenues par les gestionnaires des comptes CETU transitoires.

1.2.1.2. Schéma avec fiduciaire unique désigné

Un schéma alternatif consisterait à désigner un gestionnaire unique, qui jouerait alors ce rôle de fiduciaire pour la gestion des CET transitoires. Beaucoup plus simple en gestion, ce schéma ressemblerait beaucoup à l'actuel mécanisme de consignation à la Caisse des dépôts.

Il éviterait d'imposer aux entreprises l'organisation du système de CET transitoire. Par ailleurs la transmission d'information à un nouvel employeur ne reposerait plus sur le seul salarié : toute nouvelle embauche donnerait lieu à consultation systématique par le nouvel employeur du gestionnaire unique avec lequel des liens automatisés pourraient être mis en place afin d'assurer le transfert des droits et des fonds.

1.2.2. Un encadrement nécessaire dans tous les cas

Le modèle décentralisé implique une « circulation » des droits d'un employeur à un autre, ce qui suppose un degré minimal d'harmonisation, l'employeur d'accueil devant être juridiquement en état de recevoir et de prendre en charge les droits qui lui sont transférés.

Dans l'hypothèse où un CETU unifié deviendrait obligatoire dans toutes les entreprises et dans la fonction publique (voir fiche sur l'articulation entre cadre normatif et cadre négocié), cette condition d'homogénéité serait naturellement remplie et la circulation des droits d'une entreprise à l'autre ou entre ne poserait pas de difficulté juridique.

En revanche, dans l'hypothèse où la liberté serait laissée à la négociation collective (et au statut général de la fonction publique) pour définir les conditions de constitution et d'utilisation du compte épargne-temps chez chaque employeur, la portabilité ne serait possible :

- ◆ qu'entre employeurs ayant mis en place un compte épargne-temps ;
- ◆ et à condition que les modalités et limites des transferts soient encadrées de manière à permettre une circulation effective des droits : fixation de plafonds d'encours transférables, détermination des unités de valeur transférables (euros, heures ou jours... ?), définition des principes de conversion de ces unités de valeur dans le système d'épargne temps de l'entreprise ou de la collectivité publique d'accueil.

1.3. Commentaire

1.3.1. Intérêt

Pour les employeurs (en particulier dans la fonction publique) et salariés ayant d'ores et déjà un CET, le modèle décentralisé, dans le schéma avec fiduciaire unique, présente l'avantage de limiter considérablement les changements induits par le CETU.

Et vu du bénéficiaire, le système est en tout état de cause simple et lisible : tant qu'il est dans l'emploi salarié il dispose d'un CET auprès de son employeur ; et lorsqu'il est hors emploi salarié, il dispose chez un intermédiaire financier de confiance d'un compte CETU transitoire, rémunéré, représentatif de ses droits.

Enfin, la totalité de la charge de revalorisation et l'essentiel des coûts de gestion étant supportés par les employeurs, le risque budgétaire pour l'État est extrêmement limité - sous réserve des coûts éventuellement supportés par l'État employeur en cas de modification des paramètres du CET Fonction publique.

1.3.2. Limites et risques

1.3.2.1. La problématique du passif social

Le modèle CETU décentralisé implique la prise en charge par le nouvel employeur de la dette contractée dans le passé à l'égard de son nouveau salarié au titre du CETU – et en contrepartie le versement à ce même employeur d'un montant en euros égal à cette dette.

Si les droits ainsi transférés sont libellés exclusivement en euros et ne comportent pas de reprise des droits à congés, l'opération de transfert revient en fait à transformer l'épargne-temps en épargne salariale, et la portabilité se résume à une monétisation. Cette solution exclurait ainsi une réelle portabilité des droits à congés. Si elle écarterait l'enjeu du libellé des droits en temps, cette option impliquerait toutefois la création d'une multiplicité de créances et de dettes entre entreprises, avec les risques de problèmes de retards et de ruptures de paiement associés.

La mission a également considéré avec attention l'hypothèse selon laquelle les droits transférés seraient à la fois libellés en temps et en euros.

Dans ce cas, l'intégration des droits constitués antérieurement dans le CET du nouvel employeur impose *ipso facto* à celui-ci une revalorisation de ce passif social (cf. fiche n°10) et donc une charge récurrente supplémentaire :

- ◆ d'une part, si le CETU impose la conservation du **nombre** de jours épargnés, une mise à niveau en fonction du nouveau salaire, et donc dans la plupart des cas une charge immédiate non compensée ;
- ◆ d'autre part, dans tous les cas, une prise en charge annuelle de la revalorisation de ce stock au rythme de croissance de la rémunération du salarié concerné.

Or, on constate que les grandes entreprises dotées depuis longtemps d'un CET s'attachent depuis plusieurs années, d'autant plus activement depuis que l'inflation s'accélère, à contenir la croissance du passif social généré par leurs CET : on peut s'attendre à ce que ces grandes entreprises, et *a fortiori* beaucoup de PME, accueillent avec une extrême réticence la perspective d'avoir à recharger à chaque embauche ce stock de provisions dont elles parviennent difficilement à maîtriser la dynamique. Certaines entreprises ont d'ailleurs fortement restreint voire fermé leur CET (par exemple AXA ou RENAULT).

En pratique, au-delà de ses conséquences possibles sur le positionnement des employeurs dans la négociation interprofessionnelle sur le CETU, cet aspect du modèle CETU décentralisé expose à plusieurs risques :

- ◆ un risque économique, pour les entreprises les plus fragiles, notamment PME, qui n'anticiperaient pas la difficulté au moment de la décision d'embauche et ne pourraient supporter la charge annuelle supplémentaire, ou assurer la liquidité lors du solde des droits ;
- ◆ un risque social, si la dynamique du passif social venait à réduire la marge de manœuvre des négociations salariales ;
- ◆ un risque d'employabilité pour les personnes disposant d'un solde CET important, notamment des seniors - qui se verraient amenés à devoir monétiser leur CET préalablement à l'embauche pour faciliter leur recrutement.

1.3.2.2. Autres sujets

En confiant à titre quasi exclusif aux entreprises la gestion du système, ce modèle décentralisé réserve *de facto* aux personnes en situation d'emploi salarié stable la capacité d'ouvrir et d'alimenter un CETU : travailleurs indépendants et salariés en contrat courts notamment seraient par construction laissés en dehors du système.

De même, le maintien des droits et leur utilisation par des personnes durablement hors emploi salarié stable en France (indépendants, salariés précaires, chômeurs indemnisés ou non, expatriés...) ayant antérieurement constitué une épargne seraient dans l'angle mort du dispositif : leur épargne serait par défaut détenue chez le tiers fiduciaire (fiduciaire unique, banquier ou assureur) chargé à titre principal d'assurer la portabilité, dont on peut douter qu'il présente une quelconque attractivité (comme en témoigne le cas actuel de la consignation à la Caisse des dépôts) - et qui en tout état de cause n'offrirait en réalité qu'une forme de monétisation.

2. Modèle mutualisé

2.1. Description du modèle

Le fonctionnement du CETU repose sur un opérateur unique, à la fois responsable de la tenue de l'ensemble des comptes épargne-temps, gestionnaire d'un Fonds centralisateur des flux entrants et sortants et débiteur du paiement des jours de congé qui y sont inscrits.

L'employeur transfère chaque année au Fonds CETU, lors de la constatation du solde de congés et jours de repos non pris, la dette représentative des droits à congés ainsi épargnés par chaque salarié et verse au Fonds la contrevaletur en euros de ces droits, qui seront ensuite revalorisés par le Fonds en fonction de ses contraintes d'équilibre et de ses règles propres (cf. fiche n°10).

Ce paiement est libératoire pour l'employeur (qui n'a plus d'obligation de provisionnement) : lors de la prise de congés sur le compte CETU, le règlement des indemnités de congés CETU est assuré par le Fonds CETU, soit directement soit à l'employeur subrogé, selon le modèle des indemnités journalières maladie.

Dans ce modèle mutualisé, l'opérateur gestionnaire du Fonds est responsable, dans le cadre des règles de gouvernance (cf. fiche n°21) et le cas échéant en externalisant certaines fonctions :

- ◆ de la réception des flux d'alimentation 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), du décaissement des droits consommés (indemnités) ainsi que du recouvrement amiable et contentieux et du contrôle de cohérence et de conformité de ces opérations ;
- ◆ 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 Utilisation) ;
- ◆ du pilotage actuariel du Fonds : revalorisation, équilibre actuariel (voir fiche Revalorisation) ;
- ◆ de la gestion financière du Fonds : placements, liquidité ;
- ◆ de la construction et de la gestion de 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, Pôle Emploi, administration fiscale, organismes de Sécurité Sociale...)
- ◆ de la gestion des contentieux ; la lutte contre la fraude (cf. le retour d'expérience du CPF à cet égard).

2.2. Transfert des droits

La question de la transférabilité des droits ne se pose pas dans le modèle mutualisé puisque les droits sont constitués dès l'origine et gérés sans discontinuité par le gestionnaire du Fonds CETU, tout au long de la vie et indépendamment de la situation d'emploi du bénéficiaire.

2.3. Commentaire

2.3.1. Intérêt

Vu du bénéficiaire, le système est extrêmement lisible : un seul CET, tout au long de la vie.

Le Fonds CETU portant l'ensemble des engagements, la problématique du passif social évoquée pour le modèle décentralisé disparaît complètement – même si à l'évidence certains employeurs seront soumis à forte pression pour abonder les indemnités jusqu'au niveau du salaire courant. Par ailleurs sont *ipso facto* résolues toutes les questions relatives à la gestion des droits des personnes ayant quitté le statut salarié, puisque notamment les règles de revalorisation, propres au Fonds, sont indépendantes de la situation d'emploi du bénéficiaire. De même, l'unicité du compte attaché à la personne et non à l'employeur permet de traiter de manière simple le cas des salariés multi-employeurs.

Pour les entreprises, notamment les PME-TPE il offre la possibilité d'une entrée dans le système à moindre coût : les flux d'information et de fonds sont normés et peuvent s'inscrire dans une relation automatisée et de routine ; les comptes individuels sont tenus au niveau du Fonds et accessibles pour consultation et gestion par les bénéficiaires. Aucune charge opérationnelle ne pèse donc sur les employeurs.

La traçabilité des droits est totale et permet donc de manière sécurisée des reports d'assujettissement aux cotisations et contributions sociales et une articulation fluide avec d'autres dispositifs publics (retraites, compte pénibilité, CPF...).

Le modèle mutualisé garantit le maintien et la revalorisation équitable des droits des titulaires de compte durablement hors emploi salarié stable (indépendants, salariés enchaînant des contrats courts, demandeurs d'emploi indemnisés ou non, personnes sorties du marché de l'emploi, expatriés...).

Enfin il permet, immédiatement ou ultérieurement, d'offrir aux personnes durablement hors emploi salarié la possibilité d'ouvrir un compte - et donc de retenir une acception large de l'universalité en la détachant complètement du statut au regard de l'emploi.

2.3.2. Limites et risques

Économiquement, du point de vue des entreprises, le modèle mutualisé implique un versement et donc, à chaque fois qu'un salarié épargne un jour, une sortie de trésorerie. Ce sujet est particulièrement sensible, notamment pour les PME-TPE, dans une période de hausse des taux d'intérêts et de prudence des banques – d'autant que ces sorties de trésorerie pourraient être perçues comme un nouveau prélèvement obligatoire.

Pour les bénéficiaires, la déconnection entre salaire courant et indemnisation des jours CETU serait une novation assez radicale.

Le modèle centralisé est certes compatible avec un dispositif CETU laissant une large place à la négociation collective et aux accords d'entreprise (voir fiche Articulation entre cadre normatif et négocié) : rien en effet n'impose techniquement, par exemple, une unification des règles et plafonds d'alimentation ou des modalités d'utilisation au sein de l'entreprise, voire même de la valorisation des jours épargnés ; de même, un accord d'entreprise peut parfaitement prévoir des abondements au moment de l'alimentation ou un maintien de rémunération par l'employeur en complément de l'indemnité CETU pour certains motifs de congés (comme c'est fréquemment le cas pour les indemnités journalières maladie). Il reste que ce modèle implique, quelle que soit la place qui sera laissée à la négociation, une externalisation complète du CET : pour les employeurs qui en ont un aujourd'hui et pour qui bien souvent il est un élément participant à l'équilibre d'ensemble de dispositifs de gestion du temps, ce pourrait être un facteur perturbant, tant du point de vue du ressenti des salariés (risque de sentiment de régression sociale) que de la qualité du dialogue social ou de la gestion opérationnelle des temps en fonction des contraintes de l'entreprise .

C'est particulièrement le cas dans la fonction publique où la mise en place du modèle mutualisé constituerait un changement très lourd : déconnection entre indemnisation des jours CETU et salaire courant, transferts de charges entre collectivités, dépense budgétaire engagée à chaque journée de congé épargnée par un agent...

2.4. La question de l'information de l'employeur

Dans la mesure où, dans ce modèle mutualisé, l'employeur n'est plus débiteur financier ni teneur de compte des droits acquis dans le passé, il n'a pas spontanément connaissance de ceux-ci. La question se pose donc de savoir si l'accès à cette information doit lui être donné.

Quant aux principes, on peut plaider que cette information, susceptible d'avoir un impact sur la propension du salarié à prendre des congés et donc sur l'organisation du travail au sein de l'entreprise, a un caractère éminemment professionnel et intéresse légitimement un employeur au moment de l'embauche ou ultérieurement. Dans la mesure où elle représente un droit acquis antérieurement sans impact comptable ou financier sur l'employeur, on peut en sens inverse considérer qu'il s'agit d'un élément purement personnel (comme par exemple les congés familiaux, dont l'employeur n'a pas à connaître la probabilité) ou patrimonial (comme par exemple l'état de fortune d'un salarié, dont l'employeur n'a pas connaissance) et que l'employeur n'a pas vocation à en connaître.

Ce point devra faire l'objet d'un arbitrage ou d'une négociation, à la lumière notamment des conditions concrètes d'utilisation des droits CETU qui seront finalement retenues (cf. fiche n°11).

3. Modèle mixte

3.1. Description du modèle

Le modèle mixte fait coexister un CETU mutualisé tel que décrit précédemment avec le régime actuel des CET contractuels et du CET Fonction publique, et donc avec les CET existants ou créés à l'avenir.

Les personnes employées dans une entreprise ne disposant pas d'un CET et les personnes hors emploi salarié ne détiendraient qu'un seul compte, ouvert auprès du Fonds CETU. C'est sur ce compte que serait portée et utilisée l'intégralité de leur épargne, dans les conditions décrites précédemment pour le modèle mutualisé.

Les personnes employées dans une entreprise disposant d'un CET ou dans la Fonction publique détiendraient potentiellement deux comptes : leur CET d'entreprise et leur CETU.

Dans ce modèle, il revient à la loi ou à la négociation collective de déterminer les modalités d'articulation entre les deux régimes et notamment :

- ◆ pour l'alimentation, droit d'option laissé au salarié, ou primauté du CET d'entreprise (cf. fiche n°6) ;
- ◆ pour l'utilisation, quelles complémentarités possibles entre jours issu du CETU et jours épargnés sur le CET d'entreprise ? (cf. fiche n°11).

Le rôle de l'opérateur gestionnaire du Fonds serait le même que dans le modèle mutualisé ; les caractéristiques techniques (volume, contraintes actuarielles et financières) du Fonds seraient en revanche très différentes puisque, d'une part, une fraction significative des flux d'épargne lui échapperait (fonctionnaires, salariés de grandes entreprises disposant d'un CET) et d'autre part le rythme et la temporalité de son alimentation serait très différente

3.2. Transfert des droits

Pour les droits inscrits en CETU, la portabilité est totale par construction, pour les raisons évoquées plus haut (§2.2).

Pour les droits inscrits dans un CET d'entreprise, plusieurs options sont possibles, que là encore la loi ou la négociation devront définir (voir fiche n°6) :

- ◆ soit une totale étanchéité entre les deux régimes, les jours épargnés en CET d'entreprise étant comme aujourd'hui non portables (NB : pour les fonctionnaires passant en

entreprise et pour les salariés du secteur privé rejoignant l'administration, ce choix aurait pour effet de pérenniser la frontière public/privé existant actuellement) ;

- ♦ soit un transfert automatique vers le CETU, en cas de départ de l'entreprise (ou de la fonction publique), du solde du CET d'entreprise (ou du CET Fonction Publique).

3.3. Commentaire

3.3.1. Intérêt

Le modèle mixte présente l'avantage de ne pas remettre en cause les dispositifs existants et donc de garantir une meilleure acceptabilité par les salariés bénéficiant actuellement d'un CET comme par leurs employeurs. La fonction publique, vue comme un tout, conserverait, son régime actuel éventuellement amendé et ne serait impactée que marginalement – principalement, le cas échéant, par les conditions de portabilité.

Ce modèle préserve par ailleurs l'essentiel des avantages du modèle mutualisé :

- ♦ pour les entreprises, absence de passif social « hérité du passé » et mise à disposition des PME-TPE d'un dispositif opérationnel ne nécessitant pas d'investissement supplémentaire ;
- ♦ pour les bénéficiaires, bonne couverture des situations hors emploi salarié dans la durée ;
- ♦ en général : bonne traçabilité fiscale et sociale des droits, capacité d'accès universel voire d'ouverture automatique.

3.3.2. Limites et risques

Pour les PME TPE et plus généralement pour les entreprises ne disposant pas d'un CET, le modèle mixte ne change rien quant aux risques économiques encourus du fait des sorties de trésorerie et de la perception possible d'augmentation du coût du travail.

Pour les grandes entreprises et au sein des fonctions publiques, la coexistence chez le même employeur de deux régimes de CET simultanés est susceptible de générer des incompréhensions pour les bénéficiaires et des difficultés de mise en œuvre : l'articulation entre régimes similaires mais différents ne va pas de soi ; des comportements d'optimisation pourraient apparaître au détriment de la logique propre à chaque dispositif... Selon le cadre normatif qui sera posé, ces difficultés d'articulation pourraient être accentuées ou au contraire évitées (cf. fiche n°6).

4. La situation particulière de la Fonction publique

Dans le modèle mixte comme dans le modèle décentralisé, le CET Fonction publique continuerait de fonctionner : mais l'existence du CETU et la portabilité des droits qui le caractériserait est susceptible de mettre en évidence, par contraste, les viscosités et imperfections de la portabilité au sein des fonctions publiques. Des améliorations pourraient utilement être en tout état de cause apportées au dispositif – dont les défauts et limites préfigurent d'ailleurs, de manière très atténuée, les difficultés pratiques susceptibles de survenir dans le cadre d'un modèle CETU décentralisé...

En effet, si la portabilité au sein de la Fonction publique est bien prévue par les textes¹, il ressort des éléments recueillis par la mission qu'elle est en pratique loin d'être effective et fluide.

Les transferts entre établissements hospitaliers sont organisés précisément mais l'existence de deux options différentes de comptabilisation des provisions pour CET est source de litiges, lorsque le transfert concerne deux établissements pratiquant des modes de comptabilisation différents. Par ailleurs, il arrive que certains établissements soient « mauvais payeurs » et que le recouvrement de la créance prenne un temps long, voire s'avère impossible ;

S'agissant des collectivités territoriales, le caractère optionnel (par convention spécifique) de l'indemnisation des droits à congés transférés est source de négociations et d'une charge administrative. Il peut même arriver que la collectivité d'accueil refuse la reprise des droits CET de l'agent en l'absence de financement de la collectivité de départ, ou en cas de financement insuffisant, ce qui peut faire obstacle (sans doute dans des cas assez rares) à la concrétisation de la mobilité.

En ce qui concerne les modalités de transfert entre fonctions publiques, celles qui impliquent collectivités et établissements hospitaliers nécessitent des conventionnements au cas par cas, avec les difficultés soulevées ci-dessus.

S'agissant des mobilités entre l'État et les autres fonctions publiques, le transfert des CET s'avère aujourd'hui très peu effectif, la mission ayant eu connaissance de nombreux cas de refus de reprise par des employeurs étatiques de CET constitués dans les autres fonctions publiques, la pratique étant alors d'ouvrir un nouveau CET pour l'agent. Le transfert dans l'autre sens est tout aussi difficile, aucun employeur ne pratiquant – à la connaissance de la mission – de transfert financier des droits vers un autre employeur. Certaines exceptions semblent toutefois exister dans le cas de circuits de mobilité bien établis, par exemple entre les établissements hospitaliers et la DGOS (direction générale de l'offre de soins).

Or dans un contexte de mise en place du CETU il apparaît *a minima* souhaitable que le modèle interne à la Fonction publique garantisse une portabilité réelle et fluide des droits en son sein.

Pourraient notamment être examinées :

- ◆ la convergence des règles de provisionnement des établissements hospitaliers et des collectivités territoriales vers une méthode au coût réel² ;
- ◆ la généralisation du transfert financier (correspondant normalement à la provision si celle-ci est calculée au réel) de l'employeur d'origine vers l'employeur d'accueil pour tous les transferts entre employeurs publics – à l'image de ce qui serait mis en place dans un modèle CETU décentralisé (voir ci-dessus, §1.2)³.

¹ L'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 a prévu dans son article 3 de généraliser la portabilité des droits acquis au titre du compte épargne-temps en cas de mobilités entre les trois fonctions publiques. Cette disposition a ensuite été reprise et codifiée (par l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021) à l'article L.621-4 du code général de la fonction publique. Un décret n°2018-1305 du 27 décembre 2018 relatif à la conservation des droits à congés acquis au titre d'un compte épargne-temps en cas de mobilité des agents dans les fonctions publiques est venu modifier les décrets existants pour chaque fonction publique pour prévoir ce principe.

² L'instruction M57, qui rapproche les règles de provisionnement des collectivités de celles des établissements hospitaliers (cf. fiche provisions), pourrait être une opportunité à cet égard.

³ Une autre option, évoquée tant par l'association des DRH de collectivités territoriales que par la conférence des DG de CHU, serait en sens inverse d'abandonner tout flux financiers, en considérant que, sur le moyen-long terme, les flux entrants et sortants s'équilibrent. Étrange sur le plan économique et comptable et probablement plus pertinente pour les gros employeurs gérant des flux entrant et sortant réguliers que pour les petites collectivités, cette solution serait indéniablement un facteur de simplification des mobilités !

FICHE N° 9

**Panorama des règles d'alimentation du compte
épargne-temps (CET) et possibilités
d'alimentation du CETU (CET universel)**

SOMMAIRE

1. ALIMENTATION DANS LES ENTREPRISES	1
1.1. Principes	1
1.2. Alimentation en jours de congé et de repos.....	2
1.2.1. À l'initiative du salarié.....	2
1.2.2. À l'initiative de l'employeur.....	2
1.3. Alimentation en argent.....	3
1.3.1. À l'initiative du salarié.....	3
1.3.2. À l'initiative de l'employeur.....	3
1.4. Limites d'épargne.....	3
1.4.1. Épargne annuelle.....	3
1.4.2. Plafond d'épargne du CET.....	3
2. DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES.....	4
2.1. Principes	4
2.2. Alimentation.....	4
3. POSSIBILITÉS D'ALIMENTATION, HYPOTHÈSES D'HARMONISATION	5
3.1. Caractéristiques de l'alimentation des jours sur CET, différences entreprises- fonctions publiques	5
3.1.1. Caractéristiques d'alimentation.....	5
3.1.2. Plafond du CET et plafonnement des dépôts annuels de jours.....	6
3.1.3. Différences de valorisation monétaire entreprises-fonctions publiques des jours de CET.....	7
4. QUELLES OPTIONS POUR L'ALIMENTATION DU CETU	9
4.1. Alimentation du CETU, contrats courts	9
4.2. Pour l'intérim, le CETU pourra se référer aux dispositions retenues pour le CET	10
4.3. Diversité d'approche de l'alimentation du CETU et conséquences	10
4.3.1. Les plafonds d'épargne	10
4.3.2. Finalités et alimentation du CETU.....	11
4.3.3. L'organisation du travail, spécificité pour les employeurs.....	12

Pour les entreprises, le CET est un dispositif facultatif dont la mise en place nécessite un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche. Le texte conventionnel définit les modalités de gestion du CET et détermine les conditions d'alimentation, d'utilisation, de liquidation et de transfert des droits d'un employeur à un autre. Il fait le choix d'une gestion en temps (heures/jours) et/ou en argent, ainsi que des modalités de revalorisation des sommes si la gestion se fait en argent.

L'employeur ne peut théoriquement pas imposer un CET au salarié. Sa création implique, outre l'accord collectif, une initiative du salarié (Soc., 17 novembre 2010, n°09-68739).

Depuis 2008, il n'existe plus de liste limitative – fixée par la loi, des sources d'alimentation pouvant être affectées au CET.

S'agissant des fonctions publiques, la création des CET, leurs règles de gestion, d'alimentation, d'utilisation et de liquidation sont définies par voie réglementaire. Les possibilités d'alimentation du CET sont homogènes entre les trois fonctions publiques et sensiblement plus limitées que dans le secteur privé (pas d'alimentation en argent).

Une autre différence importante entre les deux secteurs est relative à la valorisation des droits inscrits sur le CET en cas de monétisation : salaire réel pour le secteur privé, forfait réglementaire déconnecté des revenus pour le fonctionnaire/contractuel.

La création d'un CET universel et la recherche de fluidité dans les parcours professionnels entreprises/fonctions publiques peut poser la question de l'harmonisation de ces règles de gestion.

1. Alimentation dans les entreprises

1.1. Principes

Aux termes des dispositions de l'article L 3152-1 du code du travail :

« La convention ou l'accord collectif détermine dans quelles conditions et limites le compte épargne-temps peut être alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié ou, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective, à l'initiative de l'employeur ».

Pour rappel, au sein du code du travail, les dispositions relatives à la durée et l'aménagement du temps de travail sont réparties entre « ordre public », « négociation collective » et « dispositions supplétives ». Cette classification a été promue par la loi dite « travail » du 8 août 2016 et accentuée par les ordonnances dites « Macron » du 22 septembre 2017. Les règles d'alimentation et d'utilisation du CET relèvent ainsi du contenu des accords collectifs et diffèrent dès lors d'une entreprise à l'autre.

Les seules limites au contenu des dispositions négociées dans les accords d'entreprise (ou de branche) sont celles fixées par les dispositions de l'article L.2251-1 du code du travail : *« Une convention ou un accord peut comporter des stipulations plus favorables aux salariés que les dispositions légales en vigueur. Ils ne peuvent déroger aux dispositions qui revêtent un caractère d'ordre public. »*

1.2. Alimentation en jours de congé et de repos

1.2.1. À l'initiative du salarié

Dans les conditions fixées par l'accord collectif, les salariés peuvent stocker dans le CET autant de jours de congé ou de repos qu'ils le souhaitent. Le salarié décide seul des éléments, préalablement listés dans l'accord, qu'il souhaite intégrer dans son CET (Cass. soc., 8 juin 2011, n° 10-11.979P).

À titre d'illustration, ils peuvent notamment librement affecter au CET, selon les modalités et conditions retenues par l'accord collectif, tout ou partie :

- ◆ des jours de congés payés au-delà de la quatrième semaine de congés payés annuels et des jours de congés supplémentaires pour fractionnement ;
- ◆ des heures de repos acquises au titre des heures supplémentaires, qu'il s'agisse du repos compensateur de remplacement ou de la contrepartie obligatoire en repos ;
- ◆ 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 dans le respect de la limite du nombre maximal de jours travaillés fixée par l'accord ou à défaut dans la limite de 235 jours ;
- ◆ des jours de congés conventionnels.

Les repos prévus par la loi pour des raisons de protection de la santé et de la sécurité des salariés, tels que le repos quotidien et hebdomadaire, ou la contrepartie en repos au travail de nuit, ne peuvent être épargnés sur un CET (Circ. DGT n° 20, 13 nov. 2008, fiche 13).

1.2.2. À l'initiative de l'employeur

Toujours dans les conditions fixées par l'accord collectif, l'employeur peut affecter sur le CET les heures effectuées au-delà de la durée collective de travail (cf. supra, C trav. art L 3152-1).

Lorsque les heures effectuées au-delà de la durée collective sont des heures supplémentaires (c'est-à-dire au-delà de la durée légale), elles doivent bénéficier de la majoration légale ou conventionnelle. Selon la direction générale du travail, la valeur des heures portées au CET doit donc inclure cette majoration (Fiche n° 13 de la circulaire DGT n°20 du 13 novembre 2008).

Il ne peut être dérogé aux dispositions d'ordre public selon lesquelles l'alimentation du CET par l'employeur n'est possible que pour les heures de travail effectuées au-delà de l'horaire collectif. L'employeur ne peut affecter au CET, par anticipation, des droits à congés quand bien même il s'agirait d'éviter des mesures d'activité partielle (ex chômage partiel, Cass 2 juillet 2014, n°13-11.108).

1.3. Alimentation en argent

1.3.1. À l'initiative du salarié

L'accord collectif peut prévoir la possibilité pour le salarié d'accroître ses droits en affectant au CET tout élément monétaire tel que :

- ◆ 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 et, à l'issue de leur période d'indisponibilité, les sommes issues de la réserve de participation ou d'un plan d'épargne d'entreprise (PEE) ;
- ◆ toute autre rémunération que prévoit la convention ou l'accord collectif.

1.3.2. À l'initiative de l'employeur

L'accord collectif peut prévoir un abondement par l'employeur des droits affectés sur le compte du salarié. Cet abondement doit correspondre à des droits supplémentaires et non à des sommes dues au salarié. Il ne peut se substituer à un élément de rémunération (Fiche n° 13 de la circulaire DGT n°20 du 13 nov. 2008).

1.4. Limites d'épargne

1.4.1. Épargne annuelle

Les possibilités d'épargne annuelle en jours sont très variables selon les accords collectifs. Il résulte à cet égard de l'examen d'un échantillon d'accords d'entreprises et de branches recensés par la DGT, que l'alimentation annuelle varie selon l'entreprise de 5 à 25 jours.

À noter que certains accords ne comportent pas de limite. Ils énumèrent simplement les possibilités d'apport de jours sur le CET.

Les possibilités d'abondement en argent sont moins fréquentes (primes conventionnelles, d'intéressement, sommes issues de l'épargne salariale etc..) sauf en ce qui concerne l'affectation de valeurs issues d'heures supplémentaires ou complémentaires.

1.4.2. Plafond d'épargne du CET

Les mêmes variations sont observées d'un accord à l'autre. Le plafond évolue entre 20 et 190 jours dans l'échantillon consulté par la mission. On peut noter également que des dispositions dérogatoires sont fréquemment prises pour les « seniors », pouvant aller jusqu'à un déplafonnement total.

Lors de l'entretien de la mission avec le groupe Renault, la direction RH a précisé que le CET n'était pas dans un premier temps plafonné. Ce dispositif a généré d'importantes difficultés comptables pour l'entreprise dues à un niveau « colossal » de provisions. Depuis 2013, et l'accord de compétitivité, le dispositif a été revu et supprimé dans sa version antérieure pour limiter le stock et la croissance des provisions associées.

2. Dans les fonctions publiques

2.1. Principes

Les règles d'alimentation des CET au sein des fonctions publiques sont respectivement régies, pour la fonction publique de l'État, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, par les dispositions des décrets suivants :

- ◆ article 3 du décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature ;
- ◆ article 3 du décret n°2002-788 du 3 mai 2002 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique hospitalière ;
- ◆ article 3 du décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

Le CET est ouvert à la demande de l'agent. Peuvent demander l'ouverture d'un CET à leur administration, établissement ou collectivité, les agents titulaires (fonctionnaires) et les agents contractuels dès lors qu'ils remplissent les conditions suivantes :

- ◆ avoir accompli au moins 1 an de service ;
- ◆ être employé de manière continue ;
- ◆ ne pas être assujetti à des obligations de service imposées par leur statut particulier (uniquement pour les agents qui relèvent de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale).

2.2. Alimentation

Le compte épargne-temps peut être alimenté chaque année, uniquement en temps, – sans que le nombre de jours de congés pris dans l'année puisse être inférieur à 20 –, par :

- ◆ le report de congés annuels ;
- ◆ le report (d'heures pour la FPH) ou de jours de réduction du temps de travail (RTT) ;
- ◆ le cas échéant, une partie des jours de repos compensateurs accordés en contrepartie des heures supplémentaires effectuées :
 - sur arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre intéressé pour la FPE ;
 - sur autorisation de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement pour la FPT ;
 - Les heures supplémentaires qui ne font l'objet ni d'une compensation horaire ni d'une indemnisation pour la FPH.

Le compte épargne-temps ne peut être alimenté par le report de congés bonifiés.

En principe, le nombre de jours inscrits sur le CET ne doit pas excéder :

- ◆ un plafond annuel d'alimentation fixé à 10 jours par an pour les 3 fonctions publiques ;
- ◆ un plafond global fixé à 60 jours pour les 3 fonctions publiques.

Néanmoins, afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 en matière de report des jours de congés et d'accompagner les agents mobilisés pendant la crise sanitaire, un assouplissement temporaire des règles de gestion du CET a été mis en place pour l'année 2020

(plafond porté à 70 jours pour la FPE et la FPT et à 80 jours pour la FPH, les jours épargnés au-delà des 60 pouvant être maintenus les années suivantes ou utilisés).

3. Possibilités d'alimentation, hypothèses d'harmonisation

3.1. Caractéristiques de l'alimentation des jours sur CET, différences entreprises-fonctions publiques

3.1.1. Caractéristiques d'alimentation

La grande différence entre les deux secteurs tient au raisonnement sous-jacent qui a guidé l'instauration des CET.

Au sein des fonctions publiques, classiquement, l'objectif poursuivi a été celui de l'égalité de traitement entre les agents des trois fonctions publiques. Les règles sont donc quasi communes et s'imposent quel que soit le secteur d'activité, quelle que soit la taille de l'établissement ou du ministère concerné, que l'activité soit pratiquée « en centrale » ou dans les services déconcentrés pour l'État, au sein d'une métropole ou d'une commune de 100 habitants pour la FPT, au sein d'un gros CHU ou d'un petit hôpital d'une zone rurale pour la FPH. Les nuances concernent la part laissée à la libre administration des collectivités locales concernant la possibilité ou non de monétisation et le traitement particulier des personnels médicaux.

Pour les entreprises, c'est la souplesse d'organisation, l'adaptation des règles négociées au plus près de l'entreprise et de ses spécificités qui a prévalu, y compris au sein des groupes. C'est ainsi qu'une grande diversité se retrouve dans les accords d'entreprises s'agissant de règles d'épargne et de consommation qui s'étendent de conceptions très minimalistes à des options beaucoup plus conséquentes. C'est ici le résultat de ce que le contenu de ces CET relève du champ de la libre négociation des partenaires sociaux et d'un accord pour chaque entreprise, conformément aux dispositions voulues par la loi Travail de 2016 et les ordonnances dites « Macron » de 2017.

3.1.1.1. En jours

Pour les fonctions publiques, le nombre annuel de jours épargnables est fixe (10 jours). Aux jours de congés annuels non pris au-delà de 20 jours et de jours de RTT, peuvent s'ajouter des repos compensateurs (tenant compte des majorations d'heures supplémentaires accordées).

Les entreprises bénéficient des mêmes sources d'alimentation (congés annuels non pris, jours de RTT, heures supplémentaires selon les caractéristiques définies dans les accords collectifs). Peuvent s'ajouter cependant des dispositifs propres et 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.

Le nombre annuel de jours épargnables est variable (dispersion entre 20 et 190 jours selon l'échantillon consulté, cf. 1.4.2). Dans les conditions fixées par l'accord collectif, les salariés peuvent stocker dans le CET autant de jours de congé ou de repos qu'ils souhaitent. Le salarié décide seul des éléments, préalablement listés dans l'accord, qu'il décide d'intégrer dans son CET.

Il semble que le placement des jours sur le CET se fasse majoritairement à l'occasion de campagnes annuelles, bien que certaines entreprises autorisent une alimentation au fil de l'eau.

3.1.1.2. En argent

En revanche, l'absence de possibilité d'abonder son CET en argent au sein des trois fonctions publiques constitue un marqueur de réelle différence de traitement si l'on souhaite tendre vers une harmonisation des règles d'alimentation.

Pour les entreprises, les accords peuvent prévoir à l'initiative du salarié les possibilités d'abondement suivantes : 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) et tout autre rémunération que prévoirait la convention ou l'accord collectif.

3.1.2. Plafond du CET et plafonnement des dépôts annuels de jours

Sur ce point, le plafonnement des CET répond également aux observations faites *supra* entre fonctions publiques et entreprises.

Pour les fonctions publiques, le plafond global du CET est de 60 jours. S'agissant des entreprises, ce plafond annuel peut s'échelonner de quelques jours à une absence de limite. La dispersion peut être sensible selon les accords d'entreprise. Une fourchette constatée sur un large échantillon d'accords borne ce plafond entre 20 et 125 jours.

Certains accords d'entreprise ou de branche, prévoient en outre des majorations de plafonnement du CET en fonction de l'âge, afin de favoriser la transition des « seniors » vers la retraite (départs avant l'âge légal avec maintien des rémunérations, temps partiel adapté jusqu'au départ en retraite etc...).

Il n'y a pas d'équivalent au sein de la fonction publique, même si les jours plafonnés à 60 peuvent être utilisés avant un départ en retraite.

Les entretiens de la mission avec les DRH de grands groupes (BNP, Carrefour, Renault) ont permis de constater la sensibilité des DRH et surtout des directions financières de ces groupes au niveau de l'encours des stocks de jours CET (provisionnement important, recommandation de limitation des volumes par les commissaires aux comptes, management et organisation du travail en conséquence etc..) se traduisant progressivement par des limitations plus strictes des possibilités de dépôts de jours, de plafonds en jours de CET, voire, en substitution ou en complément, la création de dispositifs de pré-retraite (épargne de jours) après négociations avec les représentants des salariés. De fait, des équilibres sont nés de ces négociations, invitant les DRH rencontrés à une certaine prudence quant à la création d'un nouveau dispositif CETU possiblement perçu comme devant générer une nouvelle négociation susceptible de remettre en question des sujets qui n'en sont plus et qu'ils ne souhaitent pas réouvrir.

Au sein de la fonction publique, pour aller dans le même sens, les dispositions du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du CET dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature ne prévoyaient pas de plafond global de jours du CET. Le nombre de jours cumulés a conduit le gouvernement à modifier (décret n° 2009-1065) ces dispositions et instaurer par un arrêté du 28 août 2009 un plafond annuel de possibilités d'épargne (10 jours) et un plafond global au CET (60 jours). Les droits maintenus sur un CET « historique » ont ensuite progressivement été soit affectés en épargne retraite complémentaire de la fonction publique, soit indemnisés.

3.1.3. Différences de valorisation monétaire entreprises-fonctions publiques des jours de CET

Deux différenciations nettes apparaissent : la possibilité offerte aux salariés (et non aux fonctionnaires/contractuels) d'alimenter en argent leur CET d'une part, la valeur de la monétisation d'autre part, revenus salariaux d'un côté, indemnité forfaitaire de l'autre.

En l'absence de données statistiques précises concernant le nombre de fonctionnaires/contractuels ayant ouvert un CET, du volume de l'encours moyen de jours, des fourchettes de rémunération des fonctionnaires concernés, les conséquences notamment financières d'une hypothèse d'harmonisation des valorisations de jours monétisables sont difficiles à évaluer.

Une esquisse d'évaluation est cependant tentée.

3.1.3.1. Données INSEE fonctions publiques :

FPH : Selon INSEE première, n° 1921 du 14 septembre 2022, fin 2020, la FPH comptait 1,1 million d'agents. Le salaire net moyen (SNM) atteignait 2 463 € / mois.

Ce SNM était de 2 710€ pour la catégorie A (24,4 % des agents) ; 2 536 € pour la catégorie B (10, 7 % des agents) ; 1 992 € pour la catégorie C (36, 1% des agents) ; 1 822 € pour les Contractuels (21,7 %des agents) ; 5 870 € pour les personnels médicaux (7,1 % des agents).

FPT : Selon INSEE première n°1915 du 12 juillet 2022, fin 2020, la FPT comptait 1,9 million d'agents. Le salaire net moyen s'élevait à 2 019 € / mois.

Ce SNM était de 3 245 € pour la cat A (9,9 % des agents) ; 2 418 € pour la cat B (9,7 % des agents) ; 1 851 € pour la cat C (59,5 % des agents).

FPE : Selon INSEE première n° 1914 du 12 juillet 2022, fin 2020, la FPE comptait 2,2 millions de salariés civils pour un salaire net moyen de 2 639 € / mois.

Ce SNM était de 3 049 € pour la cat A (49,6 % des agents) ; 2 563 € pour la cat B (13,4 % des agents) ; 2 052 € pour la cat C (10 % des agents).

3.1.3.2. Conséquences d'une valorisation des jours CET monétisés en fonction des salaires nets des fonctionnaires

Le tableau *infra* est bâti sur les données de rémunération des trois fonctions publiques. Il compare les montants nets forfaitaires de la monétisation actuelle des jours de CET avec le salaire net moyen 2020 de chaque catégorie de fonctionnaires.

Il ne reflète donc pas la réalité des écarts entre rémunération nette et rémunération forfaitaire. Il faudrait pour cela disposer des rémunérations des agents sollicitant la liquidation de leurs droits et non le salaire net moyen de la catégorie concernée. Si, comme on peut le penser, ce sont plutôt des fonctionnaires plus avancés dans la carrière et donc mieux rémunérés que ne le permet le salaire net moyen, qui sollicitent la monétisation de leurs droits, alors il est probable que le calcul des droits à partir de la valeur forfaitaire soit inférieur à ce que procurerait un calcul à partir des salaires nets.

Fiche n° 9

Evaluation différentiels de valeur des jours indemnisés Forfait jour vs salaires nets moyens de la catégorie					
		Indemnisation forfaitaire brute actuelle	Valeur forfaitaire nette	Salaire net/jour (2020 : 21,83 j en moy/mois)	Ecart
FPH	Cat A	135	122,13	124,14	2,01
	Cat B	90	81,42	116,17	34,75
	Cat C	75	67,85	91,25	23,40
FPT	Cat A	135	122,13	148,65	26,52
	Cat B	90	81,42	110,77	29,35
	Cat C	75	67,85	84,79	16,94
FPE	Cat A	135	122,13	139,67	17,54
	Cat B	90	81,42	117,41	35,99
	Cat C	75	67,85	94,00	26,15

Source : données INSEE mentionnées au 4-1-3-1.

En 2020, le nombre moyen mensuel de jours rémunérés est de 21,83 jours (jours travaillés et jours de congés rémunérés).

Aux termes de l'entretien que la mission a pu tenir avec la direction du budget, le montant annuel mis en paiement au titre de la demande de monétisation des jours de CET des fonctionnaires et contractuels de la FPE est de l'ordre de 100 millions d'euros par an pour une masse salariale globale de 100 milliards d'euros. La dépense annuelle générée par cette monétisation représente ainsi 0,001 % du total.

Pour obtenir un ordre de grandeur, on s'essaye à comparer la valeur pondérée des salaires nets moyens des fonctionnaires et la valeur nette moyenne des indemnisations forfaitaires de jours CET. Il s'agit là d'une approximation, la répartition des demandes de monétisation des jours de CET par catégories de la FPE n'étant pas connue. On retient donc la répartition du pourcentage de fonctionnaires de la FPE par catégories (Insee première n° 1914 précité).

En appliquant cette part relative des catégories de fonctionnaires de l'État (cat A, 49,6 % ; cat B 13,4 % ; cat C 10 % sur 73 % donc hors non fonctionnaires 26,9%), aux salaires nets moyens de chaque catégorie, on obtient une moyenne pondérée du salaire net moyen des fonctionnaires égale à 129,33 € ($139,67 \times 49,6/73 + 117,41 \times 13,4/73 + 94 \times 10/73$). La même méthode est appliquée aux défraiements forfaitaires de jours monétisés de CET. Elle conduit à une indemnité forfaitaire moyenne journalière pour les trois catégories de 107,22 €.

Sur cette base du salaire net moyen, le surcoût pour l'État serait de (100 millions/107,22)*129,33 = 120 millions d'€ (120 621 153) soit 20 %.

Bien sûr, ce décalage de 20 % ne pourra qu'être supérieur si le salaire des fonctionnaires sollicitant la monétisation de leurs jours de CET relève de rémunérations plus élevées que la moyenne nette des salaires.

En particuliers, pour les fonctionnaires cadres A +, quelle que soit leur FP d'appartenance, le décalage entre valeur forfaitaire du jour monétisé et valeur au salaire réel est particulièrement sensible. Pour un directeur d'hôpital en milieu de carrière, le rapport serait de 1 à 2 selon la conférence des DRH de CHU.

En revanche, s'agissant des personnels médicaux (médecin), un défraiement spécifique de 300 € bruts/jour de CET monétisé approche le salaire net moyen de 5870/21,83 jours par mois soit 269 €.

Sans que cette évaluation ne soit réalisée pour les trois versants de la fonction publique, il s'agirait de la prise en charge d'une charge nouvelle pour les trois employeurs à apprécier en fonction de son poids relatif sur des niveaux de budget très différents.

4. Quelles options pour l'alimentation du CETU

S'agissant des règles d'alimentation, leur diversité et leur quantum devront être corrélées aux finalités du CETU : dispositif de gestion du temps dans la carrière (reconversion, formation, temps choisi, disponibilité pour faire face à des événements de la vie), confortement du pouvoir d'achat grâce à la possibilité de majorer ses revenus, opportunité de gérer sa fin de carrière professionnelle et d'alimenter un dispositif d'épargne retraite ? Combinaison de finalités ?

Il s'agira également de trouver un équilibre entre les besoins en temps ou en monétisation des droits des salariés et fonctionnaires et les sujétions générées pour les entreprises et les administrations quant au coût des mesures et à la bonne continuité de l'organisation du travail.

4.1. Alimentation du CETU, contrats courts

Cette possibilité d'alimentation est mécaniquement conditionnée aux conditions d'ouverture du droit au CETU (cf. Fiche n° 5, Périmètres).

En admettant cette ouverture acquise, se pose la question de l'alimentation du CETU pour les titulaires de contrats courts, voire très courts (cf. infra). Très clairement, sa mise en œuvre ne pourra être envisagée en l'absence d'un fonds externalisé permettant l'alimentation des droits, pour des salariés aujourd'hui exclus pour l'essentiel d'entre eux des accords d'entreprise.

Selon une étude de la DARES¹ du 21 juin 2018. Si la part des salariés travaillant en CDI reste très majoritaire, 88 % hors intérim contre 12 % en CDD, les embauches en CDD se multiplient. *« Au sein des flux d'embauches en CDD et CDI, la part des CDD a nettement progressé en vingt-cinq ans, notamment à partir des années 2000, passant de 76 % en 1993 à 87 % en 2017. Cette évolution structurelle dans les mouvements de main-d'œuvre s'accompagne d'une forte hausse des contrats de très courte durée ; en 2017, 30 % des CDD ne durent qu'une seule journée.*

Le phénomène est particulièrement marqué dans certains secteurs d'activité, comme l'hébergement médicosocial, l'audiovisuel ou la restauration. Il est moins marqué dans l'industrie et la construction, où l'emploi temporaire passe avant tout par l'intérim. En 2017, 40 % des salariés ont un contrat de moins d'un mois au cours d'un trimestre donné, sans avoir ce trimestre-là ni CDI ni CDD plus long et signent en moyenne 3,5 CDD de moins d'un mois dans le trimestre. »

Qu'ils soient en CDI ou en CDD, tous les salariés acquièrent deux jours et demi de congés par mois, décomptés dès la première heure de travail. Le calcul des congés des employés en CDD s'effectue donc en fonction du temps passé dans l'entreprise. Le résultat pour la période doit être arrondi au chiffre supérieur. Certaines conventions collectives ou accords d'entreprises peuvent donner lieu à des dispositions plus favorables (article L. 3141- 9 du code du travail).

Les personnes en CDD qui ne prennent pas tous leurs congés se voient verser le montant correspondant aux congés restants à la fin de leur contrat. De fait, de nombreux salariés en CDD n'ont pas la possibilité de prendre leurs congés durant leur mission.

Ils bénéficient dès lors d'une compensation en application des dispositions de l'article L 1242-16 du code du travail. Lorsque leur contrat prend fin, une indemnité compensatrice de congés payés est due, au titre du travail effectivement accompli, quelle qu'ait été la durée du contrat. Elle est égale au minimum à 10 % de la rémunération totale brute perçue par le salarié pendant la durée du contrat.

¹ DARES Analyses n° 26 du 21 juin 2018, CDD-CDI, comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans.

Dans le cadre du CETU, ces salariés pourraient avoir la possibilité d'alimenter leur CETU avec leurs congés non pris, ou leur indemnité compensatrice le cas échéant.

4.2. Pour l'intérim, le CETU pourra se référer aux dispositions retenues pour le CET

Un intérimaire a, lui aussi, droit à 2,5 jours de congé par mois de travail. Dans les faits, il est rare que les intérimaires prennent ces congés, raison pour laquelle, à l'instar de leurs collègues en CDD, ils reçoivent en fin de mission une indemnité compensatrice. Celle-ci est égale au dixième des sommes dues pour la mission, indemnité de fin de mission et primes diverses (majoration pour travail de nuit, par exemple) incluses.

Mais au même titre qu'un employé en CDI ou CDD, le travailleur intérimaire peut bénéficier du CET. Comme pour toute entreprise, l'entreprise de travail temporaire doit préalablement en fixer les règles par une convention ou un accord collectif. Le salarié est alors en droit d'utiliser ses congés payés ou de bénéficier d'une monétisation des droits épargnés, en temps ou en argent.

Pour ouvrir son CET, le salarié intérimaire devra cependant avoir cumulé 910 heures sur les douze derniers mois auprès de l'agence d'intérim ayant ouvert le CET. L'alimentation intervient sous forme de congés non pris, d'indemnités de fin de mission, d'indemnités compensatrices de congés payés, de 13ème ou 14ème mois dès lors que ces dispositions figurent dans la convention constitutive.

Les montants épargnés bénéficient d'un abondement par l'agence d'intérim. Les taux de placement sont élevés. La mission a pu avoir connaissance de taux de bonification de l'épargne entre 6 et 8 % sur une année complète.

4.3. Diversité d'approche de l'alimentation du CETU et conséquences

Les objectifs du CETU peuvent être multiples. En fonction des mesures techniques retenues, se dessinera un outil répondant selon les cas à tout ou partie d'objectifs tels qu'une meilleure prise en compte de l'équilibre vie personnelle, vie professionnelle où une réponse à une attente des personnels, qu'il s'agisse par exemple d'amélioration du pouvoir d'achat ou de mesures de fin de carrière.

4.3.1. Les plafonds d'épargne

4.3.1.1. Absence de plafonds

Le niveau d'épargne serait seulement régulé par les possibilités d'alimentation offertes. Certaines entreprises avaient retenu cette modalité. Rapidement, elle s'est avérée constitutive de stocks de jours parfois très importants qui pèsent sur le niveau des provisions comptables des entreprises et la nécessité de provisionner les évolutions salariales afférentes (importantes notamment en période d'inflation). Les grandes entreprises concernées ont changé ces pratiques en instaurant des plafonds, en invitant les salariés à prendre leurs congés, cette recommandation contribuant par ailleurs à l'action des entreprises en faveur de la santé au travail.

4.3.1.2. L'adoption de plafonds annuels et globaux.

Plafond d'alimentation bas : Moins les effectifs sont nombreux, plus l'organisation du travail est collective, plus les interactions entre les postes de travail conditionnent la production de biens ou de services et plus l'employeur souhaitera limiter les occurrences d'absence des salariés/fonctionnaires-contractuels. En conséquence ces situations conduiront à tendre vers des plafonds annuels d'épargne et globaux limités.

Pour les TPE-PME qui ont très peu procédé à la création de CET, disposent d'un nombre de collaborateurs mesuré parfois non interchangeables selon leurs compétences spécifiques, ou bien une organisation de la production qui dépend de la présence des salariés, une attention toute vigilante sera portée aux possibilités d'épargne et donc plutôt l'adoption de plafonds bas.

Plafond d'alimentation élevé : Le secteur d'activité et la composition de la structure des emplois pourront nécessiter des plafonds plus élevés. Les entreprises dont les effectifs sont essentiellement constitués de cadres dont la contrepartie à un fort volume d'activité est l'attribution de congés bien au-delà des 5 semaines légales, pourra trouver utile de proposer un dispositif de gestion de temps à des salariés parfois en situation de ne pouvoir prendre la totalité de leurs congés.

Plafonds pouvant répondre à plusieurs objectifs : Tant au niveau des entreprises que des fonctions publiques, la question de l'attractivité devient une préoccupation majeure pour recruter des collaborateurs. Si les plus de 50 ans peuvent être sensibles à des mesures facilitant le passage de l'activité à la retraite (activité décroissante, possibilité de rachat de trimestres etc...) les générations de moins de 40 ans semblent plus préoccupées par les équilibres vie professionnelle/vie personnelle.

Les besoins d'équilibre de pyramide des âges au sein des organisations pourront ainsi conduire les employeurs à assigner plusieurs objectifs au CETU. Restituer du temps au plus jeunes, accompagner les seniors avant leur retraite, veiller aux questions de santé au travail.

Dans ces hypothèses, des différenciations de plafond d'épargnes pourraient répondre à ces situations ou bien tendre vers une élévation de plafonds globaux, avec peut-être dans ce cas pour les plus jeunes, des obligations de consommation de droits à telle ou telle séquence de la vie professionnelle afin d'éviter la constitution de stocks trop importants.

L'ensemble pourrait plaider pour laisser la négociation collective au sein de l'entreprise ou des fonctions publiques définir les règles d'alimentation adaptées aux spécificités des uns et des autres.

4.3.2. Finalités et alimentation du CETU

- Équilibre vie professionnelle et vie personnelle

L'objectif serait de pouvoir satisfaire les besoins d'aménagement de temps personnel du salarié et lui permettre de disposer de moments de pause professionnelle, à sa demande. Dans cette hypothèse, il pourrait être envisagé de satisfaire ces demandes relativement régulièrement sans que ni la fréquence, ni la durée de l'absence, ne pèsent trop sur l'organisation du travail de l'entreprise. Dès lors il pourrait ne pas s'avérer nécessaire de disposer d'un plafond très élevé. En revanche, la possibilité d'acquisition de jours par affectation de primes ou tout autre alimentation en argent permettrait de répondre à des besoins ponctuels.

- Mesure de pouvoir d'achat

Cette hypothèse pourrait correspondre à un besoin régulier se traduisant par une périodicité d'appel de liquidation annuelle. Encore faudrait-il que cette monétisation soit appréciée comme suffisamment significative pour renoncer à la prise de congés. Le plafond annuel de

jours épargnables devrait être fixé en conséquence. Faible, il pourrait paraître insuffisamment attractif.

- **Mesure d'accompagnement de fin de carrière**

Selon les entretiens de la mission, cette option aurait les faveurs des salariés et des fonctionnaires.

Elle pourrait justifier l'adoption de plafonds élevés. D'ores et déjà des entreprises ont adopté des règles différenciées selon l'âge de leurs collaborateurs. Pour ne pas trop peser sur les équilibres financiers notamment des entreprises, une différenciation de possibilité de capitalisation de droits pourrait être envisagée (entreprises/fonctions publiques). Les plafonds annuels et globaux d'épargne pour les seniors seraient majorés, selon un quantum et à partir d'un âge à déterminer.

4.3.3. L'organisation du travail, spécificité pour les employeurs

L'instauration de plafonds ayant pour objectif de maîtriser les possibilités d'épargne annuelle et globale s'est imposée progressivement à la fois pour en assurer la maîtrise des conséquences financières et sur l'organisation du travail.

Autoriser des modularités de plafonds à la main des accords entre employeurs et personnels, y compris au sein des fonctions publiques, pourrait favoriser une acceptabilité de mise en œuvre. L'adaptation aux spécificités de l'entreprise est en effet une nécessité selon les interlocuteurs rencontrés par la mission.

Dans le même esprit, une modularité des règles d'alimentation pourrait permettre de tenir compte du secteur d'activité au sein des fonctions publiques. Selon le département ministériel, la collectivité ou l'hôpital concerné, l'avantage d'une telle souplesse d'organisation, si elle permettait de satisfaire les personnels et d'être bien articulée avec l'organisation du travail, pourrait être étudiée.

Chaque employeur pourrait de ce fait considérer que ses spécificités qui justifient telle ou telle organisation du travail, sont bien prises en compte par la réforme.

FICHE N° 10

Modalités de revalorisation des droits et soutenabilité financière

SOMMAIRE

1. SITUATION ACTUELLE.....	1
1.1. Revalorisation en cas d'utilisation des jours épargnés en congés.....	1
1.2. Revalorisation en cas de monétisation	1
2. PROBLÉMATIQUE DE LA REVALORISATION ET DE SA SOUTENABILITÉ DANS LE CADRE D'UN FUTUR CETU.....	2
2.1. Si c'est l'employeur qui est redevable de la rémunération des congés pris sur le CETU	2
2.1.1. <i>Concernant la valeur des droits issus de précédents employeurs et transférés à un nouvel employeur.....</i>	<i>2</i>
2.1.2. <i>Concernant la valeur des droits issus de précédents employeurs pour un titulaire hors emploi salarié stable</i>	<i>3</i>
2.1.3. <i>Concernant la revalorisation au cours du temps des droits transférés.....</i>	<i>3</i>
2.2. Si c'est un fonds mutualisé qui est redevable de la rémunération des congés pris sur le CETU.....	4
2.2.1. <i>Quelle « promesse » possible d'évolution de la valeur des droits acquis pour le salarié et quelle prise de risque associée</i>	<i>4</i>
2.2.2. <i>Quel mode de gestion du Fonds et quelle attractivité.....</i>	<i>6</i>
ANNEXE	9

En l'absence de CET transférable, la question de la revalorisation des droits ne se pose dans le secteur privé que tant que le salarié reste au sein de la même entreprise ; elle a, en revanche reçu une réponse pour les CET transférables dans le public avec une garantie de la valeur des jours au salaire courant, assortie toutefois de conditions de monétisation défavorables. L'enjeu se pose différemment dans l'hypothèse d'un CETU portable tout au long de la vie qui impose de s'interroger sur l'évolution dans la durée de la valeur des droits épargnés et d'éventuelles « promesses » de revalorisation.

1. Situation actuelle

1.1. Revalorisation en cas d'utilisation des jours épargnés en congés

Dans les entreprises disposant d'un CET, les accords prévoient en général la rémunération des repos pris en utilisation d'un CET exactement dans les mêmes conditions que des congés de droit commun : la valeur des jours épargnés en CET est donc implicitement indexée sur la rémunération fixe du bénéficiaire (avec des modes de calcul variables selon les entreprises).

Dans les fonctions publiques, la règle commune est aussi celle du maintien de salaire – et donc également une indexation implicite de la valeur des jours épargnés sur la rémunération totale, traitement et compléments de rémunération inclus (primes et indemnités de fonction...).

Il est rappelé qu'en cas de transfert des CET d'agents publics d'un emploi ou à l'autre ou d'une fonction publique à l'autre, la revalorisation des jours au salaire courant est la règle (indépendamment de l'existence ou non d'un transfert financier correspondant entre employeurs, cf. fiche n°7).

1.2. Revalorisation en cas de monétisation

La mission n'a pu conduire une analyse approfondie des modalités de monétisation prévues dans les accords d'entreprise actuels. Il semble que la valeur de monétisation du solde du CET soit en général alignée sur la valeur en salaire des jours épargnés, mesurée à la date de monétisation, mais les conditions de monétisation s'avèrent souvent restrictives (limitées en volume ou à certains événements de vie par exemple, cf. fiche n°11, sauf en cas de départ de l'entreprise, où elle est alors de droit¹).

Dans les fonctions publiques, la situation est très différente : les jours épargnés en CET et monétisés sont indemnisés sur la base d'un barème forfaitaire, dépendant de la catégorie (A, B, C) d'appartenance de l'agent - barème sensiblement inférieur à la moyenne des rémunérations de chaque catégorie (cf. fiche n°24). Ce système est évidemment peu incitatif à la monétisation ; il génère un gain économique pour l'employeur, qui paye ainsi moins que ce qu'il aurait payé en rémunération des congés, même si l'impact budgétaire peut jouer lui de manière négative.

¹ D'ailleurs, à défaut de stipulations spécifiques prévoyant les modalités de valorisation de la journée, la circulaire DGT du 13 novembre 2008 (article 13 sur le CET) prévoit que la valeur de cette dernière est appréciée « à la date du paiement ».

2. Problématique de la revalorisation et de sa soutenabilité dans le cadre d'un futur CETU

On prend ici l'hypothèse d'une portabilité maximale dans laquelle le futur CETU serait portable tout au long de la carrière, d'un employeur à l'autre et d'une situation d'emploi salarié à une situation de non-emploi salarié, et réciproquement.

Il paraît vraisemblable que l'attente des salariés restera celle d'une revalorisation de leurs jours épargnés au salaire courant, au moins tant qu'ils restent salariés chez le même employeur, conformément à la situation actuelle.

La question se pose toutefois de manière plus complexe, dès lors que l'on envisage des modalités de revalorisation tout au long de la vie professionnelle. En univers CETU, cette problématique se pose de manière très différente selon que le débiteur financier des droits à congés épargnés est l'employeur ou un fonds mutualisé.

2.1. Si c'est l'employeur qui est redevable de la rémunération des congés pris sur le CETU

Dans ce cas, les règles d'ordre public ou le cadre conventionnel de branche ou d'entreprise devront déterminer, d'une part les conditions dans lesquelles sont repris par un nouvel employeur les droits constitués antérieurement par son salarié ; et d'autre part les modalités de revalorisation au cours du temps, en cas de prise de congés comme en cas de monétisation, de ces droits « hérités ».

2.1.1. Concernant la valeur des droits issus de précédents employeurs et transférés à un nouvel employeur

La mission a examiné les différentes options envisageables :

- ◆ la reprise des droits à la valeur en euros transférée par l'employeur précédent, et leur conversion en nombre de jours au nouveau taux de salaire : dans ce cas l'épargne antérieure viendrait s'insérer sans difficulté dans le compte-épargne temps ouvert chez le nouvel employeur. Mais, vu du salarié, la dimension « temps » de l'épargne antérieurement constituée serait brouillée puisque, par exemple dans l'hypothèse (fréquente) d'un salaire plus élevé chez le nouvel employeur, il constaterait une réduction du nombre de jours épargnés ;
- ◆ la reprise des droits en jours et en euros et donc la valorisation des indemnités de congés à l'ancien taux de salaire. Un tel système entraînerait une complexité de gestion considérable, pour l'employeur comme pour le salarié : selon le nombre de mobilités réalisées au cours de sa carrière, le salarié pourrait disposer de jours de congés indemnifiables à un grand nombre de valeurs différentes. Il est par ailleurs douteux qu'il soit juridiquement possible à un employeur, aussi bien au regard du code du travail que dans la fonction publique, de rémunérer les congés d'un même salarié à plusieurs niveaux de salaire différents. Cette solution paraît donc très peu réaliste ;
- ◆ la reprise des droits en jours et la revalorisation des indemnités de congés au nouveau taux de salaire. Cette solution, très favorable au salarié, serait évidemment d'un coût potentiellement élevé pour l'employeur en cas d'augmentation de salaire ; sa faisabilité juridique est de surcroît douteuse dans la mesure où elle ferait peser sans contrepartie sur l'employeur une charge salariale liée à l'activité passée du salarié - sauf à ce que ce point fasse l'objet d'une négociation de gré à gré entre le nouvel employeur et le nouvel embauché. L'équilibre économique ainsi atteint, convenant certes formellement

aux deux parties, dépendrait en fait du rapport de force au cas par cas et serait difficile à concilier avec le statut collectif en vigueur chez l'employeur ;

- ♦ l'application d'un barème collectif forfaitaire (comme c'est le cas aujourd'hui pour la monétisation des droits dans la fonction publique) ou proportionnel. Dans un univers où les structures de rémunération sont d'une infinie variété (ne serait-ce que la proportion entre salaire fixe et rémunération variable), cette solution apparaît bien peu réaliste. Ajoutant encore à la complexité du dispositif, elle conduirait à introduire dans le système une troisième valorisation, différente à la fois du salaire d'origine et du nouveau salaire. Et là encore, cela impliquerait pour le nouvel employeur comme pour le salarié, la gestion de stocks de jours à des valeurs différentes, ainsi qu'une distinction entre « CET acquis antérieurement » et « CET acquis dans l'entreprise », et donc une charge opérationnelle supplémentaire.

La mission n'est donc pas parvenue à trouver de solution satisfaisante s'agissant de la revalorisation des droits dans un tel système.

2.1.2. Concernant la valeur des droits issus de précédents employeurs pour un titulaire hors emploi salarié stable

Il ne paraît envisageable, ni juridiquement ni opérationnellement, ni économiquement, que l'employeur précédent reste redevable des droits acquis par un ancien salarié.

Pour le maintien des droits de l'ex-salarié, le rôle assigné au tiers de confiance dépositaire du compte CETU transitoire (c'est-à-dire du compte en jours et des fonds correspondants : voir fiche n°8) pourrait s'inspirer du dispositif en vigueur pour les contrats complémentaires santé : l'ex-salarié pourrait voir ses droits conservés et revalorisés comme un livret bancaire par le tiers de confiance choisi par son ancien employeur et aux frais de celui-ci pendant un temps donné (un an par exemple) ; il aurait, après cette période initiale, le droit de continuer de faire gérer son CETU, à ses frais, par le même tiers de confiance ou de choisir d'en changer. Ce schéma est très proche de l'actuel dispositif de consignation à la Caisse des dépôts et risque donc de n'être guère plus attractif.

2.1.3. Concernant la revalorisation au cours du temps des droits transférés

Une première hypothèse théorique serait de ne prévoir aucune revalorisation dans le temps des droits transférés : difficilement acceptable pour les salariés, cette hypothèse pourrait de ce fait conduire à une monétisation très fréquente des droits en cas de transfert.

Dans toutes les autres hypothèses, l'employeur doit supporter une charge annuelle de revalorisation, qui pourrait être perçue, notamment pour les PME et TPE, mais aussi pour les grandes entreprises comme difficilement acceptable dans la mesure où, par nature, elle résulterait d'engagements hérités d'autres employeurs et constituerait objectivement, toutes choses égales par ailleurs, un alourdissement du coût salarial.

La mission a examiné les différentes options envisageables :

- ♦ la première option serait d'imposer, par la loi ou le cadre conventionnel, des règles de revalorisation *ad hoc* : alignement sur le rythme d'évolution moyen des salaires dans l'entreprise, ou sur un index externe (taux réglementé, inflation, évolution du SMIC ou du salaire moyen). Cette solution aurait pour avantage une garantie d'équité interne. En revanche, elle générerait une grande complexité de gestion (puisque le compte-épargne temps, aujourd'hui exclusivement tenu en jours devrait être tenu en jours et en euros) et une faible lisibilité pour les salariés, dont les jours épargnés sur le CETU seraient revalorisés à des taux différents selon leur origine (transfert ou employeur actuel). Cette distorsion perçue pourrait d'ailleurs recouvrir une double difficulté juridique :

- il ne va pas de soi d'imposer par la loi des règles de revalorisation salariale obligatoires autres que celles qui concernent le SMIC – sauf à en faire un sujet de négociation annuelle obligatoire ;
- les principes d'ordre public du droit du travail pourraient rendre difficile l'instauration au bénéfice du même salarié de plusieurs niveaux de rémunération différents, et surtout de plusieurs règles de revalorisation des jours épargnés.
- ♦ la seconde option, de gestion beaucoup plus simple et plus praticable, serait un principe d'alignement de l'indemnisation des jours transférés sur le salaire courant et donc de les assimiler purement et simplement aux jours épargnés dans l'entreprise. Ce système serait :
 - défavorable aux entreprises à politique salariale dynamique, et incitatif à des arbitrages en faveur de la rémunération variable ;
 - risqué pour les bas salaires et les profils de carrière heurtés, puisque l'aléa d'une baisse de salaire en cours de carrière pourrait conduire à une baisse de la valeur des droits à congés (en l'absence d'un mécanisme de garantie spécifique) ;
 - extrêmement favorable en revanche pour les hauts salaires et particulièrement les cadres supérieurs à fort potentiel de progression salariale : les jours épargnés en début de carrière pourraient bénéficier d'un rendement financier très élevé.

2.2. Si c'est un fonds mutualisé qui est redevable de la rémunération des congés pris sur le CETU

Pour rappel, cette hypothèse se décline en deux grands scénarios (cf. fiche n°8) : soit l'épargne-temps est portée par le Fonds « au fil de l'eau » dès sa constitution, soit elle n'est transférée au Fonds que lorsque le titulaire quitte son employeur. En l'occurrence, ces deux scénarios posent des questions similaires, même s'ils peuvent avoir des incidences sur les modes de gestion du fonds, ainsi que sur la volumétrie des fonds gérées (cf. fiches n°21 et 22).

2.2.1. Quelle « promesse » possible d'évolution de la valeur des droits acquis pour le salarié et quelle prise de risque associée

2.2.1.1. Valeur en compte des jours de congés épargnés

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 versement.

On pourrait 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 des enjeux de traçabilité, une complexité de gestion certaine et une probable illisibilité pour le salarié. La solution qui paraîtrait 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, à laquelle seraient appliquées les revalorisations ultérieures de manière indifférenciée.

2.2.1.2. *Hypothèses possibles de revalorisation des droits accumulés sur le CETU*

Pour des raisons de commodités de raisonnement, la mission a opté pour une terminologie proche de celle utilisée pour la retraite, sans qu'il faille en conclure que le futur Fonds CETU serait assimilable à un régime de retraite.

2.2.1.2.1. *Revalorisations « à prestations définies »*

Cette première série d'hypothèses est évidemment la plus sécurisante pour le salarié, et sans doute la plus propice à inciter à un maintien des droits CETU tout au long de la vie. Elle a toutefois l'inconvénient majeur de faire peser un risque sur l'équilibre du régime. Elle supposerait que la performance du Fonds bénéficie d'une garantie externe de l'État ou d'un autre acteur ayant cette capacité, pour couvrir l'écart éventuel entre les ressources du Fonds et le niveau des engagements.

◆ Revalorisation sur le salaire courant

Cette hypothèse serait la plus favorable pour les salariés et correspondrait à ce qu'est la pratique actuelle des CET d'entreprises. Elle paraît toutefois très ambitieuse et présente plusieurs limites :

- ◆ la particulière complexité de gestion d'un dispositif qui supposerait l'actualisation individualisée au fil de l'eau par le gestionnaire du Fonds de la valeur des droits à congés (via la DSN) ;
- ◆ 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 probables 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 ;
- ◆ 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 – ce qui pourrait conduire à plafonner le niveau des droits (par exemple à un multiple du plafond de la sécurité de la sociale) ou de leur croissance, au risque il est vrai d'accentuer le déséquilibre du régime, les plus gros épargnants (les cadres) étant dans ce cas incités à monétiser leur épargne au moment où ils atteindraient le plafond ;
- ◆ son caractère risqué pour les salariés les plus vulnérables, qui en cas de baisse de salaire ou de perte d'emploi seraient privés de tout ou partie de leurs droits – situation difficilement acceptable qui pourrait conduire à garantir un niveau plancher des droits (indemnité minimale CETU individualisée ou interprofessionnelle, revalorisée annuellement sur le modèle du SMIC) – au prix là encore d'une accentuation du risque pouvant peser sur l'équilibre du régime ;
- ◆ Revalorisation selon un index à déterminer (type inflation, niveau général des salaires, niveau du SMIC...).

Cette hypothèse serait également très attractive pour les salariés, dans la mesure où elle permettrait de garantir le maintien du pouvoir d'achat des jours de congés épargnés, voire potentiellement plus en cas d'indexation sur les salaires. Financièrement, elle ferait du CETU une forme de placement sans risque et avec un bon niveau de rendement. Par rapport à

l'hypothèse précédente, elle aurait l'avantage, du fait du caractère égalitaire du taux de revalorisation des droits épargnés, d'éviter tout effet anti-redistributif du mécanisme de revalorisation, mais aussi tout risque de perte de droits en cas d'accident de carrière et tout effet d'aubaine en cas de trajectoire salariale très dynamique.

Même si, en première approche, l'objectif d'équilibre du régime apparaît dans cette hypothèse tout à fait atteignable, il reste que la garantie des droits des bénéficiaires tout au long de leur vie impliquerait l'engagement d'un garant public qui devra être prêt sur le long terme à couvrir l'écart éventuel entre le rendement actuariel du fonds et la revalorisation des engagements.

Cette hypothèse serait également favorable pour les salariés, dans la mesure où elle leur garantirait le maintien du pouvoir d'achat des jours de congés épargnés, voire potentiellement plus en cas d'indexation sur les salaires. Elle ne présente ni les iniquités, ni les risques d'optimisation individuelle de l'hypothèse précédente.

2.2.1.2.2. Service des droits « à cotisations définies »

Les droits à congés inscrits sur un fonds CETU pourraient être revalorisés selon la méthode des régimes dits « à cotisations définies ». Les droits individuels sont annuellement revalorisés en fonction du rendement financier du fonds, net des éventuels frais de gestion et mises en réserve prudentielles.

Les avantages de ce système sont l'absence de tout risque budgétaire ou financier pour le fonds et son gestionnaire et pour les bénéficiaires la certitude d'une revalorisation annuelle.

En revanche, dans ce mécanisme, il n'y a pas assurance de maintien du pouvoir d'achat des jours épargnés sur le CETU. Par ailleurs, cela conduirait vraisemblablement à l'instauration d'un régime « en points » dont la lisibilité pour le salarié n'est pas évidente.

L'incertitude sur le niveau de revalorisation des jours rendrait probablement la conservation des droits dans le temps nettement moins attractive, même si des « cibles de revalorisation » non contraignantes peuvent être affichées.

2.2.1.2.3. Conversions en droits à retraite

Indépendamment de ces hypothèses, la mission considère qu'il serait intéressant de définir une clé de passage jours/trimestres de retraite, sur le modèle du compte professionnel de prévention qui a le mérite de présenter une lisibilité et une attractivité importante pour les bénéficiaires.

2.2.2. Quel mode de gestion du Fonds et quelle attractivité

2.2.2.1. Gestion en répartition provisionnée : revalorisation administrée en fonction des contraintes d'équilibre du régime

L'hypothèse d'une gestion en répartition provisionnée a été esquissée par la CNAV lors de ses premiers travaux autour du CETU.

Le principe est qu'en rythme de croisière, les versements effectués sur le Fonds au cours d'une année au titre des jours versés dans les CETU financent l'indemnisation des jours de congés CETU pris au cours de l'année.

L'intérêt technique d'un tel mécanisme est que les flux entrants sont par construction indexés sur l'évolution générale des salaires (puisque les jours épargnés entrent dans le fond à la valeur du salaire courant) et permettent donc en première approche de financer, de manière économiquement cohérente, des flux sortants (donc des indemnités de congés pris sur le CETU) indexés sur ce même indicateur, comme c'est par exemple le cas pour le régime d'indemnisation du chômage.

On parle de « répartition provisionnée » car il n'est pas envisagé que le Fonds reprenne des stocks de CET préalablement constitués. S'opérerait donc une phase de montée en charge, vraisemblablement de plusieurs dizaines d'années, compte tenu des profils actuels d'épargne des jours tout au long de la carrière et d'utilisation concentrée sur la fin de la carrière.

L'équilibre de court terme du régime pourrait donc être assuré en principe par les réserves financières constituées pendant la période de montée en charge, les produits financiers issus des réserves permettant de payer une part des prestations futures. La politique de placement serait à conditionner par les objectifs et les hypothèses d'utilisation des ressources, en fonction de la chronique des décaissements telle que simulée. Elle pourrait (et devrait) également répondre à une doctrine d'investissement responsable ambitieuse.

L'équilibre de long terme repose quant à lui *a priori* sur la « démographie » du régime, plus précisément sur la cinématique des flux, c'est à dire l'évolution dans le temps des comportements des bénéficiaires en matière d'alimentation et d'utilisation.

Cela nécessite un travail d'anticipation et d'expertise actuarielle que la mission n'a pas été en mesure de conduire dans les délais impartis. De premiers échanges ont toutefois eu lieu avec l'équipe de prévision de la CNAV qui se tient prête à travailler sur une maquette². Les éléments d'incertitude resteront toutefois très nombreux s'agissant des comportements d'alimentation et d'utilisation d'un futur CETU.

Dans les hypothèses de revalorisation « à prestations définies », il semble à la mission que plusieurs paramètres de modulation pourraient être envisagés afin de faciliter un pilotage du Fonds sans impact sur les finances publiques. Il pourrait s'agir par exemple :

- ◆ d'une décote possible des possibilités de monétisation (inspirée par exemple de l'exemple de la fonction publique et pouvant aussi viser à favoriser les utilisations en jours) ;
- ◆ un plafonnement de l'augmentation de la valeur des jours épargnés (principalement dans l'hypothèse d'une revalorisation sur le salaire courant) ;
- ◆ un plafonnement du nombre ou de la valeur des droits utilisables annuellement/une restriction éventuelle des cas d'utilisation.

Ces hypothèses ne feraient toutefois pas disparaître la nécessité d'une garantie des prestations, qui pourrait être assurée par l'État ou par la CDC.

Dans l'hypothèse d'un régime « à cotisations définies », dans lequel la valeur des droits serait ajustée en fonction des contraintes d'équilibre du régime, il reviendrait à la gouvernance de fixer chaque année le niveau des revalorisations (sans exclure alors la possibilité de revalorisations négatives).

2.2.2.2. Gestion en capitalisation

L'autre option est celle d'une gestion par capitalisation collective, sur le modèle de certains régimes de retraite supplémentaire : dans ce cas, les droits acquis devraient être intégralement

² En pratique, il s'agirait opérationnellement que le futur chef de projet CETU organise un groupe de travail à ce sujet associant la DARES et les prévisionnistes de la CNAV.

provisionnés à tout moment, compte tenu des comportements attendus, des règles de revalorisation et d'un taux d'actualisation prudent.

La question des modes de revalorisation se poserait de la même manière, mais amènerait inévitablement au principe d'une revalorisation des droits alignée sur le rendement du Fonds net de frais de gestion et sans garantie de taux.

Toute autre hypothèse de revalorisation supposerait en effet un niveau de provisionnement et de réserves prudentielles qui ne saurait s'envisager sans un engagement direct de l'État.

2.2.2.3. *Le CETU, un produit financier attractif ?*

Indépendamment de son objet et de son usage comme instrument de gestion du temps tout au long de la vie, le CETU peut aussi être vu comme un support d'épargne aux caractéristiques très particulières, qu'il convient de prendre en compte sous cet angle pour juger de la pertinence de tel ou tel modèle. Cette vision vaut certes tout particulièrement si la monétisation est libre à tout moment, mais également dans le cas contraire puisque la sortie du CETU s'effectue de toute façon par des versements monétaires.

Cette dimension d'épargne existe du reste déjà dans le CET et elle n'échappe pas aux acteurs du système³.

Les caractéristiques financières du produit seraient très différentes selon le mécanisme de revalorisation retenu :

- ◆ revalorisation administrée sur la base du rendement financier constaté et des contraintes d'équilibre du Fonds : dans ce cas, le CETU ne présente aucun attrait financier particulier ; sa valorisation est au mieux équivalente à celle de n'importe quel produit d'épargne défiscalisé (Livret A ou épargne salariale par exemple) ; les contraintes éventuelles pesant sur son utilisation, le rendent même *a priori* peu attractif.
- ◆ garantie à tout moment d'une valorisation des droits au salaire courant du titulaire : dans ce cas le CETU est un produit potentiellement extrêmement rentable mais assez risqué et très inégalitaire, comme cela a été montré ci-dessus.
- ◆ revalorisation garantie indexée sur le niveau général des prix ou des salaires assurerait une protection du pouvoir d'achat de l'épargne constituée qu'aucun produit sans risque n'est capable de promettre aujourd'hui ; en contrepartie elle ne pourrait laisser attendre aucune « sur-performance ». Il s'agirait donc là d'une sorte de super-Livret A.

Il faut ajouter qu'un fonds géré en répartition présenterait un fort niveau d'incertitude : susceptible, dans les premières années en tout cas et plus durablement en cas de succès du produit, de générer un rendement supérieur à la dynamique générale des prix ou des salaires ; il peut aussi conduire en cas d'insuffisante alimentation du régime dans la durée, à des performances médiocres ou très médiocres (à comparer à la baisse des taux de remplacement des régimes de retraite de base et complémentaires). À cette incertitude économique s'ajoute l'incertitude liée au caractère nécessairement administré de ce type de régime, et donc aux décisions prises par la gouvernance du régime quant aux revalorisations périodique et/ou à l'évolution de la valeur du point.

³ Ainsi, par exemple la société de travail temporaire Manpower a « reconditionné » complètement le CET, qu'elle propose à ses salariés sous forme d'un pur produit d'épargne rémunéré à 8 % garantis. Source : [Compte CET vous donne accès à un Compte CET rémunéré à 5% | Manpower.fr](#) consulté le 09/11/22.

Annexe

Mobilisation du modèle Prisme réalisée par la CNAV en lien avec la mission pour les évaluations financières sur le CETU

La CNAV a développé depuis une vingtaine d'années un modèle de microsimulation Prisme pour projeter l'équilibre financier du système de retraite français⁴ (projections fournies à la DSS dans le cadre des PLFSS au COR). Ce modèle produit également à la demande de la DSS les simulations de mesures envisagées dans le cadre des réformes.

Au-delà de la sphère purement retraite, le modèle est également utilisé pour élaborer les projections et simulations du Compte prévention pénibilité (C2P).

À l'instar de cette utilisation, Prisme pourra fournir les évaluations *ex ante* du CETU (dans l'hypothèse d'un tiers gestionnaire avec la création d'un fonds dédié et sans reprise du stock de CET passé). Dans un premier temps, le modèle pourra aider à définir les paramètres du dispositif (notamment en termes de revalorisation) puis, à terme, il pourra procurer les éléments pour le pilotage financier du fonds.

Même si de nombreuses données sont intrinsèques au modèle (notamment population en emploi, départs en retraite), des données observées sur le CET actuel et un certain nombre d'hypothèses sont à définir et à réunir en dehors du modèle, pour être ensuite intégrées à la mécanique de projection.

La plupart des données et hypothèses peuvent être regroupées en deux catégories : les données et hypothèses liées à l'alimentation des CETU, et celles liés à la consommation des jours.

Alimentation des CETU

Données input (observées sur le CET actuel) :

Par sexe, âge, cadre o/n (ou déciles de salaires), salariés privé / fonction publique

Nombre annuel d'alimentations

Nombre moyen de jours ajoutés par alimentation

Nombre de nouveaux CET créés

Hypothèses :

Taux de détenteurs de CETU cible par génération, par sexe, cadre o/n, salariés privé / fonction publique

Unité du CETU (jours, montant en € ou en équivalent jours/smic, points...)

Consommation des CETU

Données input (observées sur le CET actuel) :

Par sexe, âge, cadre o/n (ou déciles de salaires), salariés privé / FP et par type de consommation (congé, monétisation, formation etc.)

⁴ <https://www.insee.fr/fr/information/5008705?sommaire=5008710>.

Nombre annuel de consommation

Nombre moyen de jours consommés par consommation

Ancienneté moyenne des jours consommés

Hypothèse :

Valorisation des jours consommés si unité jours (salaire individuel courant, salaire à l'alimentation revalorisé...) et le cas échéant le type de revalorisation

Autres hypothèses :

Taux de rendement financier pour les réserves

Les données sur le CET seront à produire par la DARES. Elles peuvent porter sur une ou plusieurs années d'observations. La CNAV se rapprochera le cas échéant de la DARES pour préciser ses besoins en données input.

Les hypothèses seront à définir par les pouvoirs publics. L'hypothèse de taux de rendement financier des réserves pourrait être fournie par l'Urssaf caisse nationale sur la base des performances observées pour les réserves du RCI (Régime complémentaire des indépendants) dont il assure la gestion

Le modèle Prisme pourra être en mesure de produire des simulations environ 1 mois après l'obtention des données input de la DARES (si ces données sont fournies avant fin décembre 2022, la Cnav serait en mesure de fournir des simulations à compter de février 2023).

Au-delà des calibrages initiaux, qui s'appuient nécessairement sur des informations déjà disponibles, il serait nécessaire pour des projections en régime courant d'accéder à des données individuelles relatives au CETU appariables avec les données utilisées dans Prisme, afin d'estimer plus précisément les comportements individuels et donc d'améliorer les projections. Les données individuelles permettent également de voir dans quelle mesure les personnes alimentant le CETU se renouvellent ou non chaque année, ce qui, selon les paramètres retenus pour le CETU, peut avoir un impact important sur l'évolution des dépenses.

Premières estimations à l'aide d'une maquette macro

En première approche, des évaluations ont été produites à l'aide d'une maquette simplifiée retenant en input certaines données de projections de Prisme et les données d'observations de la DARES.

Dans un premier temps, les hypothèses retenues ont été appliquées à un cas type génération. Cette approche par cas type permet d'observer la sensibilité des hypothèses en rythme de croisière, c'est-à-dire sans prendre en compte la montée en charge du dispositif.

Il est supposé ici qu'il n'y aurait pas de reprise de stock. Une autre hypothèse très simplificatrice est également retenue : seules deux consommations de jours CETU seraient possibles, la prise de congés en cours de carrière ou au moment du départ en retraite.

Pour cette approche, les hypothèses suivantes sont posées. Les alimentations et consommations en cours de carrière sont appliquées de manière uniforme à chaque âge :

Génération cas type

nombre de liquidants salariés privé et FP	900 000
taux d'emploi moyen au cours de la carrière	67%
durée de carrière	40
	(entre 21 et 60 ans)
évolution annuelle du salaire	1%

Le salaire retenu de début de carrière est fixé à 30 k€ à 21 ans. Il évolue ensuite de 1 % par an en réel.

hypothèses :

taux de CET alimentés / âge :	10%
nb jours ajoutés :	7
Taux cible de CET :	40%
Taux de nouveaux CET / âge (déduit	1,3%

Consommation jours en cours de carrière**hypothèses :**

taux de consommation (parmi emploi) :	3,5%
nb jours :	7

Liquidations jours en fin de carrière

déduites des autres hypothèses

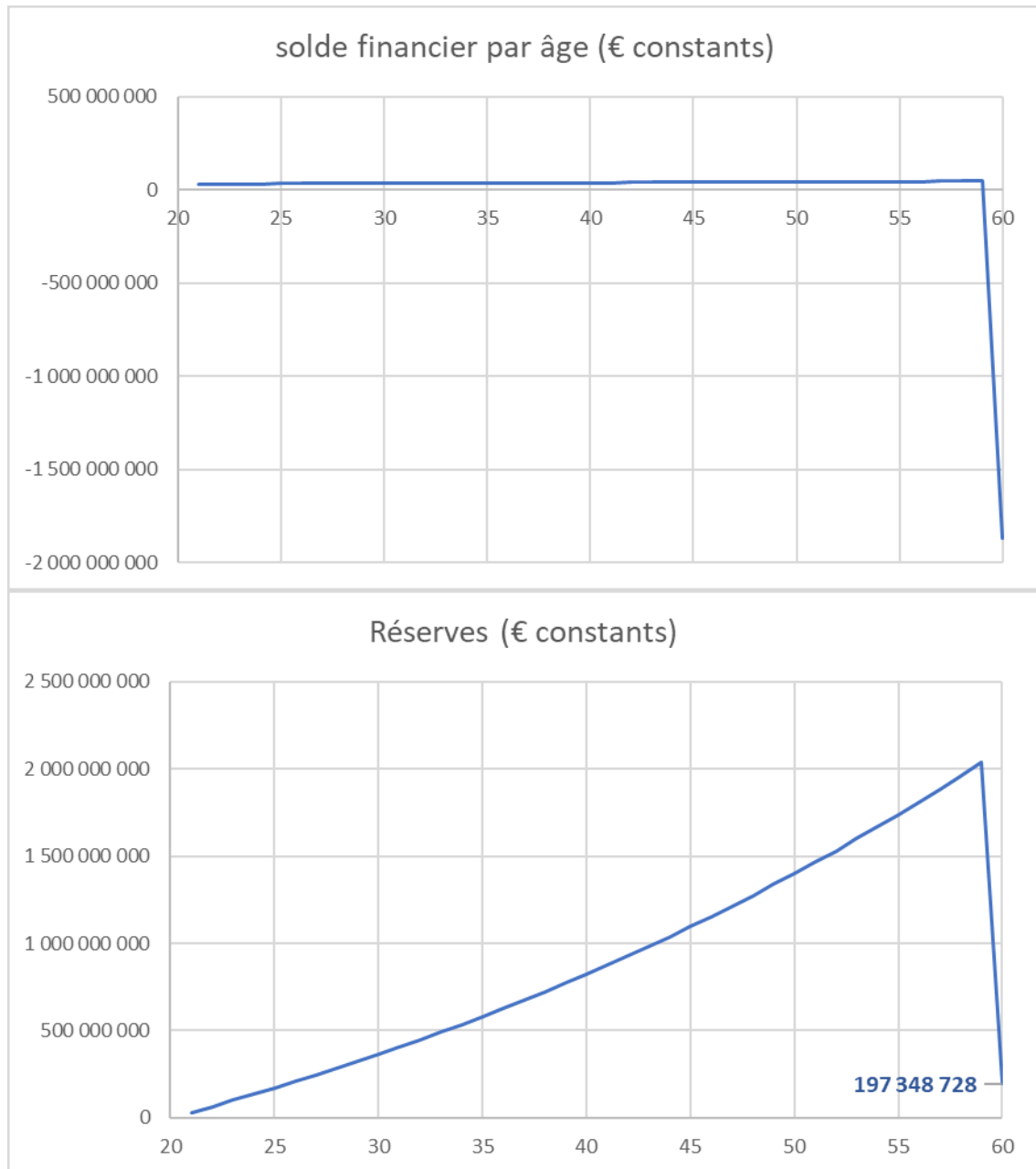
Solde de jours moyen en fin de carrière pour détenteurs CET	30
---	----

masses financières**hypothèses :**

taux de rendement financier :	1,50%
-------------------------------	-------

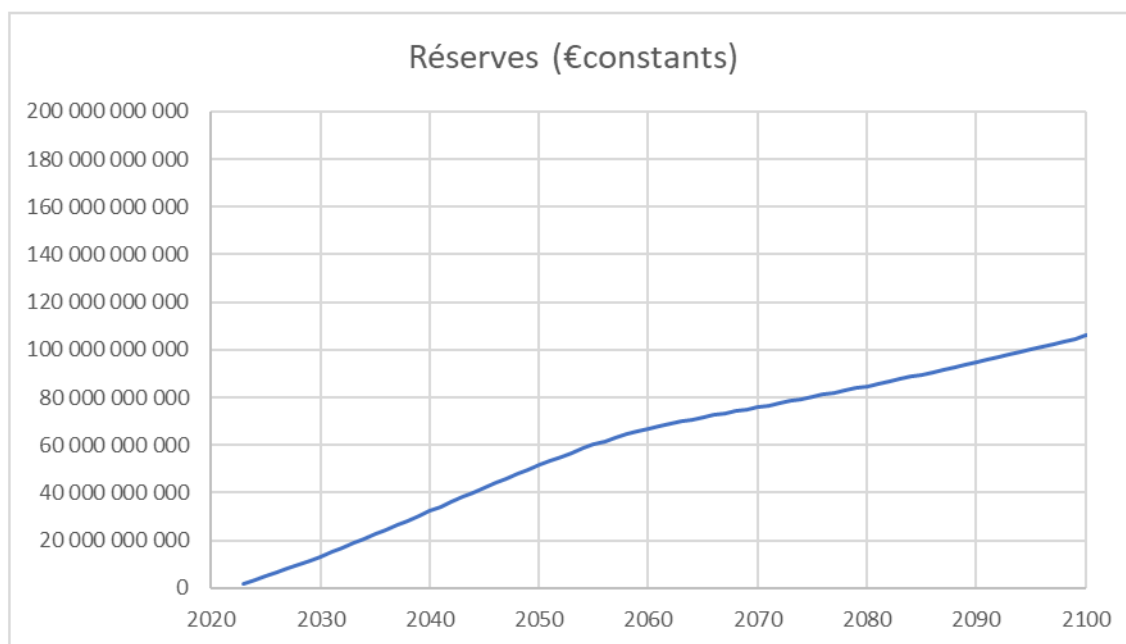
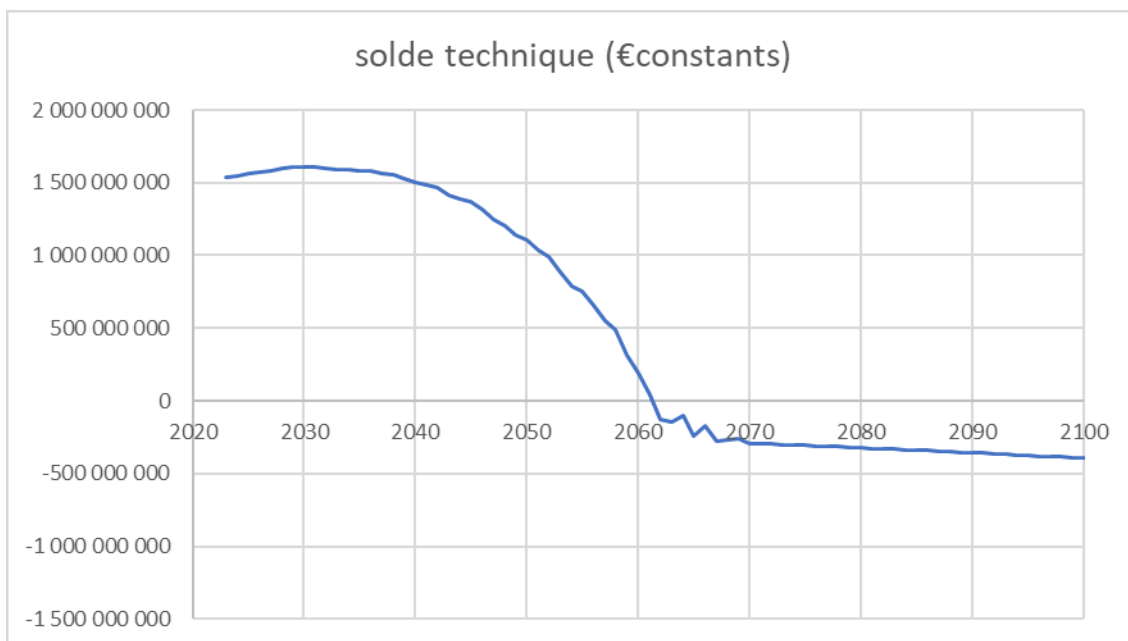
Compte tenu du délai de placement en réserve, un taux de rendement de long terme peut être retenu. Il est ici fixé à 1,5 % en réel (taux retenu pour la projection des réserves RCI).

Les consommations en cours de carrière étant inférieures aux alimentations, les réserves se constitueraient entre 21 et 60 ans. À 60 ans, les détenteurs de CETU auraient un solde qui s'élèverait en moyenne à 30 jours. Compte tenu des hypothèses de revalorisation des réserves, le bilan financier du CETU (bilan technique, hors autres charges que les consommations) serait positif. Il représenterait environ 10 % des réserves constituées par la génération. À noter qu'avec un taux de rendement des réserves de 1 %, le bilan serait neutre.

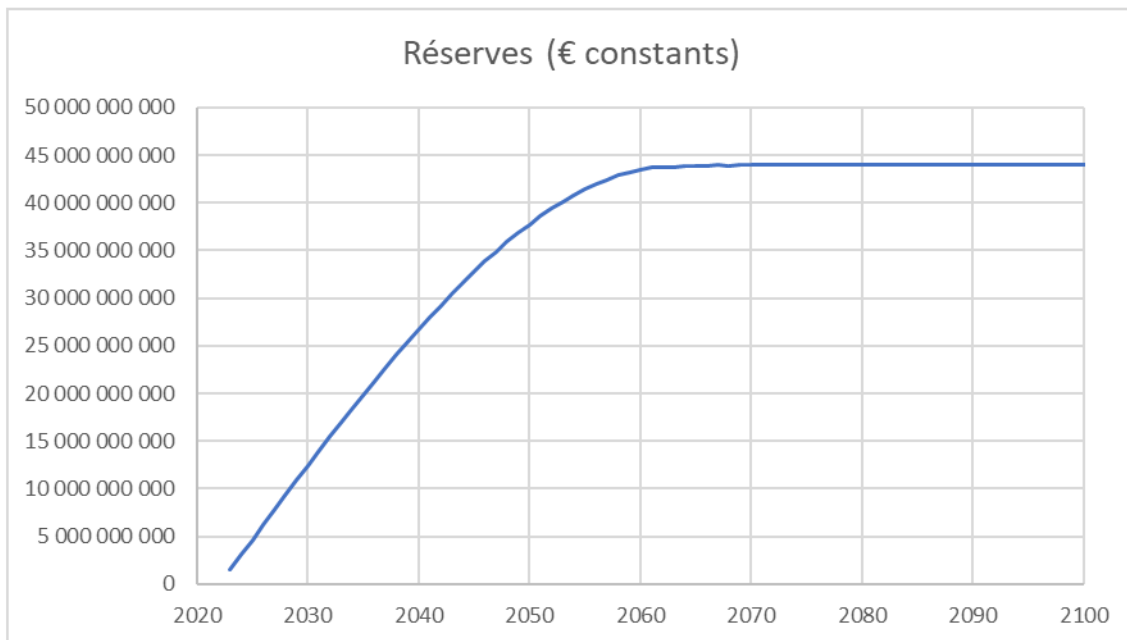
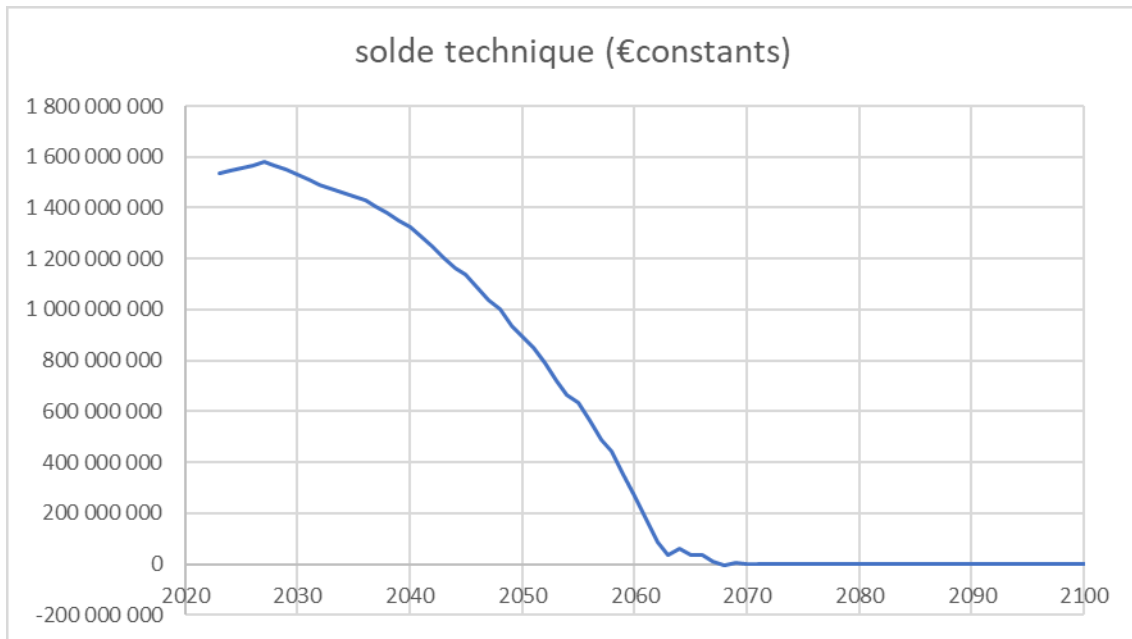


Après cette analyse pour une génération, une approximation de ce que pourrait être la montée en charge du dispositif a été simulée avec la maquette. Pour cette approche, des données de projection du modèle Prisme ont été intégrées. Elles permettent de prendre en compte certains effets comme les évolutions démographiques, les effets Noria ou encore la courbure d'évolution des salaires (ces deux effets font qu'au final, avec une hypothèse de salaire moyen par tête de +1 % sur l'ensemble de la population en emploi, les évolutions individuelles de salaires sont en réalité plus faibles que 1 % par an entre 40 et 60 ans).

La montée en charge du dispositif, compte tenu des hypothèses, s'étalerait sur environ 40 ans. Pendant cette période, le solde technique serait positif (alimentations supérieures aux consommations) permettant de constituer des réserves importantes. Cet effet 'montée en charge' est accentué par la prise en compte des salaires projetés par le modèle Prisme (salaires individuels qui évoluent moins vite que le SMPT). Ainsi, les réserves ne cesseraient de croître : elles atteindraient 70 Md€ en fin de montée en charge du dispositif, et 100 Md€ vers 2100.



Pour isoler l'effet mécanique de la montée en charge du dispositif, une hypothèse d'évolution nulle des salaires ainsi qu'un taux de rendement nul des réserves ont été posées. Les réserves constituées atteindraient 45 Md€ en fin de montée en charge.



Ces premières évaluations par maquette macro sont bien sûr à prendre avec précaution et doivent être davantage analysées comme des tests de sensibilité des hypothèses. Seule l'approche par micro simulation avec l'implémentation dans le modèle Prisme donnera des projections fiables en termes de grandeurs financières. Cette implémentation permettra en effet de prendre en compte le profil des épargnants, leur âge, leur niveau de salaires... qui auront sans aucun doute des effets importants sur l'équilibre financier du dispositif.

FICHE N° 11

**Quelles utilisations du
compte épargne-temps universel ?**

SOMMAIRE

1. DES MODES D'UTILISATION DU CET VARIÉS DANS LE PRIVÉ ET PLUS ENCADRÉS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES.....	1
1.1. Des modalités d'utilisation négociées dans les entreprises	1
1.1.1. <i>Pas de limite d'utilisation des droits à CET d'entreprise.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Quelques illustrations de pratiques d'entreprises.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Une exception à l'utilisation individuelle du CET : utilisation collective à l'initiative de l'employeur prévue par accord collectif.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>Conditions d'utilisation.....</i>	<i>3</i>
1.2. Une utilisation définie du CET dans la fonction publique	4
1.2.1. <i>Trois utilisations possibles des droits acquis au titre du CET.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Conditions d'utilisation.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Quelques éléments chiffrés.....</i>	<i>5</i>
2. DES UTILISATIONS DU COMPTE ÉPARGNE TEMPS UNIVERSEL À DÉTERMINER.....	5
2.1. Une utilisation des droits CETU en temps	6
2.1.1. <i>Le CETU est géré au niveau de l'entreprise.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>Le CETU est géré dans un fonds mutualisé.....</i>	<i>7</i>
2.2. Une utilisation des droits à CETU en argent	8
2.2.1. <i>Un droit à monétisation à préciser.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Modalités d'exercice du droit à monétisation.....</i>	<i>9</i>
2.3. Une utilisation des droits à CETU en fin de carrière.....	10
2.4. Une utilisation des droits à CETU pour la formation.....	10
2.4.1. <i>Une utilisation CETU dédiée à la formation, à articuler avec d'autres dispositifs dont le Compte personnel de formation (CPF).....</i>	<i>10</i>
2.4.2. <i>Une utilisation permettant d'abonder le Compte personnel de formation (CPF).....</i>	<i>11</i>

L'utilisation des droits acquis au titre d'un futur compte épargne-temps universel (CETU) 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 qui sera laissée à la négociation collective.

Dans ce cadre, il ne peut être mis de côté les travaux à venir lors des prochaines réunions du Conseil national de la refondation (CNR)¹. La thématique relative au « futur du travail » devrait y être abordée : « le sens du travail dans un monde en mutation, le bien-être au travail, l'évolution des rémunérations, la formation professionnelle ou encore la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (qui) sont autant de questions auxquelles nous devons apporter des réponses »². Ces consultations pourraient être de nature à enrichir les débats à venir entre partenaires sociaux à l'occasion de la création d'un futur CETU.

La présente fiche est destinée à faire un état des lieux des pratiques identifiées par la mission grâce aux éléments recueillis lors de ses entretiens et à l'examen (limité compte-tenu des délais impartis) de quelques accords d'entreprises.

Elle dresse ensuite quelques hypothèses de modalités et conditions d'utilisation des droits acquis au titre du futur CETU.

1. Des modes d'utilisation du CET variés dans le privé et plus encadrés dans les fonctions publiques

1.1. Des modalités d'utilisation négociées dans les entreprises

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 affectées³.

Le dispositif est facultatif et à la main du dialogue social. L'accord collectif, sous réserve du respect de règles d'ordre public, détermine les modalités de mise en œuvre du CET : création, alimentation, gestion, utilisation, liquidation. À défaut d'accord collectif, le CET ne peut être mis en place.

1.1.1. Pas de limite d'utilisation des droits à CET d'entreprise

Il n'existe plus aujourd'hui de limitation d'ordre public à l'utilisation du CET. Il revient à l'accord collectif de préciser les règles d'usages qui en seront faites, ce qui aboutit à une grande diversité d'utilisation dans l'entreprise, que ce soit **en temps ou en argent** : prise de congés payés supplémentaires, financement de congés non rémunérés ou assortis d'une rémunération limitée (congé parental d'éducation, congé pour création ou reprise d'entreprise, congé sabbatique, congé sans solde, congé de solidarité internationale, congé de solidarité familiale, congé pour enfant malade ou de présence parentale, ou tout autre congé sans rémunération), don de jours au bénéfice d'un autre salarié ayant un enfant gravement malade, financement total ou partiel d'un passage à temps partiel, d'une période de formation hors temps de travail, de plan épargne d'entreprise, de prestation retraite ou encore d'une cessation d'activité.

¹ <https://www.vie-publique.fr/consultations/286584-conseil-national-de-la-refondation-cnr-une-consultation-en-ligne>.

² Site CNR relatif aux Assises du travail : <https://conseil-refondation.fr/travail/>.

³ Article L.3151-2 du code du travail.

L'utilisation en temps est fréquente en complément de congés familiaux et pour aménager la fin de carrière (temps partiel ou départ anticipé en retraite). La monétisation intervient régulièrement, à la demande du salarié, pour un complément rémunération et le transfert vers un système d'épargne entreprise, en particulier retraite⁴. L'importance de la prise de jours en fin de carrière notée par la DARES (cf. fiche n°2 sur l'état des lieux des données disponibles et caractérisation des CET existants) a été confirmée à la mission par ses entretiens.

1.1.2. Quelques illustrations de pratiques d'entreprises

La plupart des accords d'entreprises plafonnent les CET, parfois de façon très variable (20, 30, 50, 60, voire 190 jours épargnés⁵). Néanmoins, certaines entreprises ont déclaré à la mission avoir revu leurs **plafonds à la baisse** (BNP, Renault) afin de limiter la croissance de leur passif social, mais aussi afin **d'éviter des logiques d'épargne systématique peu compatibles avec les principes de préservation de la santé et de prévention des risques psychosociaux (RPS)**. Bon nombre d'accords rappellent ce principe. L'accord Carrefour dispose par exemple que : *« Les dispositifs du compte épargne temps n'ont pas vocation à se substituer par principe à la prise effective des jours de congés et de repos et ne doivent pas être considérés comme des outils de capitalisation »*.

La **régulation de l'utilisation** des jours épargnés, de leur monétisation ou des transferts vers une épargne salariale ou retraite est courante (cf. par exemple les accords de BNP, IBM Services Center France, Boiron, Biocorp Production⁶).

Quant aux **modalités d'utilisation, elles peuvent être encadrées ou assez ouvertes**. C'est le cas du groupe BNP qui prévoit de larges possibilités d'utilisations en temps au cours de la vie professionnelle (jusqu'à 20 jours de CET « à la carte » ; « projet » personnel ou professionnel en complément des congés de droit commun), sous forme de monétisation (faire face à un événement de la vie, certains motifs familiaux), en vue de constituer une épargne retraite (le transfert limité de jours CET vers un PERECO, abondé par le groupe), en aménagement de fin de carrière (passage à temps partiel, départ anticipé ou rachat de trimestre). Enfin, l'accord prévoit également une utilisation du CET (en jours ou en argent) pour des actions de solidarités (ex. dons de jours) ou pour accompagner des personnes malades ou en situation de handicap. Dans la pratique, l'interlocuteur de la BNP indiquait à la mission que **le CET était finalement peu utilisé pour des temps au cours de la vie professionnelle, 70 % de l'utilisation du CET étant associé à la fin de carrière ou à la sortie de l'entreprise (retraite, démission, licenciement)**.

Enfin, l'utilisation des droits à CET en faveur de la formation est également régulièrement prévue (IBM, Boiron) cf. fiche n° 2 précitée.

⁴ Ces éléments sur l'utilisation sont issus des entretiens de la mission avec BNP Paribas, Renault, l'ANDRH et l'AFEP.

⁵ Limite du plafond CET : 190 jours pour un salarié au forfait et 1445 heures pour un salarié en heures : accord Boiron du 13 décembre 2018 (T06919003852).

⁶ IBM Services Center France 30 mars 2022 (T59L22015986), Biocorp Production 2 octobre 2020 (T06320002885).

1.1.3. Une exception à l'utilisation individuelle du CET : utilisation collective à l'initiative de l'employeur prévue par accord collectif

L'utilisation du CET est en principe individuelle et à l'initiative du salarié. Une exception, **uniquement si l'accord collectif le prévoit : l'utilisation collective du CET par l'employeur est possible pour atténuer les effets de la mise en place d'activité partielle⁷** destinée à prévenir des licenciements économiques. Elle permet une prise en charge de tout ou partie du coût de la rémunération des salariés en cas de difficultés conjoncturelles. La jurisprudence reconnaît qu'une telle disposition conventionnelle ne heurte aucune règle d'ordre public. Elle **correspond à l'intérêt des salariés lorsqu'elle a pour finalité d'éviter un recours au chômage partiel et la perte de revenus** qui en résulterait. Cette possibilité est néanmoins encadrée⁸ et n'est possible que par l'alimentation collective de l'employeur pour les heures accomplies au-delà de la durée collective de travail. **Les jours affectés individuellement par le salarié sur le CET peuvent être utilisés collectivement.**

La mission a pu constater que cette modalité était régulièrement prévue dans les accords d'entreprise : BNP, Renault group via un « compte temps entreprise », Delcroix SAS dont l'accord prévoit l'utilisation d'un compteur géré exclusivement par l'employeur, HS1 *« pour couvrir des périodes de baisses de charges, dans une ou plusieurs zones d'atelier. Cette utilisation ne pourra intervenir que dans un contexte où la charge constatée ou prévisionnelle est inférieure aux effectifs propres de la zone atelier concernée. Cette possibilité pourra aussi être utilisée afin d'éviter ou de retarder le recours à des dispositifs du type activité partielle »*.

1.1.4. Conditions d'utilisation

Les conditions d'utilisation du CET doivent être également prévues dans l'accord. Elles varient en fonction des spécificités de l'entreprise, de ses activités, de son organisation. Les procédures de demande d'utilisation des droits du CET suivent la plupart du temps le régime et le formalisme des politiques de ressources humaines de l'entreprise et/ou celui applicables pour certains congés légaux (période de prise des congés, gestion éventuelle de l'ordre des départs, délais de prévenance, décision de l'employeur, information des salariés...).

Pour des questions d'organisation du travail et de remplacement du salariés absent, certaines demandes sont subordonnées à des délais de prévenance plus ou moins longs en fonction de la durée effective des congés (notamment sabbatique) et/ou d'utilisation des droits CET en fin de carrière, de départ anticipé à la retraite (Biocorp. IBM...). D'autres accords peuvent prévoir des plafonds annuels de nombre de jours utilisables (BNP plafond de 20 j/an pour les congés à la carte).

Selon les accords d'entreprise, le statut du salarié pourra varier pendant la prise des jours de congés au titre du CET. Considéré comme une suspension de contrat de travail pour certains (Boiron), suspension mais avec prise en compte pour l'ancienneté (IBM), comme temps de travail effectif pour d'autres (Carrefour, BNP) ou assimilés à des congés payés, ce qui équivaut à une suspension du contrat de travail (Renault).

⁷L'activité partielle est encadrée par les articles L. 5122-1 et suivants et R. 5122-1 et suivants du code du travail.

⁸ Cass. Soc. 2 juillet 2014, n°13-11-108 : « Attendu qu'il ne saurait être dérogé aux dispositions d'ordre public de l'article L. 227-1 du code du travail, alors en vigueur, qui prévoit que la convention ou l'accord collectif détermine dans quelles conditions et limites le compte-épargne temps est alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié et n'en ouvre la possibilité à l'employeur que pour les heures accomplies au-delà de la durée collective ».

1.2. Une utilisation définie du CET dans la fonction publique

1.2.1. Trois utilisations possibles des droits acquis au titre du CET

Le CET a été mis en place dans la fonction publique de l'État (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH) en 2002 à la suite de l'instauration de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, et en 2004 dans la fonction publique territoriale (FPT). En 2008, une réforme des modalités d'utilisation des jours épargnés sur les CET a été opérée pour les agents de la FPE et de la FPT, élargie à la FPH⁹ en 2012. **Il existe trois possibilités d'utilisation des jours stockés dans un CET :**

- en jours de congés (conditionnée à la prise effective de 20 jours de congés annuels) ;
- en argent sous la forme d'une indemnité forfaitaire par catégorie (135 € pour les agents de catégorie A ; 90 € pour les catégories B ; 75 € pour les catégories C) ;
- par un abondement au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) pour les agents titulaires.

La fonction publique territoriale conditionne la possibilité d'indemnisation des jours de CET et d'abondement en points d'épargne RAFP à l'adoption d'une délibération par la collectivité¹⁰. À défaut, le CET ne peut être utilisé que sous forme de jours.

Les jours placés sur le CET ne peuvent être indemnisés ou convertis en points de retraite complémentaires qu'au-delà des 15 premiers jours épargnés dont l'utilisation est réservée aux congés.

L'utilisation du CET est de droit dans le prolongement d'un congé maternité ou adoption, congés de paternité ou d'accueil de l'enfant, congé proche aidant ou de solidarité familiale¹¹. Il n'existe pas de limite au nombre de jours utilisables annuellement (hors la limite des jours stockés, soit 60 jours dans le cas général).

Il ressort des entretiens de la mission (DGAFP – DGCL – DGOS – conférence des DG de CHU – association des DRH des grandes collectivités) que **les CET sont majoritairement utilisés en fin de carrière**. Il semble que ce soit particulièrement le cas au sein de la FPH, du fait d'un nombre important de médecins non universitaires ayant atteint le plafond. Cela tient également en partie à la faible attractivité du barème de monétisation. Cette utilisation permettant un départ anticipé à la retraite peut poser des difficultés à l'administration concernée (cf. fiche n°12 articulation avec la retraite et les dispositifs de fin de carrière).

1.2.2. Conditions d'utilisation

La procédure dans la fonction publique consiste en général à solliciter annuellement les agents sur leurs souhaits au regard des jours de congés non pris : placement sur le CET pour une utilisation ultérieure sous forme de congés, monétisation directe ou versement au RAFP.

La demande de prise effective des jours CET peut s'effectuer à tout moment, conformément aux règles de gestion des ressources humaines de l'administration concernée et reste soumise au respect des nécessités de service. En cas de refus d'une demande de congés provenant du

⁹ Décret n° 2012-1366.

¹⁰ Article L.621-5 du code de la fonction publique.

¹¹ Accord égalité professionnelle entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2018, action 4.3 « Favoriser le recours au compte épargne temps au terme de congés familiaux ». Les dispositions réglementaires ont été modifiées dans chacune des fonctions publiques et permettent de ne plus appliquer les dispositions relatives à l'absence maximale de 31 jours dans le cadre des congés annuels.

CET, l'administration doit communiquer le motif de ce refus et des voies de recours sont possibles¹².

1.2.3. Quelques éléments chiffrés

Les principales données disponibles relatives au CET sont présentées dans les bilans sociaux des trois fonctions publiques, mais elles ne sont pas homogènes entre versants.

Sur l'utilisation en jours (données de la FPT) : En 2019, 38 % d'agents détiennent un CET dans la FPT dont 58 % pour les agents de catégorie A ; 49 % pour les agents de catégorie B ; 33 % pour les agents de catégorie C ; **69 % des jours épargnés sur le CET sont utilisés sous forme de congés** (769 000 jours).

Sur la monétisation des jours épargnés : Dans la FPT : 29 % des jours épargnés ont été indemnisés ; seuls 2 % ont été versés au régime RAFP (17 000 jours). **Au sein de la FPH**, comme l'indiquaient les représentants de la conférence des DG de CHU, la possibilité d'indemniser une partie des droits à CET ne remporte guère de succès. Les indemnités forfaitaires par catégorie ne sont pas attractives, encore moins depuis les revalorisations salariales du Ségur de la Santé. **En ce qui concerne la FPE** : en 2020, 1 235 000 jours ont été indemnisés ou rachetés - 34 800 jours ont été versés au RAFP pour un total de 1 800 000 paies par mois au cours de l'année¹³. Ci-dessous, les éléments sur les trois dernières années :

Tableau 1 : Indemnisation des jours de CET pour les agents rémunérés par le budget de l'État

		Bénéficiaires	Montant dépense	Nombre de jours moyen indemnisés	Montant moyen par agent
2019	Catégorie A	44 883	72 888 601 €	12	1 624 €
	Catégorie B	54 997	62 704 179 €	13	1 140 €
	Catégorie C	19 194	16 758 941 €	12	873 €
	Total 2019	119 074	152 351 721 €		1 279 €
2020	Catégorie A	47 173	72 286 889 €	11	1 532 €
	Catégorie B	55 409	59 484 438 €	12	1 074 €
	Catégorie C	19 356	16 479 015 €	11	851 €
	Total 2020	121 938	148 250 342 €		1 216 €
2021	Catégorie A	46 922	78 451 309 €	12	1 672 €
	Catégorie B	53 276	59 624 472 €	12	1 119 €
	Catégorie C	19 069	17 561 996 €	12	921 €
	Total 2021	119 267	155 637 777 €		1 305 €

Source : DGAFP, données issues du traitement informatisé des données de rémunération anonymisées des agents rémunérés sur le budget de l'État et budgets annexes, *India Rémunérations*. Couvrent environ 85 % des personnels FPE, hors personnels militaires et hors opérateurs.

2. Des utilisations du compte épargne-temps universel à déterminer

D'après la lettre de mission, le projet de création du CETU vise à donner aux salariés une meilleure prise sur la gestion et la conciliation de ses temps professionnels et personnels tout au long de sa carrière. Les orientations qui seront prises en termes de finalités, de fonctionnement et de modalités de gestion du futur CETU, vont influencer les paramètres qui feront l'essence même de ce dispositif.

¹² Article 10 du décret n°2004-878 pour la FPT, article 9 du décret n°2002-788 pour la FPH.

¹³ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2021 : politiques et pratiques de ressources humaines.

Son utilisation aura-t-elle vocation à :

- permettre l'octroi de plus de jours de congés à la disposition des salariés ?
- augmenter le pouvoir d'achat des salariés ?
- aménager ou organiser la fin de carrière des salariés ?
- accompagner les salariés dans leur capacité à se former en dehors du temps de travail ?

Dispositif unique, coexistant ou venant à défaut des CET existants, l'ensemble des finalités précitées pourraient lui être attribuées. Sans préjuger des arbitrages qui seront opérés, **il apparaît juridiquement et socialement peu envisageable que l'utilisation des droits au titre du CETU vienne réduire les droits instaurés par les accords collectifs au titre du CET.**

Il est proposé de présenter ce que pourraient être les principales utilisations possibles du CETU : en temps, en complément de revenu, pour la fin de carrière ou dans un but de formation. La loi pourrait bien entendu en prévoir d'autres, pour favoriser les reconversions, les transitions professionnelles, les créations d'entreprises....

Selon les options retenues quant à la place relative des dispositions d'ordre public et des accords collectifs dans la mise en œuvre du CETU (cf fiche n°6 articulation entre cadre normé et négocié), ces différents usages pourront être prévus de manière obligatoire ou simplement ouverts à la négociation dans les entreprises ou, à défaut, dans les branches.

L'utilisation collective des droits CETU ne sera pas développée dans cette partie (cf fiche n°14 sur le CETU et activité partielle).

2.1. Une utilisation des droits CETU en temps

2.1.1. Le CETU est géré au niveau de l'entreprise

Dans ce cas, proche de la situation actuelle des CET, l'utilisation des jours épargnés sur le CETU pourrait venir compléter un temps partiel et assez naturellement en complément 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, (comme par exemple dans l'accord Renault) ;
- soit à du travail effectif (comme par exemple dans l'accord CET Carrefour) ;
- soit à certains congés pour événement familial (avec ou non suspension du contrat de travail et maintien total ou partiel des droits liés à l'ancienneté, comme par exemple l'accord IBM) ;

De même, la loi/ANI devra encadrer les conditions d'utilisation afin de concilier l'effectivité du droit à congé avec les contraintes de gestion de l'entreprise. Ainsi, l'utilisation des **droits à CETU pourrait être plafonnée** et/ou **conditionnée**, soit à l'épuisement des droits à congés payés ou autres congés, soit à un ordre de prise de congés (priorité aux congés payés ou conventionnels, RTT, CETU...).

D'autres modalités pourraient être envisagées, notamment en cas de congés de solidarités familiales, de proche aidant, d'enfant malade ou de présence parentale, d'actions citoyennes, don de jour ou encore d'accident de la vie (maladie, divorce, perte d'emploi du conjoint, surendettement ...) mais **resteraient conditionnées à la négociation collective**. Des échanges avec des responsables de ressources humaines (en particulier l'ANDRH), ces modalités pourraient recevoir un accueil favorable. La responsabilité sociale et sociétale des entreprises (RSE) pourrait, dans cette optique, venir compléter certaines utilisations du CETU

avec d'éventuels abondements des employeurs. Il appartiendra à la négociation collective d'orienter ou non en ce sens.

Dans la fonction publique, un certain nombre de demandes d'utilisation du CET sont de plein droit : retour de congé de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant, d'adoption, congé de proche aidant, congé de solidarité familiale. **Étendre ce principe aux congés de solidarité citoyenne et dons de jour dans le cadre du futur CETU pourrait se poser.**

2.1.2 Le CETU est géré dans un fonds mutualisé

Dans ce cas, les droits CETU pourrait venir simplement rémunérer les congés pris dans le cadre des régimes des congés sans solde en vigueur dans l'entreprise¹⁴:

- congé parental d'éducation ;
- congé pour création ou reprise d'entreprise ;
- congé sabbatique ;
- congé de solidarité internationale ;
- congé de solidarité familiale pour accompagner des personnes en fin de vie ou de proche aidant ;
- congé pour enfant malade ou de présence parentale ;
- don de jour
- etc...

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

Le CETU pourrait aussi 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...) devraient être déterminées par la loi ou la négociation collective. Il en va de même du cadre juridique, qui pourrait s'inspirer de dispositifs existants :

- suspension du contrat de travail avec maintien total ou partiel des droits liés à l'ancienneté (en totalité comme pour les congés de solidarité familiale, congé proche aidant, présence parentale ou partiellement comme un congé parental d'éducation...);
- suspension du contrat de travail sans prise en compte des droits à congés ou liés à l'ancienneté (congé sabbatique).
-

Les droits CETU ayant vocation à suivre l'individu tout au long de sa vie professionnelle, 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 donateur**¹⁵. Cette utilisation solidaire de don des jours de CETU nécessitera d'identifier les modalités opérationnelles et la valorisation des jours ainsi donnés.

¹⁴ 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. 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).

¹⁵ 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.

2.2. Une utilisation des droits à CETU en argent

2.2.1. Un droit à monétisation à préciser

La possibilité de monétisation des droits CET existe déjà dans la fonction publique et dans de nombreux accords. Ces derniers encadrent parfois assez précisément les conditions de monétisation ou les réservent à certains événements de vie. Quel que soit le contenu de l'accord collectif, le salarié peut toujours, à sa demande et en accord avec l'employeur, utiliser les droits affectés sur le CET pour compléter sa rémunération (au-delà de la 5^{ème} semaine)¹⁶.

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.

2.2.1.1. Une monétisation encadrée au niveau national

On pourrait imaginer que la loi/ANI instaure des possibilités de monétisation restrictives afin de privilégier la prise effective des droits CETU en temps.

Il pourrait donc être prévu une liste prédéterminée de conditions de monétisation d'ordre public ne laissant pas de 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).

Les conditions de monétisation pourraient également varier en fonction de l'équilibre financier du régime (cf. fiche n°10 modalités de revalorisation et soutenabilité financière).

Elles seraient opposables aux employeurs et applicables de plein droit.

2.2.1.2. Une monétisation de principe pouvant être paramétrée par la négociation collective d'entreprise, à défaut de branche

La loi/ANI pourrait instaurer un **droit à monétisation des droits acquis au titre du CETU** applicables **dans des cas déterminés** qui constituerait **un socle minimum, par exemple** :

- de tout ou partie des congés (au-delà des 24 jours ouvrables) ;
- de tout ou partie des RTT ;
- en cas de changement de situation de la personne détentrice des droits (vers un statut d'indépendant ou autre projet professionnel) ;
- en cas de fin de carrière ;
- toute situation qui justifierait une demande de monétisation des droits du CETU (survenance de certains événements familiaux, formation, projet personnel, accidents de la vie (maladie, divorce, décès du conjoint, perte d'emploi du conjoint, difficultés financières, surendettement ...).

Elles seraient opposables aux employeurs et applicables de plein droit. La négociation collective, par application du principe de faveur pourrait enrichir cette liste ainsi déterminée par la loi.

¹⁶ Article L. 3151-3 du code du travail.

La mission s'interroge par ailleurs sur une utilisation qui avait fait l'objet d'une expérimentation en 2014¹⁷. Elle donnait la possibilité à un accord collectif d'autoriser des salariés à **utiliser les droits affectés sur leur CET**, dans la limite de 50 %, **pour financer des prestations de service à la personne au moyen du chèque emploi-service universel (Cesu)**. L'expérimentation s'est achevée le 1er octobre 2016. Les différentes administrations interrogées, dont la DGT, n'ont pu apporter à la mission d'information sur son évaluation¹⁸. Il conviendrait de s'interroger sur **l'intérêt de relancer cette utilisation au titre d'un futur CETU**.

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

2.2.2. Modalités d'exercice du droit à monétisation

L'encadrement des conditions d'application de ce droit à monétisation pourrait s'avérer nécessaire afin d'éviter tout impact disproportionné lors de la portabilité des droits, notamment en cas de changement d'employeur. Les modalités pratiques de mise en œuvre devront être prévues et proposées à la négociation collective.

La détermination par la loi du socle minimum de droit à CETU, conditionnera le champ dévolu à la négociation collective. En fonction des choix réalisés, le rôle dévolu à la loi et/ou à la négociation collective devra être clarifié, en particulier sur les sujets suivants :

- Origine des jours monétisables

La possibilité de monétisation de la 5^{ème} semaine de congés payés est aujourd'hui interdite¹⁹. **Cette nouvelle possibilité de monétisation pourrait être ouverte au CETU. Si elle nécessite un arbitrage préalable, elle ne pose pas de difficulté juridique spécifique.**

- 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 effective²⁰. Il n'en sera pas de même en cas de changement d'employeur ou d'évolution du statut de l'individu. En fonction des arbitrages qui seront retenus en terme 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 revalorisation et soutenabilité financière).

¹⁷ Expérimentation ouverte par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité entre les femmes et les hommes et décret n° 2014-1535 du 17 déc. 2014.

¹⁸ Le sénateur Mathieu Darnaud avait d'ailleurs, dans sa question écrite n° 24851, publiée au JO du 2 février 2017, demandé les suites réservées à cette expérimentation et si elle avait été évaluée.

¹⁹ Article L3151-3 al 2 du code du travail « *l'utilisation sous forme de complément de rémunération des droits versés sur le compte épargne-temps au titre du congé annuel n'est autorisée que pour ceux de ces droits correspondant à des jours excédant la durée de trente jours* ».

²⁰ En l'absence de dispositions conventionnelles prévoyant les modalités de valorisation de la journée, la valeur de cette dernière est appréciée à la date du paiement (Circ. DGT du 13 nov. 2008, fiche 13 sur le compte épargne temps).

La monétisation des droits à CET au sein de la fonction publique est aujourd'hui forfaitisée (135 € pour les catégories A, 90 € pour les catégories B et 75 € pour les catégories C). Ces montants sont peu attractifs comme ont pu nous le confirmer les interlocuteurs rencontrés (conférence des DG de CHU, DGAFF, DGCL, DB). Dans le cadre du CETU, le principe de cette monétisation forfaitaire pourrait être questionné (cf fiche n°24 impacts en matière de finances publiques).

- Plafonnements éventuels

En fonction des choix opérés, il pourrait être instauré des seuils (monétisation actuellement possible au-delà de 15 jours épargnés comme dans la fonction publique) ou des plafonds de monétisation en fonction de critères définis, la motivation de la demande....

Des plafonds annuels d'utilisation pourraient également être proposés, en s'inspirant éventuellement de ce qui est pratiqué en entreprise (liquidation monétaire dans limite de 30 j/ an chez IBM) ou selon l'objet des demandes (15 droits par an pour les mariages pour BNP).

2.3. Une utilisation des droits à CETU en fin de carrière

Aujourd'hui, quel que soit le contenu de l'accord collectif, un salarié peut, sur sa demande et en accord avec l'employeur, utiliser les droits affectés sur le CET pour cesser de manière progressive son activité²¹. Des entretiens réalisés par la mission (AFEP, ANDRH, Carrefour, Renault, BNP Paribas), les salariés semblent plébisciter largement ces utilisations (passage à temps partiel, transfert des droits vers un plan épargne retraite, départ anticipé à la retraite). La mise en place du CETU pourrait instaurer, si cet objectif lui était reconnu, **un droit d'utiliser ses jours épargnés** pour :

- une réduction de son temps de travail jusqu'à sa retraite ;
- une cessation anticipée d'activité ;
- un transfert vers un plan épargne retraite (individuel, d'entreprise collectif-obligatoire) ;
- un rachat de trimestre de retraite.

Dans ce cadre, **à défaut d'accord collectif, le salarié pourrait accéder aux utilisations des droits CETU précitées**. Rien n'empêcherait la loi/ANI de moduler ces possibilités d'utilisation en fonction de l'âge, en n'imposant aucun plafonnement d'utilisation.

Cette modalité d'utilisation des droits CETU ne sera pas développée davantage, la fiche n° 12 étant dédiée à l'articulation du CETU avec la retraite et les dispositifs de gestion de fin de carrière.

2.4. Une utilisation des droits à CETU pour la formation

2.4.1. Une utilisation CETU dédiée à la formation, à articuler avec d'autres dispositifs dont le Compte personnel de formation (CPF)

La formation participe au développement de compétences personnelles et professionnelles et à l'amélioration de l'employabilité tout au long de la vie. Ce sujet connaît une actualité particulière en ce qui concerne le maintien des seniors en emploi.

²¹ Article 3151-3 du code du travail.

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** de son choix et à son initiative. Les droits CETU pourraient également être mobilisés pour un projet de transition professionnelle²², 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. Il pourrait également être envisagé d'autres abondements, en particulier par des opérateurs de compétences (OPCO), ou par les pouvoirs publics.

À l'occasion de la création du CETU, **cette modalité d'utilisation du CETU pour financer du temps dédié à la formation choisie pourrait être étendue aux trois fonctions publiques, y compris dans le cadre de l'utilisation du CPF.**

2.4.2. Une utilisation permettant d'abonder le Compte personnel de formation (CPF).

Les droits à CETU pourraient également venir abonder le CPF, ce qui nécessiterait une articulation entre les deux dispositifs. En termes de droits à formation issus d'autres droits acquis (projet de transition professionnelle ou *via* le compte pénibilité : chaque point du C2P donne droit à 375 euros d'abondement du CPF ...) et de mise en œuvre opérationnelle (plateforme...) des droits en fonction des modalités de gestion du CETU qui seront arbitrés.

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.

²² Article L. 6323-17-1 du code du travail.

FICHE N° 12

L'articulation du CETU avec la retraite et les dispositifs de gestion des fins de carrière

SOMMAIRE

1. LES SOLUTIONS PERMETTANT UNE RÉDUCTION OU UNE CESSATION D'ACTIVITÉ AVANT LA RETRAITE EFFECTIVE.....	1
1.1. L'utilisation du CETU pour une cessation anticipée d'activité.....	1
1.2. L'utilisation du CETU pour une cessation progressive d'activité.....	2
2. LES SOLUTIONS PERMETTANT UNE ANTICIPATION DU DÉPART EN RETRAITE PROPREMENT DIT.	3
2.1. Dans le cadre d'une cessation complète d'activité.....	3
2.2. Dans le cadre d'une cessation progressive d'activité.....	5
2.3. L'articulation avec le compte pénibilité.....	6
3. LES SOLUTIONS VISANT À COMPLÉTER LES DROITS À LA RETRAITE.....	6
3.1. Utiliser le CETU pour majorer les points acquis dans les régimes complémentaires ou additionnels obligatoires :.....	6
3.2. Utiliser le CETU pour abonder les dispositifs d'épargne retraite :	7

Comme évoqué dans la fiche n°4 sur *les finalités* du CETU, les CET anciens, y compris dans la fonction publique, ont souvent dérivé de leur objet initial de conciliation entre temps professionnel et vie personnelle. L'accumulation de congés non pris a conduit à la constitution de stocks de congés à prendre, 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 (DRH), de l'association nationale des DRH (ANDRH) et des gestionnaires des trois fonctions publiques, ce choix d'**anticipation de la cessation d'activité est ultra-majoritaire**, entre 70 % et 80 % des usages selon les interlocuteurs¹. Selon les données de la DARES, la tranche d'âge des 55-64 ans est d'ailleurs celle où la proportion de salariés utilisant leur CETU est la plus importante (6 % des salariés de cette tranche d'âge)².

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.

Trois types d'articulations avec le passage à la retraite paraissent envisageables :

1. Les solutions permettant une réduction ou une cessation d'activité avant la retraite effective.

1.1. L'utilisation du CETU pour une cessation anticipée d'activité.

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.

Dans ce cadre, la personne conserve son statut antérieur mais sa rémunération brute est remplacée en tout ou partie, durant cette période, par un versement issu du CETU :

- 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 relais de l'employeur dans le versement de la rémunération.

Les principales questions attachées à cette solution portent sur :

♦ Le niveau de la rémunération versée durant la période de congés CETU :

Le sujet des paramètres du CETU est évoqué dans la fiche n°10, et notamment le sujet de l'indexation des droits dans le temps. Un écart trop important entre le revenu versé et le revenu antérieur serait désincitatif.

♦ La question du plafonnement du stock de jours de congés CETU :

Comme détaillé dans la fiche n°9 consacrée à *l'alimentation* du CETU, le nombre de jours pouvant être stockés sur le CETU et le nombre de jours maximal pouvant être utilisé une année donnée constituent deux paramètres pouvant faire l'objet d'un plafonnement.

¹ La mission n'a pas disposé pas de données statistiques lui permettant de vérifier ces chiffres et rapporte donc là les propos qui lui ont été tenus.

² Source : DARES enquête Ecmoss (champs des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France métropolitaine).

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. Tant les administrations que beaucoup de grandes entreprises ont diminué au fil des années ce plafond dans le but de « limiter les bombes à retardement », selon les propos tenus à la mission, que constituent au plan budgétaire des stocks de jours. Rappelons que les employeurs, publics et privés, sont juridiquement tenus de provisionner ce risque financier et d'actualiser cette provision à chaque exercice.

Selon le niveau du plafonnement des jours ou des montants accumulables sur le CETU, ce dispositif pourra permettre une cessation d'activité plus ou moins précoce. Par exemple, 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.

On peut noter que certains accords prévoient des dispositifs spécifiques de relèvement des plafonds de stocks de jours et d'alimentation pour les salariés au-delà d'un certain âge. En fonction des modalités de mise en œuvre du CETU, il pourrait être possible que la négociation collective puisse continuer à organiser ce type de dispositions particulières.

♦ **La protection des sommes épargnées sur un horizon de long terme.**

La fin de carrière constituant un horizon de long terme, le dispositif doit être entouré des règles prudentielles et d'équilibre pluriannuel afin d'en assurer la soutenabilité dans la durée, cf. fiche n°10.

1.2. L'utilisation du CETU pour une cessation progressive d'activité.

Les objectifs de maintien en activité des salariés dits « seniors » et d'accompagnement vers la retraite ont donné lieu à la mise en place de dispositifs **de réduction progressive d'activité** dans les entreprises.

Les actuels CET peuvent déjà être utilisés à cet effet. L'article L. 3151-3 du code du travail prévoit que « *tout salarié peut, sur sa demande et en accord avec son employeur, utiliser les droits affectés sur le compte épargne-temps pour compléter sa rémunération ou pour cesser de manière progressive son activité* ».

Plusieurs accords collectifs organisent cette réduction progressive d'activité. 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 faudrait 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, 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 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 :

L'abondement de l'employeur dans l'accord d'entreprise de BNP PARIBAS :

*- un abondement dans le CET couvrant une journée libérée par semaine pour les **3 derniers mois** de la « période d'activité réduite de fin de carrière » par le Compte Épargne-Temps, en cas de période « d'activité réduite de fin de carrière » de 12 mois,*

*- un abondement dans le Compte Épargne-Temps couvrant une journée libérée par semaine pour les **6 derniers mois** de la « période d'activité réduite de fin de carrière » par le Compte Épargne-Temps, en cas de période « d'activité réduite de fin de carrière » de 24 mois.*

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

2.1. Dans le cadre d'une cessation complète d'activité

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.

Encadré 1 : Les principes du rachat de trimestres au régime général de sécurité sociale (CNAV) :♦ **Les trimestres pouvant être rachetés :**

Le rachat de trimestres de cotisations est possible pour **les années d'études supérieures ou des années incomplètes de cotisations** (validées pour moins de 4 trimestres). C'est également le cas pour certaines périodes d'apprentissage ou des périodes d'activité en tant qu'assistant(e) maternel(le) ou enfant d'anciens harkis.

♦ **Un rachat possible au long de sa vie active :**

La personne doit avoir entre 20 et 66 ans inclus à la date de sa demande.

♦ **Objet du rachat :**

- soit au titre du taux de calcul de la pension de retraite, qui permet de réduire ou d'annuler la décote,
- soit au titre du taux **et** de la durée d'assurance retenue pour le calcul de la retraite.

♦ **Le plafonnement des rachats :**

Les rachats de trimestres sont possibles en plusieurs fois.

La demande de rachat n'est prise en compte que pour un nombre entier de trimestres. Tout trimestre doit comporter une période de 90 jours successifs ouvrant droit au rachat de trimestres. Les rachats ne peuvent pas permettre de valider plus de 4 trimestres de retraite par an. Tous rachats confondus, il n'est pas possible de racheter plus de 12 trimestres.

Source : Mission sur la base du site de la CNAV, en application de l'article L351-14-1 du code de la sécurité sociale.

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.

Cependant, le coût 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 rachats³ au régime général est, par exemple, à l'âge de 58 ans en 2022 :

Tableau 1 : 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		
<i>salaire</i>	< 30 852 €	30 852 € à 41 136 €	> 41 136 €	< 30 852 €	30 852 € à 41 136 €	> 41 136 €
<i>coût</i>	3 162 €	11,39 % (*)	4 216 €	4 686 €	16,87 % (*)	6 248 €

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

Source : Barème de la CNAV en 2022.

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, par exemple :

- ♦ de créer **un mode dédié** d'utilisation du CETU à cet effet, en prévoyant par exemple que le gestionnaire du CETU effectue directement l'ensemble des démarches administratives et les versements aux régimes de retraite. Ce serait une simplification pour la personne ;
- ♦ de donner la possibilité aux employeurs, s'ils le souhaitent, d'**abonder** ces rachats.

³ Cf. circulaire CNAV du 20 janvier 2022 *Versement pour la retraite et rachats de cotisations alignés - Coût du versement*

Une option, sans doute plus attractive pour les assurés, serait de pouvoir **convertir directement** les jours CETU en trimestres de retraite, sur le modèle de la conversion en trimestre des points du compte personnel de prévention (C2P)⁴ : les jours CETU pourraient être convertis directement en trimestres de retraite, selon un barème de conversion à établir.

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 aurait donc le double avantage de sa simplicité de principe (1 trimestre = X jours CETU) et, comme évoqué, de présenter un taux de conversion des jours épargnés en trimestres de retraite favorable.

2.2. Dans le cadre d'une cessation progressive d'activité.

La retraite progressive est un dispositif qui permet, en fin de carrière, à un salarié de réduire son activité professionnelle, 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 retraite (de base et complémentaire). Pendant cette période, il continue de cotiser à la retraite.

L'hypothèse d'une articulation entre le CETU est la retraite progressive pourrait également être envisagée. 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.

Encadré 2: Les principes de la cessation progressive d'activité au régime général de sécurité sociale (CNAV)

♦ Les conditions :

- Avoir au moins 60 ans
- Justifier d'une durée d'assurance retraite d'au moins 150 trimestres, tous régimes de retraite obligatoires confondus
- Exercer une ou plusieurs activités salariées à temps partiel (par rapport à la durée du travail à temps complet) ou à temps réduit (par rapport à la durée de travail maximale exprimée en jours). 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.

♦ Le montant de la retraite provisoire :

La retraite provisoire est calculée selon les mêmes règles qu'une retraite définitive en fonction du nombre de trimestres d'assurance retraite et du salaire moyen au cours des 25 meilleures années. 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.

Source : mission sur la base du site de la CNAV - novembre 2022.

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.

⁴ Aujourd'hui, 10 points pénibilité = 90 jours à ½ temps = 1 trimestre de retraite = 3 750 euros de formation.

2.3. L'articulation avec le compte pénibilité

Une autre piste concerne une éventuelle articulation 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 droits⁵.

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.

3. Les solutions visant à compléter les droits à la retraite.

Au-delà des régimes de retraite de base, l'utilisation des jours/sommes stockés sur le CETU peut s'envisager pour majorer les droits dans les autres régimes.

3.1. Utiliser le CETU 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)⁶. Cette conversion en points RAFP est possible lorsque le nombre de jours déposés sur le CET dépasse 15 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.

Les conditions du rachat de points à l'AGIRC-ARRCO :

Le rachat concerne les années d'étude supérieures et les années incomplètes.

Avant de pouvoir racheter les points de retraite complémentaire pour des années d'études supérieures, ou dans le cadre d'années incomplètes, il faut avoir réalisé la démarche auprès du régime de base de sécurité sociale ou du régime des salariés agricoles (CNAV ou MSA).

Il est possible de racheter au maximum 3 années et 140 points par année concernée.

Source : Site de l'Agirc-Arrco

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 de branche/d'entreprise.

⁵ Cf. articles L.4163-4 à L.4163-13 du code du travail.

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

3.2. Utiliser le CETU pour abonder les dispositifs d'épargne retraite :

Le compte épargne temps peut 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 des dispositions de l'article L. 3152-4 du code du travail.

Article L.3152-4 du code du travail :

La convention ou l'accord collectif prévoit que les droits affectés sur le compte épargne-temps sont utilisés, en tout ou partie :

1° Pour contribuer au financement de prestations de retraite qui revêtent un caractère collectif et obligatoire déterminé dans le cadre d'une des procédures mentionnées à l'article L.911-1 du code de la sécurité sociale. Dans ce cas, les droits qui correspondent à un abondement de l'employeur en temps ou en argent bénéficient des régimes prévus aux 2° ou 2-0 bis de l'article 83 du code général des impôts et au sixième alinéa et au 1° de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale ou à l'article L.741-10 du code rural et de la pêche maritime ;

2° Pour réaliser des versements sur un ou plusieurs plans d'épargne pour la retraite collectifs ou plan d'épargne retraite d'entreprise collectif. Dans ce cas, les droits qui correspondent à un abondement de l'employeur en temps ou en argent bénéficient du régime prévu aux articles L.3332-11 à L.3332-13 et L.3332-27 du présent code.

Les droits utilisés selon les modalités prévues aux 1° et 2° du présent article qui ne sont pas issus d'un abondement en temps ou en argent de l'employeur bénéficient, dans la limite d'un plafond de dix jours par an :

a) De l'exonération prévue à l'article L.242-4-3 du code de la sécurité sociale ou aux articles L.741-4 et L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime en tant qu'ils visent l'article L.242-4-3 du code de la sécurité sociale ;

b) Et, selon le cas, des régimes prévus aux 2° ou 2-0 bis de l'article 83 du code général des impôts, pour ceux utilisés selon les modalités prévues au 1° du présent article, ou de l'exonération prévue au b du 18° de l'article 81 du même code, pour ceux utilisés selon les modalités prévues au 2° du présent article.

L'attrait de ces possibilités apparaît directement lié aux avantages fiscaux qui sont associés à ces usages, comme décrit dans la fiche n°20 sur le régime fiscal et social.

FICHE N° 13

**Questions posées par la mise œuvre du
CETU pour les non-salariés**

SOMMAIRE

- 1. L'OUVERTURE ET L'ALIMENTATION D'UN CET N'EST ACTUELLEMENT POSSIBLE QUE POUR LES SALARIÉS.....1**
- 2. L'UTILISATION PAR LES NON-SALARIÉS DE DROITS ACQUIS, PAR LE PASSÉ, EN TANT QUE SALARIÉS POURRAIT CONTRIBUER À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS.....1**

1. L'ouverture et l'alimentation d'un CET n'est actuellement possible que pour les salariés

La situation actuelle réserve le droit d'ouverture du CET à une certaine catégorie de la population, en l'occurrence la population salariée (du privé et des trois fonctions publiques), à la condition supplémentaire de la couverture par un accord d'entreprise ou de branche pour le privé.

De fait, toute une population reste pour l'instant exclue du dispositif d'ouverture de CET, et notamment les :

- ◆ salariés du privé dans les entreprises sans accord d'entreprise ou de branche ;
- ◆ demandeurs d'emploi ;
- ◆ travailleurs indépendants ;
- ◆ personnes en reconversion ou en création d'entreprise ;
- ◆ inactifs.

Dans l'optique de la mise en œuvre d'un CETU, **il conviendra de statuer sur la population éligible à l'ouverture d'un CETU** (cf. fiche n°5): ouverture d'un droit générique quelle que soit la situation de la personne (ce qui implique l'existence d'un gestionnaire tiers responsable de la gestion) ou ouverture liée à l'obtention d'un premier contrat de travail salarié.

Il conviendra dans un second temps de **statuer sur la population éligible à l'alimentation d'un CETU** :

- ◆ s'agissant des personnes hors régime de temps de travail (demandeurs d'emploi, travailleurs indépendants, personne en reconversion ou en création d'entreprise, inactifs), il convient de distinguer les demandeurs d'emploi qui disposent de « quasi jours de congés » (35 jours cumulés - soit 5 semaines - de dispense de recherche d'emploi) des autres. Pour les demandeurs d'emplois, l'alimentation d'un CETU par des « jours de congés non pris » doit faire l'objet d'un arbitrage. La transposabilité aux demandeurs d'emploi de cette notion de jours non pris est, en effet, discutable, les contraintes étant de natures différentes ;
- ◆ pour tous les non-salariés, l'alimentation d'un CETU par des éléments de rémunération (sous forme de support d'épargne financière susceptible d'être convertie en temps ou d'être versée sous forme de rente, lorsque la personne sera en situation salariée) doit également faire l'objet d'un arbitrage. Il conviendra néanmoins de vérifier que cela correspond bien à une demande de cette catégorie d'actifs – la mise en œuvre opérationnelle de ces mesures n'a pas été investiguée par la mission et nécessitera d'être approfondie.

2. L'utilisation par les non-salariés de droits acquis, par le passé, en tant que salariés pourrait contribuer à la sécurisation des parcours professionnels

Actuellement, les capacités de transfert d'un CET sont faibles (cf. fiche n°7) et la plupart des droits épargnés sont consommés lors de la sortie de l'entreprise, lors de la fin du contrat de travail (utilisation sous forme de congés ou monétisation). De fait, la très faible consignation de CET auprès de la CDC a pour corollaire que les personnes qui quittent le statut d'emploi salarié n'ont pas de capacité à utiliser leur CET hors de leur entreprise d'origine. Le CETU pourrait servir, selon les situations, à assurer un complément de revenus ou, en cas de prise de jours de dispense de recherche d'emploi, à prolonger l'échéance de l'indemnisation pour les

demandeurs d'emploi indemnisés. Il pourrait également être mobilisé dans le cadre d'un projet de création d'entreprise, soit comme revenu d'appoint pour le créateur, soit pour abonder le capital de départ.

Dans l'optique de la mise en œuvre d'un CETU, il conviendra de statuer sur la population éligible à l'utilisation d'un CETU (et le cas échéant, sur le type d'utilisation possible en cas de transfert). Plusieurs options sont possibles :

- ♦ conservation des droits sans utilisation : les droits épargnés sur le CETU seraient conservés mais ne pourraient pas être utilisés si l'ayant-droit n'est pas dans une position de salarié. Il y aurait bien transférabilité (=conservation des droits acquis) tout au long de la vie, mais l'utilisation serait restreinte. Cette solution nécessite de permettre néanmoins la liquidation du CETU, notamment si la personne n'est pas salariée quand elle fait valoir ses droits à la retraite, *via* une monétisation ou une conversion des droits en trimestres de retraite.

Dans cette option, une personne qui quitterait un statut d'emploi salarié pour une période de chômage, pour une reconversion ou un statut d'entrepreneur ou d'indépendant conserverait un droit acquis non actionnable dans sa nouvelle situation ;

- ♦ conservation des droits avec utilisation : les droits épargnés sur le CETU seraient conservés et pourraient être utilisés par la personne, même si elle n'est pas dans une situation de salarié. Il conviendra, lors de la construction du dispositif, de déterminer si toutes les utilisations du CETU sont possibles :
 - utilisation en indemnisation ou en capital : une monétisation pourrait, par exemple, permettre de financer une formation ou constituer un complément de revenu. Cependant, comme détaillé dans la fiche n°15, la coexistence entre un revenu CETU et une prestation sociale sous condition de ressources, notamment dans le cas des titulaires de minima sociaux, soulève des problèmes de base ressources, qui réduiraient ou annuleraient souvent l'intérêt de ce revenu additionnel. Pour les demandeurs d'emploi indemnisés, la fiche n°15 note que la réglementation de l'assurance chômage impliquerait un allongement de la période de paiement dans le temps du fait de ce revenu additionnel ;
 - utilisation comme congés : la situation diffère en fonction du régime de congés applicable, mais n'apparaît accessible qu'aux personnes ayant droit à des congés payés. C'est notamment le cas des demandeurs d'emploi, qui disposent de 35 jours de dispense de recherche d'emploi par an. La fiche n°15 détaille les scénarios relatifs aux demandeurs d'emploi indemnisés. Dans les autres situations (sortie du marché de l'emploi, indépendant), une utilisation sous forme de congés payés indemnisés n'apparaît pas possible. Il pourrait par contre être possible d'ouvrir la possibilité d'accoler des congés épargnés sur le CETU à certains des congés familiaux accessibles aux personnes en situation d'indépendants ou sorties du marché de l'emploi, comme le congé maternité ou paternité, ou le congé d'adoption.
 - utilisation pour constituer une épargne salariale : elle est *de facto* impossible puisqu'elle implique l'appartenance à une entreprise l'ayant mise en place.
- ♦ utilisation préalable à la retraite, via une monétisation ou une conversion des droits en trimestres de retraite.

Cette utilisation possible hors de l'entreprise impose la présence d'un gestionnaire tiers du CETU qui vient se substituer à une entreprise employeur pour assurer la gestion des droits des personnes hors du statut d'emploi salarié (cf. fiche n°8).

FICHE N° 14

Compte épargne-temps universel et activité partielle

SOMMAIRE

1. SITUATION DE DROIT ENTRE CET ET ACTIVITÉ PARTIELLE	1
1.1. Une alimentation collective exceptionnelle à l'initiative de l'employeur	1
1.2. Une utilisation collective exceptionnelle à l'initiative de l'employeur	1
2. LA CRISE SANITAIRE EST VENUE MODIFIER L'ARTICULATION CET – ACTIVITÉ PARTIELLE.....	2
3. UNE ARTICULATION SPÉCIFIQUE DU COMPTE ÉPARGNE TEMPS UNIVERSEL AVEC L'ACTIVITÉ PARTIELLE ?.....	3
3.1. Une alimentation et utilisation collective du CETU sous conditions	3
3.2. Une suspension d'alimentation du CETU en cas d'activité partielle ?	3

1. Situation de droit entre CET et activité partielle

Le compte épargne-temps est un **dispositif facultatif mis en place par voie d'accord collectif qui** en définit les modalités de gestion : création, alimentation, utilisation, transfert, liquidation.

Le CET peut être crédité en temps (jours de congé ou de repos)¹ ou en argent, dans les limites et selon les modalités fixées par l'accord collectif².

Par principe, il est **mis en place au profit des salariés** qui disposent de la maîtrise de leur alimentation (en temps et argent) et de leur utilisation.

1.1. Une alimentation collective exceptionnelle à l'initiative de l'employeur

Il existe un cas dans lequel le CET peut être affecté de manière collective et à l'initiative de l'employeur, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective de travail³, ces dernières devant bénéficier de la majoration légale et conventionnelle⁴.

1.2. Une utilisation collective exceptionnelle à l'initiative de l'employeur

Les conditions d'utilisation de ces droits affectés par l'employeur et les modalités de gestion du compte épargne-temps sont également fixées par accord collectif. Ainsi, le CET peut être utilisé comme un dispositif d'aménagement du temps de travail pour adapter les horaires de travail aux fluctuations d'activité.

L'utilisation collective du CET par l'employeur est donc possible pour atténuer les effets de la mise en place d'activité partielle⁵ destinée à prévenir des licenciements économiques. Elle permet une prise en charge de tout ou partie du coût de la rémunération des salariés en cas de difficultés conjoncturelles.

La jurisprudence reconnaît qu'une telle disposition conventionnelle ne heurte aucune règle d'ordre public. Elle **correspond à l'intérêt des salariés lorsqu'elle a pour finalité d'éviter**

¹ À l'initiative du salarié : congés non pris (congés conventionnels, 5^{ème} semaine de congés, RTT) ; de repos non pris (y compris repos compensateur de remplacement ou contrepartie obligatoire en repos).

À l'initiative de l'employeur : d'heures accomplies au-delà de la durée collective de travail.

² 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.

³ L'accord collectif définit (C. trav. art. L. 3152-1 à art. L. 3152-4) :

- les conditions et limites dans lesquelles le CET est alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié. Pour les congés payés, seuls les droits au-delà de 24 jours ouvrables (soit quatre semaines) peuvent être affectés ;
- **les conditions et limites dans lesquelles le CET peut être alimenté à l'initiative de l'employeur, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective de travail (art. L. 3152-1) ;**
- les modalités de gestion du CET (art. L. 3152-2) ;
- les conditions d'utilisation, de liquidation et de transfert des droits d'un employeur à un autre ;
- le dispositif d'assurance ou de garantie pour les droits acquis, convertis en unités monétaires, qui excèdent 6 fois le plafond mensuel retenu pour le calcul des contributions au régime d'assurance chômage (art. D. 3253-5).

⁴ Circ. DGT n°20, 13 nov. 2008, fiche 13 relative au compte épargne-temps.

⁵ L'activité partielle est encadrée par les articles L. 5122-1 et suivants et R. 5122-1 et suivants du code du travail.

un recours au chômage partiel et la perte de revenus qui en résulterait. Cette possibilité est néanmoins encadrée assez strictement⁶.

À noter que **les jours affectés individuellement par le salarié sur le CET ne peuvent pas faire l'objet d'une utilisation collective**.

Cette possibilité d'alimentation et d'utilisation collective par l'employeur dans les conditions précitées est une des rares situations où le CET intervient, non pas comme moyen de flexibilité individuelle mais véritablement comme un outil de régulation collective du temps de travail dans l'entreprise.

2. La crise sanitaire est venue modifier l'articulation CET - activité partielle

Face à l'ampleur de la crise sanitaire liée au COVID-19, le dispositif d'activité partielle a été structurellement transformé⁷. Pendant la crise, diverses mesures dérogatoires ont été mises en place⁸ pour faire face à l'épidémie, dont certaines ont pu impacter le CET.

L'employeur a pu imposer aux salariés placés en activité partielle bénéficiant du maintien intégral de leur rémunération sur le fondement de stipulations conventionnelles, d'affecter des jours de repos conventionnels ou une partie de leur congé annuel excédant vingt-quatre jours ouvrables à un fonds de solidarité pour être monétisés en vue de compenser tout ou partie de la diminution de rémunération subie, le cas échéant, par les autres salariés placés en activité partielle (dans une limite de cinq jours ouvrés).

De même, par dérogation aux dispositions du code du travail et aux stipulations conventionnelles d'entreprise, un accord collectif a pu autoriser l'employeur à :

- ◆ imposer une diminution de rémunération subie, le cas échéant, par les autres salariés placés en activité partielle ;
- ◆ autoriser la monétisation des jours de repos conventionnels ou d'une partie de leur congé annuel excédant vingt-quatre jours ouvrables (jours acquis et non pris, qu'ils aient ou non été affectés à un compte épargne-temps), sur demande d'un salarié placé en activité partielle en vue de compenser tout ou partie de la diminution de rémunération qu'il a subie, le cas échéant.

Sans toutefois revenir sur ces dispositions exceptionnelles, il convient de s'interroger si, dans le cadre de la mise en place d'un CETU un accord d'entreprise, ou à défaut un accord de branche pourrait décider d'adapter les modalités d'alimentation ou d'utilisation de ce dispositif en cas de difficultés économiques.

⁶ Cass. Soc. 2 juillet 2014, n°13-11-108 : « Attendu qu'il ne saurait être dérogé aux dispositions d'ordre public de l'article L. 227-1 du code du travail, alors en vigueur, qui prévoit que la convention ou l'accord collectif détermine dans quelles conditions et limites le compte épargne-temps est alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié et n'en ouvre la possibilité à l'employeur que pour les heures accomplies au-delà de la durée collective ».

⁷ Décret n°2020-325 du 25 mars 2020 met en œuvre la réforme de l'activité partielle.

⁸ Des dispositions dérogatoires pendant la crise sanitaire : ordonnance n° 2020-323 du 25/03/2020 prolongée par la loi de sortie de crise sanitaire du 31/05/2021 : possibilité pour un employeur d'imposer la prise de congés payés. Article 6 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 : en cas d'activité partielle : possibilité pour un employeur d'imposer l'affectation de jours vers un fonds de solidarité et autorisation de la monétisation des jours de repos conventionnels ou d'une partie de leur congé annuel excédant vingt-quatre jours ouvrables, sur demande d'un salarié placé en activité partielle comme complément de rémunération.

3. Articulation du Compte épargne temps Universel avec l'activité partielle

Comme évoqué précédemment, l'activité partielle est un outil de prévention des licenciements économiques qui permet à l'employeur en difficulté de faire prendre en charge par l'Etat tout ou partie du coût de la rémunération de ses salariés.

3.1. Une alimentation et utilisation collective du CETU sous conditions

Que le CETU devienne l'unique modalité d'épargne-temps ou qu'il e soit créé qu'à défaut de CET déjà existants, il n'y a pas de raison objective de remettre en cause la possibilité ouverte aux accords de prévoir une alimentation collective à l'initiative de l'employeur, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective.

Il en va de même de son utilisation collective, en cas de difficultés économiques conjoncturelles d'une entreprise qui nécessiteraient un recours à l'activité partielle, en maintenant **l'impossibilité d'utilisation collective de jours affectés individuellement par le salarié.**

Les conditions devront être préalablement **définies par accord collectif**. A défaut d'accord, cette gestion collective du CETU ne pourrait pas être mise en place.

Les entreprises disposant d'accords collectifs ayant prévu ces modalités de gestion collective des CET ne seraient pas impactées.

3.2. Une suspension d'alimentation du CETU en cas d'activité partielle ?

À l'instar d'accords collectifs récents en la matière⁹, toutefois marginaux, des dispositions conventionnelles pourraient prévoir de suspendre ponctuellement tout ou partie de l'alimentation du CETU en cas de sollicitation de fonds publics au titre de l'activité partielle.

Cette position mérite néanmoins réflexion dans la mesure où elle conduirait à appliquer une mesure venant restreindre le droit des salariés d'abondement de leur CETU.

⁹ « Avenant n°2 à l'accord de mise en place du dispositif d'activité partielle longue durée (APLD) au sein du groupe NTN-SNR Roulements » du 4 juillet 2022 (T07422005913). À noter que cet accord prévoit une suspension partielle de l'alimentation CET en cas de d'attribution de fonds publics, à l'exception des personnes âgées de 60 ans et plus, compte-tenu de leur départ prochain à la retraite.

FICHE N° 15

Les effets du CETU en matière de droits sociaux des personnes

SOMMAIRE

1. LA SITUATION ACTUELLE DES PERSONNES UTILISANT LEUR CET SOUS FORME DE JOURS DE CONGÉS SUPPLÉMENTAIRES DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET DANS LA FONCTION PUBLIQUE.	1
1.1. S'agissant des salariés du secteur privé.....	1
1.1.1. <i>Utilisation de jours de congés issus du CET et suspension du contrat de travail.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une protection sociale du salarié maintenue.....</i>	<i>2</i>
1.2. S'agissant des fonctionnaires et des contractuels de droit public.	2
2. LES IMPACTS DE L'UNIVERSALISATION DU CET SUR LES DROITS SOCIAUX DES PERSONNES.	2
2.1. Les questions de l'uniformisation et de la portabilité des droits entre employeurs.	3
2.1.1. <i>Le débat sur la convergence des droits.....</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>Une portabilité limitée des droits associés aux contrats de travail.</i>	<i>3</i>
2.2. Dans le cas des travailleurs indépendants et professions libérales, quelle serait la nature de ce revenu ?	4
2.3. Dans le cas des demandeurs d'emploi indemnisés, quels scénarios ?	4
2.3.1. <i>L'impact actuel des jours de CET pour les demandeurs d'emploi indemnisés.....</i>	<i>4</i>
2.3.2. <i>Dans le cadre du CETU, plusieurs scénarios d'utilisation.</i>	<i>5</i>
2.4. Impacts de l'utilisation du CETU par des allocataires de prestations sociale.....	6
2.4.1. <i>Le cas particulier des allocataires des minima sociaux.....</i>	<i>6</i>
2.4.2. <i>Pour les salariés cumulant un revenu d'activité et une prestation sociale sous condition de ressources, des impacts variables :</i>	<i>7</i>

La présente fiche décrit brièvement le statut de la personne utilisant ses droits à congés acquis dans le cadre du compte épargne temps (CET). Elle évoque ensuite les impacts potentiels en termes de droit sociaux de l'universalisation de l'accès au CET.

1. La situation actuelle des personnes utilisant leur CET sous forme de jours de congés supplémentaires dans le secteur privé et dans la fonction publique.

1.1. S'agissant des salariés du secteur privé.

1.1.1. Utilisation de jours de congés issus du CET et suspension du contrat de travail.

S'agissant de l'utilisation reportée dans le temps de congés non pris, la logique est d'appliquer aux périodes de congés issus du CET les mêmes principes que les situations de congés payés et autres types de congés cités à l'article L.3141-5 du code du travail (congé de maternité, congé individuel de formation, congé sabbatique, etc.)¹. Comme ces autres congés pris à l'initiative du salarié, la prise de jours de congés épargnés sur le CET entraîne la **suspension du contrat de travail**.

Pendant toute la période de suspension du contrat de travail, le salarié fait partie des effectifs de l'entreprise. Comme la Direction générale du travail (DGT) l'a indiqué à la mission, en droit du travail, les conséquences d'une suspension du contrat sont, en principe :

- ◆ l'absence d'acquisition de droit à congé ;
- ◆ l'absence d'acquisition d'ancienneté.

Cependant, dans les faits, ce sont les **accords collectifs** qui régissent ces effets et les accords prévoient fréquemment, à l'instar de celui du groupe BNP PARIBAS et de celui de CARREFOUR, l'assimilation des jours de congés issus du CET à des temps de travail effectif, avec pour conséquence la prise en compte pour l'ancienneté, les droits à congé, mais aussi les indemnités de fin de carrière, l'intéressement et la participation.

Extraits de l'accord du Groupe BNP PARIBAS « relatif à la prise effective des congés et à leur épargne pour une utilisation au cours de la vie professionnelle et pour la préparation de la retraite »² :

*« Pendant les périodes d'utilisation en temps du Compte Épargne-Temps, le salarié perçoit son salaire fixe aux échéances habituelles de paie. Ces périodes sont **assimilées à du temps de travail effectif** au regard du calcul de l'ancienneté, de l'acquisition des congés payés et repos supplémentaires issus des modalités d'aménagement du temps de travail des entités concernées (incluant les jours de repos de Réduction du Temps de Travail) et de la détermination des montants éventuels d'indemnité de fin de carrière, d'intéressement ou participation. »*

¹ Les périodes de congé payé, les périodes de congé de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant et d'adoption ; les contreparties obligatoires sous forme de repos prévues aux articles L. 3121-30, L. 3121-33 et L. 3121-38 ; les jours de repos accordés au titre de l'accord collectif conclu en application de l'article L. 3121-44 ; les périodes, dans la limite d'une durée ininterrompue d'un an, pendant lesquelles l'exécution du contrat de travail est suspendue pour cause d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; les périodes pendant lesquelles un salarié se trouve maintenu ou rappelé au service national.

² Accord d'entreprise, signé le 22 mars 2022.

Durant l'utilisation d'un congé CET, le salarié dispose aussi de la possibilité de démissionner en respectant son préavis, sauf en cas de dispense de son employeur.

Selon la jurisprudence, pendant tout cette période, le salarié reste tenu à ses obligations de discrétion et de loyauté envers son employeur, ainsi qu'à son obligation de non concurrence.

1.1.2. Une protection sociale du salarié maintenue.

L'instruction interministérielle du 17 juin 2021³ consacre une évolution importante en prévoyant que 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. A 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.

1.2. S'agissant des fonctionnaires et des contractuels de droit public.

L'article 9 modifié du décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature ⁴ dispose que « **les congés pris au titre du compte épargne-temps sont assimilés à une période d'activité.** »

Le texte est particulièrement protecteur : « *Pendant ces congés, l'agent conserve, notamment, ses droits à avancement, à retraite et aux congés prévus à l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. Il conserve également la rémunération qui était la sienne avant l'octroi de ce congé.* » Ainsi, l'utilisation des jours placés sur le CET donne droit à une rémunération pleine et entière, y compris les primes et NBI, ainsi que les avancements d'échelon, de grade et augmentations de la valeur du point, si l'agent est en position d'activité.

2. Les impacts de l'universalisation du CET sur les droits sociaux des personnes.

Au cours de sa vie professionnelle, une personne peut se trouver dans des situations très différentes : salarié, demandeur d'emploi, travailleur indépendant, titulaire d'un minimum social et passer d'un statut à l'autre. Par ailleurs, il perçoit certaines des prestations sociales sous conditions de ressources. La possibilité d'utiliser son compte épargne temps (CET) quelle que soit son statut pose donc la question des impacts de l'utilisation de son CET (en jours de congés supplémentaires ou en percevant un revenu additionnel via la monétisation) sur ses droits sociaux.

³ 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.

⁴ Modifié par le décret 2006-744 du-27 juin 2006.

2.1. Les questions de l'uniformisation et de la portabilité des droits entre employeurs.

2.1.1. Le débat sur la convergence des droits.

L'article L. 3152-2 du code du travail laisse aux accords de branche et d'entreprise une grande latitude pour fixer les conditions d'utilisation des jours épargnés dans le cadre d'un CET et les droits sociaux afférents :

- le CET peut ainsi avoir, selon les accords collectifs, des utilisations différentes comme, par exemple, indemniser tout ou partie d'un droit à congé spécifique : congé parental d'éducation, congé pour création d'entreprise, projet de transition professionnelle, etc. ;
- les cas d'accès à la monétisation sont également variables selon les accords collectifs : sans condition ou liés à des situations particulières telles que divorce, séparation, rupture d'un pacte civil de solidarité, perte d'emploi du conjoint, adoption d'un enfant, maladie grave du conjoint, mobilité géographique, etc.
- son utilisation en jours de congés donne droit à des avantages variables selon les accords collectifs : par exemple, une participation de l'employeur pour organiser une activité réduite en fin de carrière, un abondement de l'employeur en cas d'utilisation pour un congé de présence parentale pour aider un proche, etc. De même, le revenu versé peut intégrer plus ou moins d'éléments variables de la rémunération et être accompagnés d'avantages sociaux facultatifs d'entreprise.

Si le nouveau CETU devait se substituer à l'ensemble des CET existants, une uniformisation des droits obligerait donc à un débat sur l'alignement par le « haut » ou par le « bas » des droits sociaux octroyés.

Le contenu des droits garantis dans le cadre du CETU pose la question de la marge d'adaptation à des réalités d'activités professionnelles différentes selon les secteurs (contraintes d'organisation liées au travail posté, flexibilité plus ou moins grande des horaires, etc.) et à la structure des rémunérations avec la nécessité de choisir, en particulier, les primes prises en compte dans l'indemnisation versée.

2.1.2. Une portabilité limitée des droits associés aux contrats de travail.

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

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 Evin de 1989.

En revanche, **s'agissant de la portabilité du CETU dans le temps, il serait peu envisageable d'y associer les droits connexes 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 CET 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 CET ou en congé annuel et congé RTT, et aussi selon la date d'acquisition

du jour de CET. Cette hypothèse ne serait donc pas lisible pour les salariés et elle poserait des questions techniques et juridiques peu gérables.

2.2. Dans le cas des travailleurs indépendants et professions libérales, quelle serait la nature de ce revenu ?

Si l'utilisation de jours/sommes acquis sur un CET lors d'une activité salariée antérieure est rendue possible pour les travailleurs indépendants, les conséquences sur **la situation juridique** de ces personnes doivent être regardées. En effet, la notion de « suspension du contrat de travail » est, par définition, sans objet pour des travailleurs indépendants et professionnels libéraux et leur temps de travail n'est de fait ni vérifiable, ni contrôlable. La notion de « jours de congés » ne s'applique pas.

Pour ces motifs, la solution de permettre l'utilisation par ces professions uniquement sous forme de **monétisation** paraît la seule envisageable.

Cela pose, dès lors, la question de la nature du revenu correspondant. Celui-ci pourrait en effet être considéré :

- ♦ comme un revenu de remplacement, à l'instar des indemnités journalières versées par l'assurance maladie ;
- ♦ ou comme un revenu d'épargne.

Mais tout traitement spécifique poserait des questions de prélèvements fiscaux et sociaux applicables à ce revenu.⁵ Des effets d'aubaine ou, à l'inverse, des effets désincitatifs seraient à l'œuvre. Les arguments d'équité et de simplicité vont clairement dans le sens de traiter ce revenu **comme dans le cas des salariés**, c'est-à-dire un **revenu d'activité**.

2.3. Les scénarios pour les demandeurs d'emploi indemnisés.

2.3.1. L'impact actuel des jours de CET pour les demandeurs d'emploi indemnisés.

A l'heure actuelle, la réglementation de l'assurance chômage⁶ prévoit que les jours de CET sont obligatoirement soldés avant le début de l'indemnisation. Le début de l'indemnisation subit, en conséquence un différé, dans la limite de 150 jours.

Pour le calcul des droits, les sommes issues de la monétisation du CET en cas de rupture du contrat de travail sont prises en compte en principe **différemment selon l'origine de l'alimentation du CET** :

- ♦ s'il s'agit de jours issus de la 5^{ème} semaine de congés payés, ces jours sont pris en compte dans le cadre du différé au titre des congés payés et l'indemnité compensatrice de compte épargne-temps (ICCET) en cas de rupture du contrat de travail, est intégrée dans le calcul du salaire journalier de référence (SJR) ;

⁵ À titre d'illustration, les IJ maladie sont soumises aux prélèvements sociaux de 0,5 % au titre de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et de 6,2 % au titre de la contribution sociale généralisée (CSG). De leur côté, les allocations chômage sont soumises à des taux de CSG différents selon le revenu fiscal de référence (RFR) : pour un RFR inférieur à 11 431 € pour la première part de quotient familial (+ 3 052 € par demi-part supplémentaire) : 0% ; pour un RFR compris entre 11 431 € pour la première part de quotient familial (+ 3 052 € par demi-part supplémentaire) et 14 944 € pour la première part de quotient familial (+ 3 990 € pour chaque demi-part supplémentaire) : 3,8% de CSG + 0,50% de CRDS ; pour un RFR supérieur à 14 944 € pour la première part de quotient familial (+ 3 990 € pour chaque demi-part supplémentaire) : 6,2% de CSG + 0,50% de CRDS. Les produits d'épargne sont soumis à la CRDS de 0,5 ; à la CSG de 9,2% et au prélèvement de solidarité de 7,5%.

⁶ Cf. article 1.2.2.2.1 du règlement UNEDIC.

- ♦ en revanche, s'il s'agit de jours ayant une autre origine (repos compensateur, RTT, etc.), ils sont classés dans un « différé spécifique » et au titre d'éléments exceptionnels de rémunération, telles que les indemnités de licenciements. L'indemnité compensatrice de compte épargne-temps (ICCET) en cas de rupture du contrat de travail n'entre alors pas dans le calcul du SJR.

Or, bien que la réglementation d'Assurance chômage en matière d'ICCET soit claire, elle est **difficilement mise en œuvre par Pôle emploi**, du fait de l'absence de connaissance de la nature des éléments composant le montant de cette indemnité. L'attestation employeur ne comporte, en effet, pas de case « CET » et l'employeur ne fournit souvent pas ce détail.

En l'absence d'information⁷, les jours CET sont classés globalement dans le second différé, non intégré dans le salaire de référence. Cette globalisation est donc défavorable au demandeur d'emploi. Cette difficulté d'application des règles est de plus, source de contentieux devant la justice.⁸

Pour faciliter ce traitement par Pôle emploi, les pistes seraient :

- ♦ une option serait de demander à l'employeur de fournir obligatoirement des informations supplémentaires dans les éléments qu'il adresse à Pôle emploi, éventuellement et sous réserve de vérification de la faisabilité technique, par une évolution de la déclaration sociale nominative (DSN)⁹ ;
- ♦ la solution la plus lisible et pratique pour les employeurs et les personnes serait que la réglementation soit simplifiée pour prévoir le traitement uniforme des indemnités issues du CET sans devoir en recherche l'origine : soit dans le premier différé comme les congés payés, soit dans le second différé relatif aux éléments exceptionnels.¹⁰

2.3.2. Dans le cadre du CETU, plusieurs scénarios d'utilisation.

Les scénarios présentés ci-après montrent que la portabilité des droits CETU au profit d'un demandeur d'emploi rend indispensable qu'un **organisme** soit chargé gérer ces droits durant le temps du chômage. S'il n'y a pas d'opérateur tiers chargé de gérer le CETU, il faudrait que Pôle emploi remplisse cette fonction comme l'aurait fait un employeur. Il s'agirait d'une mission nouvelle qui n'est pas son cœur de métier et qui impliquerait que l'établissement public inscrive ce passif social à son bilan.

En termes d'utilisation du CETU, plusieurs pistes sont possibles :

- ♦ Scénario n°1/ **Assurer une portabilité vers le moment où la personne retrouvera un emploi.** Dans le cas où la personne ne solde pas ses droits avant l'indemnisation chômage, cette option lui donnerait la possibilité de « geler » son CETU durant sa période

⁷ Selon les informations fournies par Pôle emploi, le problème concerne particulièrement les entreprises de travail temporaires, dont les restitutions de missions (RMM) ne comportent pas d'informations sur l'origine des sommes dues au titre du CET.

⁸ Le Conseil d'Etat a, par exemple, annulé un arrêté d'agrément prévoyant que la prise en charge d'un travailleur privé d'emploi pouvait être reportée à la suite d'un différé d'indemnisation spécifique comprenant les indemnités inhérentes à la rupture de son contrat de travail (1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 5 octobre 2015, n° 383956, n° 383957 et n° 383958) Il a jugé que l'application des modalités prévues par la convention aboutissaient à priver des catégories de salariés licenciés sans justification légale de toute indemnisation des préjudices subis autre que la perte de revenus liée au licenciement.

⁹ Norme NEODES. Ceci impliquerait un travail avec le GIP MDS et les éditeurs de logiciels.

¹⁰ L'intégration au premier différé – solution analogue à celle retenue en 2015 pour les sommes et indemnités allouées par le juge prud'homal - aurait l'avantage de simplifier le traitement de l'ICCET, sans solliciter les employeurs quant aux données à fournir, ni de léser le demandeur d'emploi lorsque l'employeur n'est pas en capacité d'opérer cette ventilation.

d'indemnisation chômage¹¹ en vue de permettre son utilisation ultérieure, soit en situation d'emploi chez un nouvel employeur, soit avant son départ en retraite. Pour rendre cette option effective, il faut que, comme évoqué, le CETU soit porté par un gestionnaire tiers (ou Pôle emploi), débiteur d'une créance envers la personne ;

- ◆ Scénario n°2/ **Donner la possibilité à un chômeur indemnisé d'utiliser des jours de congés / sommes épargnées sur le CET durant sa période de chômage indemnisé.** En l'absence d'employeur, cette solution n'est là encore opérationnelle que si les droits sont portés par un tiers gestionnaire d'un fonds (ou par Pôle emploi), débiteur envers la personne. Dans ce cas, l'alternative serait :
 - Soit de considérer que l'utilisation de ces jours CET **augmente le quantum de jours de congés de 35 jours par an** durant lesquels le demandeur d'emploi n'est pas soumis à obligation de recherche active d'emploi¹². Dans ce cas, l'indemnisation chômage serait suspendue, à titre exceptionnel, pendant l'utilisation des jours de CET et le demandeur d'emploi percevrait une somme versée directement par le fonds gestionnaire (ou Pôle emploi) ;
 - Soit de n'autoriser qu'une monétisation du CET et permettre donc **un cumul partiel ou total entre l'indemnisation chômage et le versement du CETU** :
 - **Le cumul partiel** consiste à appliquer le droit commun de la réglementation UNEDIC : le revenu additionnel issu du CET serait **déduit à hauteur de 70 %** de l'indemnisation chômage et sous condition que le total ne dépasse pas le salaire antérieur. C'est le principe appliqué notamment aux indemnités de congés payés perçues éventuellement avec retard par un salarié et qui sont déduites des allocations à hauteur de 70 %. Dans cette situation, l'utilisation du CET serait peu attractive ;
 - **Le cumul intégral** indemnisation chômage/monétisation du CETU appliquerait, de fait, à la rémunération issue du CET un régime dérogatoire de celui des indemnités de congés payés.

Dans ce second scénario, le demandeur d'emploi aurait donc le choix complet d'utiliser son CET avant/pendant/après sa période de chômage indemnisé. Une piste complémentaire pourrait être de flécher un usage particulier les sommes collectées, notamment pour compléter le financement d'un projet de **reconversion/formation** (cf. fiche n°11 sur « l'utilisation du CETU »).

2.4. Impacts de l'utilisation du CETU par des allocataires de prestations sociales.

2.4.1. Le cas particulier des allocataires des minima sociaux.

Si un allocataire de minimum social, comme le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et l'allocation spécifique aux personnes âgées (ASPA), mobilise des sommes épargnées dans le cadre du CETU lors de son activité professionnelle antérieure, quel en serait l'impact ?

Afin que l'utilisation du CET majore le revenu net de la personne, il faudrait que les sommes versées à partir du CET soient exclues de la base ressources des minima sociaux.

¹¹ Indemnisation *via* l'Allocation de retour à l'emploi (ARE).

¹² L'absence de plus de 7 jours consécutifs du lieu de résidence habituelle doit être déclarée à Pôle emploi dans un délai de 72 heures. Au-delà de 35 jours d'absence cumulés (soit 5 semaines) sur une année civile l'année (du 1er janvier au 31 décembre), le demandeur d'emploi cesse d'être indemnisé.

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 une 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.

2.4.2. Pour les salariés cumulant un revenu d'activité et une prestation sociale sous condition de ressources, des impacts variables :

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

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)¹³ ne soulève pas de difficulté de principe. En cas de congé au titre 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. Si le montant versé durant la période en CET correspond au salaire brut habituel, le montant du minimum social n'est pas affecté.

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 CET.

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 accroît, 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 monétisation**. Dans le cas de l'AAH par exemple, la personne conserve entre 40 % et 80 % du revenu net issu de la monétisation ;
- Si la personne en emploi perçoit **des prestations sociales calculées selon ses ressources**, telles que les aides au logement, les allocations familiales¹⁴, la prestation d'accueil du jeune enfant, etc., la monétisation du CET a une

¹³ 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 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 €). Références : code la sécurité sociale R.821-1 à R.821-9, D.821-5 et D.821-9 ; code du travail R.5213-76, code de l'action sociale et des familles R ?243-5 à R.243-10.

¹⁴ 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.

Fiche n° 15

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'activité¹⁵.

¹⁵ 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

FICHE N° 16

Examen de la possibilité de solde négatif

SOMMAIRE

- 1. LE « TEMPS NÉGATIF » EXISTE AUJOURD'HUI COMME OUTIL DE FLEXIBILITÉ DE COURT TERME.....1**
- 2. LA PERSPECTIVE D'UN CET NÉGATIF POSERAIT UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS.....2**

La lettre de mission sollicite un examen spécifique de : « *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.* » C'est l'objet de la présente fiche.

1. Le « temps négatif » existe aujourd'hui comme outil de flexibilité de court terme

La possibilité de CET à solde négatif n'est pas aujourd'hui interdite par les textes et peut être prévue par les accords mettant en œuvre le compte épargne-temps. La mission ne l'a pas rencontré dans les accords qu'elle a examinés. *A contrario*, plusieurs prévoient l'impossibilité d'un CET à solde négatif. Toutefois, l'accord englobant plusieurs sociétés du Groupe Carrefour datant du 30 janvier 2020 prévoit que les cadres au forfait jour peuvent débiter leur CET des jours déficitaires constatés en fin de période annuelle de décompte. Par ailleurs, l'accord du groupe BNP Paribas en France « relatif à la prise effective des congés et à leur épargne pour une utilisation au cours de la vie professionnelle et pour la préparation à la retraite » prévoit à son article 2 que : « Les salariés qui, au cours de l'année ont été embauchés ou ont repris leur activité professionnelle, à l'issue d'un congé ou d'une absence sans solde peuvent bénéficier de jours de repos pris par anticipation jusqu'à 5 droits par an. Cette possibilité est également ouverte aux autres salariés relevant du périmètre du présent accord ; elle leur donne une souplesse pour d'éventuels besoins d'organisation personnelle. » L'accord ne précise pas dans quel délai le salarié est tenu de « rembourser » sa dette de congés mais cette stipulation s'apparente à un CET négatif de court terme. Interrogée, la société a indiqué qu'elle n'avait jamais eu connaissance de difficulté liée à l'application de cette possibilité.

Dans un arrêt du 18 février 2011 concernant la société Renault, la Cour d'appel de Douai a jugé que la société devait procéder à la remise à zéro des comptes épargne-temps collectifs et individuels négatifs à l'issue de chaque année civile. Cela signifie bien *a contrario* que les CET peuvent présenter un solde négatif au cours de l'année civile. La loi n°2016-1088 du 8 août 2016 ayant prévu la possibilité d'une période de référence de décompte du temps de travail allant jusqu'à trois ans en cas d'accord collectif (article L. 3121-41 du code du travail), on peut se demander si cela n'ouvre pas de fait la possibilité de CET négatifs sur une période de trois ans. Ce point mériterait sans doute d'être clarifié dans le cadre des textes prévoyant la mise en œuvre du CETU.

En Allemagne, la possibilité de CET négatifs est très courante dans les accords prévoyant un usage du CET comme outil de flexibilité de court terme. Comme l'indique l'article de Timo Giotto et Jens Thoemmes¹, les accords allemands déterminent le montant maximum des avoirs et des dettes. Un retour à l'équilibre est nécessaire dès lors que le salarié dépasse le montant maximum prévu dans un sens ou dans l'autre. En ce sens, les auteurs considèrent qu'une part des CET allemands s'apparentent plus à des « comptes courants », là où les CET français seraient plutôt des « comptes d'épargne ».

On constate que, sous ces formes actuelles, le « temps négatif » s'appréhende plutôt comme un outil de souplesse de court terme, pour les employeurs comme pour les salariés.

¹ « Les comptes épargne-temps en France et en Allemagne. Une analyse comparative des accords d'entreprise », Socio-économie du travail, Classiques Garnier, 2021.

2. La perspective d'un CETU négatif poserait un certain nombre de questions

Les textes ou les accords devraient définir l'ampleur de solde négatif possible, le délai maximum d'équilibrage du compte, ainsi éventuellement qu'un régime d'éligibilité et/ou d'autorisation spécifique pour recourir au solde négatif (qui pourrait par exemple être réservée aux salariés en CDI et à certaines situations). En tout état de cause, le rattrapage par le salarié du temps de travail dû ne pourrait pas conduire à réduire la durée des congés payés en-deçà des quatre semaines de prise obligatoire. Pour les salariés ne disposant pas d'autres types de congés, ils ne pourraient compenser en temps que par la cinquième semaine de congés payés, ce qui laisse peu de marges de manœuvre. Si l'accord ou les textes le prévoient, il pourrait être également possible d'équilibrer le CET par le placement d'éléments monétaires (type primes ou 13^{ème} mois), ou par des heures supplémentaires.

Dans l'hypothèse où les employeurs resteraient redevables des jours placés sur les CET, le salarié en solde CETU négatif serait logiquement débiteur vis-à-vis de son employeur. Il s'agit là d'une perspective difficile à gérer pour les employeurs, particulièrement dans la situation dans laquelle la fin du contrat de travail interviendrait à un moment où le compte du salarié se trouve toujours débiteur. Une compensation pourra être effectuée au moment du solde de tout compte, mais sans garantie de pouvoir couvrir l'intégralité de la dette. Dans ce cas de figure, il est vraisemblable que l'entreprise devrait, sauf à engager une peu probable procédure de recouvrement forcé, accepter la perte des jours non travaillés.

Dans l'hypothèse où les jours seraient dus par un Fonds mutualisé, le problème se poserait de manière différente car c'est le Fonds qui se trouverait créancier vis-à-vis du salarié. Il pourrait rembourser l'employeur des jours non travaillés lors du départ de l'entreprise, avec la possibilité d'une compensation par le salarié tout au long de la vie active, avec la question des éventuelles modalités de revalorisation de cette dette. Le risque de perte nette existerait également mais de manière moindre. Cela impliquerait toutefois de prévoir un mécanisme de solidarité pour un Fonds géré par capitalisation, ou d'ouvrir cette possibilité dans le cadre d'une gestion par répartition, ce qui impacterait négativement l'équilibre du Fonds. Cela introduirait également une complexité supplémentaire en gestion.

Une alternative pourrait être de prévoir des possibilités d'abondement des CETU par l'employeur ou par les pouvoirs publics qui pourraient répondre aux enjeux qui seraient identifiés (par exemple faciliter l'accès à la formation ou la réalisation de projets par les jeunes) sans affecter l'équilibre du Fonds et en évitant une source de complexité et de risque.

Une autre option pourrait consister à aller au bout de la logique du potentiel du solde négatif, comme outil de gestion des temps tout au long de la vie, en permettant une compensation *via* la durée de cotisation pour une retraite à taux plein (que le solde négatif viendrait allonger).

La gestion de « dettes » de jours ajouterait de la complexité technique au dispositif et le CETU négatif nécessiterait donc une pédagogie particulière vis-à-vis des employeurs et des salariés. Le CETU lui-même devant faire l'objet d'une communication, il y a un risque de brouillage de la lisibilité d'ensemble du dispositif. On constate d'ailleurs, que la possibilité « d'anticiper » quelques jours de congés à rattraper dans l'année fonctionne déjà, le plus souvent, par accord entre les salariés et les employeurs, sans qu'il soit indispensable de passer par le CET.

On peut ajouter qu'aucun des interlocuteurs de la mission ne s'est fait l'avocat d'un tel dispositif qui pourrait donc apparaître comme non prioritaire, en tout cas pour le démarrage du CETU.

FICHE N° 17

Traitement des droits acquis sur CET existants

SOMMAIRE

- 1. SI LES DROITS ÉPARGNÉS SOUS LE NOUVEAU RÉGIME SONT GÉRÉS PAR L'EMPLOYEUR (MODÈLE OPÉRATIONNEL DÉCENTRALISÉ OU MIXTE).....1**
- 2. SI LES DROITS ÉPARGNÉS SOUS LE NOUVEAU RÉGIME SONT EXCLUSIVEMENT GÉRÉS PAR UN FONDS MUTUALISÉ.....1**

Le déploiement du CETU pose la question du traitement des jours antérieurement épargnés sur des CET d'entreprise.

1. Si les droits épargnés sous le nouveau régime sont gérés par l'employeur (modèle opérationnel décentralisé ou mixte)

Dans ce cas, les droits acquis au titre d'un CET antérieur continueront d'être gérés par l'entreprise, sans changement ni rupture.

Si le CET a dû être renégocié suite au déploiement du CETU pour s'adapter à de nouvelles règles ou pour entrer dans un format unique (cf. fiche n°6), l'accord d'entreprise aura dû prévoir les modalités de traitement des droits acquis : par exemple suivi séparé des droits anciens et des droits nouveaux, ou modalités d'apurement des droits anciens.

2. Si les droits épargnés sous le nouveau régime sont exclusivement gérés par un Fonds mutualisé

Une reprise des droits existants pourrait en première approche être envisagée – et même regardée favorablement par certains groupes privés plus sensibles à la perspective de se libérer du poids d'un encours de provisions revalorisé chaque année qu'au coût en trésorerie de l'externalisation. Cette hypothèse se heurte en réalité à des obstacles dirimants :

- ◆ la complexité opérationnelle d'une reprise (*a fortiori* si elle inclut les droits acquis dans la Fonction publique) suffirait sans doute à la rendre dissuasive, en tout cas dans un premier temps ;
- ◆ l'impact en trésorerie pour certains employeurs, qui devraient (fût-ce de manière échelonnée) verser au Fonds la contrevaletur des droits existants, serait probablement considéré par beaucoup d'entreprises comme insupportable ;
- ◆ mais surtout le transfert des droits au Fonds en changerait profondément la nature pour les titulaires, puisque les règles de revalorisation du Fonds viendraient remplacer la garantie actuelle d'une revalorisation alignée sur celle du salaire : une telle remise en cause des droits acquis est probablement juridiquement impossible, et en tout cas socialement difficilement imaginable.

On pourrait certes imaginer que ce transfert soit assorti d'une garantie des employeurs de compléter, au moment de la prise de congés, l'indemnité versée par le Fonds jusqu'au niveau de rémunération garanti par l'ancien accord CET : mais alors, la sortie de trésorerie n'ayant plus aucune contrepartie puisque l'employeur resterait redevable de l'intégralité de la charge de revalorisation, le dispositif deviendrait inacceptable pour les entreprises - lesquelles auraient en outre (comme le Fonds d'ailleurs) à supporter une charge de gestion administrative supplémentaire. Enfin, le régime fiscal et social de ce dispositif d'une grande complexité serait difficile à définir et plus encore à gérer. Tout cela pour un bénéfice nul du point de vue des salariés par rapport à la situation actuelle.

La reprise par le Fonds des droits acquis sur les CET antérieurs étant pour ces raisons à exclure, la solution simple serait donc une fermeture des régimes, qui ne pourraient plus accueillir ni nouveaux bénéficiaires ni nouvelle épargne, et leur gestion en extinction par les entreprises.

FICHE N° 18

Mécanismes de transfert d'informations nécessaires à la portabilité du CETU

SOMMAIRE

1. FLUX D'INFORMATIONS LORS DU TRANSFERT DANS LE CAS D'UNE ABSENCE DE GESTIONNAIRE TIERS.....	1
1.1. Hypothèse d'une absence de portabilité	1
1.2. Hypothèse de portabilité d'une entreprise à une autre	1
2. FLUX D'INFORMATIONS EN CAS DE TIERS GESTIONNAIRE.....	2
2.1. Si le gestionnaire tiers n'intervient qu'au moment où le salarié quitte l'entreprise.....	2
2.2. Si le gestionnaire tiers intervient « au fil de l'eau » en gérant les droits dès leur constitution.....	3

Cette fiche vise à décrire les flux d'informations nécessaires à la gestion des droits CETU. Dans un objectif de simplicité, elle se limite aux informations indispensables à la connaissance et à l'utilisation des droits. D'autres données pourraient bien sûr présenter un intérêt à des fins de connaissance des pratiques ou d'études statistiques mais cette dimension n'est pas prise en compte ici.

1. Flux d'informations lors du transfert dans le cas d'une absence de gestionnaire tiers

1.1. Hypothèse d'une absence de portabilité

Dans cette hypothèse, le CETU est généralisé (i.e., chaque salarié a la capacité d'en ouvrir et d'en alimenter un dans son entreprise, même en l'absence de conventions d'entreprise et de branche) mais non transférable : le départ de l'entreprise implique la liquidation des droits (via une monétisation) ou la consignation auprès de la CDC (comme actuellement).

1.2. Hypothèse de portabilité d'une entreprise à une autre

Dans cette hypothèse, le CETU est généralisé (i.e., chaque salarié a la capacité d'en ouvrir et d'en alimenter un dans son entreprise, même en l'absence de conventions d'entreprise et de branche) et transférable : les droits acquis chez l'employeur N suivent le salarié lorsqu'il quitte cette entreprise pour en rejoindre une autre et lorsqu'il quitte l'emploi salarié. Cela implique deux conséquences :

- ♦ l'entreprise reste responsable de la gestion du CETU de son salarié durant sa période en contrat (assure la gestion de l'alimentation – et le provisionnement correspondant – et des utilisations) ;
- ♦ la question du transfert d'informations se pose **en sortie** lorsque le salarié quitte l'entreprise : le transfert des droits acquis au titre de son CETU impose le transfert d'informations afférentes vers le prochain employeur et **en entrée**, lorsqu'un salarié rejoint l'entreprise : la reprise de son « passif CETU », i.e. son historique de droits, impose le transfert d'informations complémentaires.

Le flux d'information en sortie de l'employeur impose de connaître au moins les informations suivantes réunies en tableau 1.

NB : Les informations à inclure concernant les sources d'acquisition des droits CET dépendront du régime mis en place. Les sources devront par exemple être distinguées si elles engendrent des droits à utilisation distincts. Il en est de même dans l'hypothèse où la source d'alimentation se traduirait par des incidences particulières en matière de régime fiscal et social (cf. fiche n°20). En ce sens, il pourrait par exemple s'avérer nécessaire de tracer l'alimentation des CET par des primes ou heures supplémentaires défiscalisées et/ou désocialisées.

Tableau 1 : Flux d'informations minimal à constituer pour chaque salarié

Briques essentielles	Type d'informations exigées		Responsable de l'information
Identification du salarié	Nom Prénom Date de naissance Numéro de sécurité sociale		Employeur actuel
Information concernant l'employeur	Nom SIRET		
Situation de solde à la fin du contrat de travail	Solde du nombre de jours présents sur le CET à la date de fin de période en distinguant : -les jours acquis au titre de congés non pris (identification des jours correspondant à la 5 ^{ème} semaine de congés payés si besoin) - les jours correspondant à un abondement employeur si besoin - les jours ou sommes alimentés par un transfert de PEE-PEI/PERCO/PERECO	Pour chaque catégorie, récapitulatif monétaire des valeurs acquises en rappelant année d'obtention et salaire de référence. OU - Valeur de référence des jours au moment du départ de l'entreprise (selon son accord interne ou selon la définition réglementaire)	Employeur actuel
Flux financier	Valeur des droits à transférer au prochain gestionnaire		Employeur actuel

Source : Mission.

L'analyse de cette hypothèse montre :

- ♦ qu'elle induit des coûts de gestion de l'information importants pour les entreprises, qui doivent se transmettre entre employeurs une situation de droits acquis en fin de contrat (et potentiellement, selon l'option de revalorisation choisie, d'un historique des valeurs acquises en fonction des évolutions de rémunération) ;
- ♦ dans l'optique d'une portabilité accrue du CETU (maintien des droits durant les périodes de chômage ou de création d'entreprise), elle ne peut fonctionner sans tiers gestionnaire pour ce type de publics. Si l'objectif est de rendre possible l'utilisation du CETU durant ces situations hors emploi salarié, la présence d'un tiers gestionnaire devient indispensable. L'ensemble de ces informations ont alors vocation à être transmises au tiers gestionnaire.

2. Flux d'informations en cas de tiers gestionnaire

2.1. Si le gestionnaire tiers n'intervient qu'au moment où le salarié quitte l'entreprise

Cette option prévoit l'implication d'un tiers gestionnaire en réception des droits acquis au titre du CETU lorsque le salarié quitte son emploi salarié (flux employeur -> tiers gestionnaire). Auparavant, la gestion des droits est directement assurée par l'employeur selon ses règles et modalités internes (conditions d'alimentation et d'utilisation des droits).

Le transfert de l'information de l'employeur vers le tiers gestionnaire implique le même niveau d'information que la situation décrite précédemment en tableau 1.

Dans une hypothèse, le tiers gestionnaire retransmet à l'employeur d'accueil les informations et les sommes transmises par l'employeur de départ jouant ainsi un rôle de « boîte aux lettres ».

Dans une autre hypothèse, une fois le transfert des droits CETU effectué, le tiers devient alors responsable de la gestion de ceux-ci. Cela implique une interface ou un flux d'information entre le gestionnaire et la personne pour consultation de ses droits et pour la gestion des demandes d'utilisation. Cela implique, au travers d'un portail dédié, une demande exprimée par la personne (par exemple, nombre de jours consommés souhaités, dates de consommation et modalités de consommation des jours) (flux entrant personne-> tiers). À la réception par le tiers gestionnaire, celui-ci évalue la recevabilité de la demande (au vu du stock de droits disponibles) et la valide si elle remplit les conditions (flux sortant tiers->personne). Les aspects financiers vont également générer un flux sortant direct (tiers -> personne), le gestionnaire procédant directement à la monétisation ou au maintien de la rémunération.

En fin d'année, le tiers gestionnaire effectue le bilan entre les droits acquis précédemment et les droits consommés par la personne et lui transmet un tableau récapitulatif (sous format du tableau 3).

2.2. Si le gestionnaire tiers intervient « au fil de l'eau » en gérant les droits dès leur constitution

La facilitation de la portabilité (et de son usage dans différentes situations) impose la présence, dans le système, d'un gestionnaire tiers du CETU : il apparaît en effet délicat (cf. *supra*) d'imposer cette contrainte sur les entreprises. Par ailleurs, la présence d'un tiers gestionnaire (et non plus uniquement consignataire) devient indispensable si la possibilité d'utilisation du CETU est ouverte à des personnes non-salariées.

Une hypothèse de travail est de rendre le gestionnaire responsable de l'ensemble de la gestion du CETU, sous une forme centralisée. Ce tiers gestionnaire assurerait la gestion des comptes de l'ensemble des personnes bénéficiaires d'un CETU (sur un modèle similaire à celui du compte personnel de formation). Cela implique un flux d'information régulier (vraisemblablement annuel) entre les entreprises et ce tiers gestionnaire, principalement concernant l'alimentation annuelle du CETU (cf. tableau 2), qui ne concerne par définition que les personnes en capacité d'alimenter.

La transmission de ces informations pourra sans doute passer par la DSN et sera facilitée par un interfaçage entre les outils de gestion du CET et les outils de paye. La DSN inclut déjà un certain nombre d'informations, notamment concernant l'épargne salariale (abondements au plan d'épargne), la suspension du contrat de travail liée à la prise de congés spécifiques (par exemple au titre du CET) et elle inclut déjà un module spécifique lié au compte professionnel de prévention. Ainsi, pour l'alimentation automatique du compte, l'employeur doit déclarer annuellement en DSN, pour chaque individu, un certain nombre de données spécifiques (les facteurs d'exposition issus de sa pratique professionnelle, son numéro de contrat, l'année de rattachement au titre de laquelle cette déclaration est faite...) : la déclaration de ces données permet la génération des droits pour le salarié concerné (formation, réduction du temps de travail ou départ anticipé à la retraite). Il pourrait donc être envisagé de développer un module complémentaire dans la DSN permettant le transfert du flux d'information minimale identifié ci-dessous. L'option technique d'un canal parallèle est également possible, l'essentiel étant que le circuit soit le plus simple possible pour l'employeur et que soient mobilisées des interfaces déjà connues.

Tableau 2 : Flux minimal d'informations entre l'employeur et le gestionnaire tiers

Briques essentielles	Type d'informations exigées	
Identification du salarié	Nom Prénom Date de naissance Numéro de sécurité sociale	
Information concernant la situation du salarié	Nom de l'employeur SIRET de l'employeur Date d'embauche dans l'entreprise	
Droits acquis durant la période du 1/01/YYYY au 31/12/YYYY	Nombre de jours acquis sur le CETU par le salarié durant l'année au sein de l'entreprise, en distinguant : - les jours acquis au titre de congés non pris (identification des jours correspondant à la 5 ^{ème} semaine de congés payés si besoin) - les jours correspondant à un abondement employeur - les jours alimentés par un transfert de PEE-PEI/PERCO/PERECO	- leur valeur monétaire (salaire de référence au moment de l'acquisition)

Source : Mission.

Ce schéma implique par ailleurs des flux liés à l'utilisation du CETU par la personne, qui diffèrent en fonction de sa situation :

- ♦ si elle est en situation d'emploi salarié, l'utilisation des droits du CETU nécessite l'information et l'accord de l'employeur. Cela implique, au travers d'un portail dédié, une demande exprimée par le salarié (par exemple, nombre de jours consommés souhaités, dates de consommation) (flux entrant salarié -> tiers). À la réception par le tiers gestionnaire, celui-ci évalue la recevabilité de la demande (au vu du stock de droits disponibles) et signale la demande à l'employeur (flux sortant tiers-> employeur), qui la valide (flux entrant employeur -> tiers) ou la refuse (s'il peut s'y opposer).
Les aspects financiers vont également générer un flux sortant (tiers -> employeur), si on prend l'hypothèse d'une subrogation où l'employeur maintient la rémunération du salarié pendant la période d'utilisation des jours de CETU ;
- ♦ si elle est hors situation d'emploi salarié (et que l'utilisation des droits CETU est une possibilité ouverte par la réforme), le circuit d'information est plus simple et similaire à celui décrit au 2.1. (demande exprimée par la personne au travers d'un portail dédié, évaluation de la recevabilité de la demande par le tiers gestionnaire, validation de l'utilisation des droits et gestion de la monétisation).

En fin d'année, le tiers gestionnaire effectue le bilan entre les droits acquis et les droits consommés par la personne et lui transmet un tableau récapitulatif (sous format du tableau 3).

**Tableau 3 : Flux minimal d'informations annuel entre le gestionnaire tiers et la personne /
information en temps réel *via* un portail**

Briques essentielles	Type d'informations exigées		
Identification de la personne	Nom Prénom Date de naissance Numéro de sécurité sociale		
Information concernant la situation de la personne	En activité salariée : ☐ Nom de l'employeur ☐ SIRET de l'employeur ☐ Date d'embauche dans l'entreprise	En situation de recherche d'emploi	En situation autre
Situation acquise le 1/01/YYYY	Récapitulatif de la situation du CETU de la personne au 1/01/YYYY, en distinguant :		
	les jours acquis • au titre de congés non pris (identification des jours correspondant à la 5^{ème} semaine de congés payés) • les jours correspondant à un abondement employeur • les jours alimentés par un transfert de PEE-PEI/PERCO/PERECO	leur valeur monétaire (salaire de référence au moment de l'acquisition OU niveau de valorisation des droits en fonction des règles établies)	le cadre d'acquisition (contrat de travail salarié chez l'employeur NOM EMPLOYEUR pour la durée du JJMMAAAA au JJMMAAAA.)
Droits acquis durant la période du 1/01/YYYY au 31/12/YYYY	Ne concerne que les actifs en capacité d'alimenter leur CET avec de nouveaux droits :		
	Nombre de jours acquis sur le CET par le salarié durant l'année au sein de l'entreprise, en distinguant : - les jours acquis au titre de congés non pris (identification des jours correspondant à la 5^{ème} semaine de congés payés) - les jours correspondant à un abondement employeur - les jours alimentés par un transfert de PEE-PEI/PERCO/PERECO	leur valeur monétaire (salaire de référence au moment de l'acquisition OU valeur de référence des jours au moment de la consultation selon les modalités de valorisation établies)	
Droits utilisés durant la période du 1/01/YYYY au 31/12/YYYY	Nombre de jours de CETU utilisés durant l'année, en distinguant : - les jours pris sous forme de congés - les jours monétisés - les autres utilisations possibles	leur valeur monétaire au moment de l'utilisation	

Source : Mission.

FICHE N° 19

Provisions et flux financiers

SOMMAIRE

1. PROVISIONS, CHARGES À PAYER ET FLUX DE TRÉSORERIE	1
1.1. Distinction entre provisions et charges à payer.....	1
1.2. Normes comptables concernant la gestion des CET dans le cadre actuel	3
1.2.1. Dans une entreprise privée	3
1.2.2. Dans les établissements hospitaliers	6
1.2.3. Dans les collectivités territoriales.....	7
1.2.4. Dans les comptes de l'État.....	9
2. DANS L'OPTIQUE D'UN CETU.....	10
2.1. Les transferts financiers des droits correspondant aux CET ne sont spécifiquement prévus aujourd'hui que pour les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers	10
2.1.1. Dans les établissements publics hospitaliers et les entités publiques locales, la portabilité comptable du CET est déjà prévue.....	10
2.1.2. Dans les entreprises privées, les transferts de passifs sociaux sont encadrés, mais le transfert de CET n'est pas explicitement prévu par la réglementation	11
2.2. Impacts pour le provisionnement d'un passage à un CETU sous plusieurs hypothèses	11
2.2.1. Universalité du CET sans portabilité	11
2.2.2. Schéma de portabilités inter-entreprises gérée au niveau des entreprises	12
2.2.3. Schéma d'un tiers gestionnaire.....	12

1. Provisions, charges à payer et flux de trésorerie

1.1. Distinction entre provisions et charges à payer

En comptabilité privée, une provision, au sens strict du terme, doit présenter les caractéristiques suivantes :

- ◆ son objet est uniquement de couvrir des pertes ou des charges qui doivent être par ailleurs nettement précisées ;
- ◆ la perte ou la charge ainsi prise en considération n'est pas actuelle mais future. Elle ne doit, en principe, se matérialiser qu'après la clôture de l'exercice de constitution de la provision ;
- ◆ la perte ou la charge, bien que précise dans son objet, demeure incertaine quant à sa réalisation ou dans son montant. La déduction opérée sous forme de provision est par suite provisoire. Les comptes de provisions doivent dès lors être ajustés à la fin de chaque exercice ;
- ◆ la perte ou la charge doit apparaître comme probable à la clôture de l'exercice en raison d'événements intervenus au cours de cet exercice. La provision ne peut donc pas être constituée pour faire face à une perte ou à une charge simplement éventuelle.

Les provisions doivent, par ailleurs, être distinguées des charges à payer¹.

La charge à payer est une charge, certaine quant à sa réalisation, son objet et son montant et qui, sous certaines conditions, est déduite des résultats (comptable et fiscal) de façon immédiate et définitive. La provision est, en revanche, une charge probable, dans sa réalisation ou dans son montant, dont seul l'objet est toujours certain. La déduction admise à ce titre est provisoire et une surveillance particulière doit être assurée en ce qui concerne tant la survenance de la charge que l'emploi de la provision.

En revanche, les entreprises ne peuvent constater sous forme de provision les charges définitivement engagées au cours de l'exercice et présentant le caractère de dettes nées à leur rencontre. Ces dettes sont, en effet, des charges normalement comprises dans les frais généraux de l'entreprise et, à défaut de paiement à la clôture de l'exercice, doivent être inscrites au passif du bilan de l'entreprise, soit à un compte de régularisation (charges à payer) soit, lorsqu'elles sont individualisées, à un compte de tiers.

En application des principes comptables définis en fonction des règles de prudence et de sincérité présidant à la présentation des bilans, l'Autorité des normes comptables estime, en effet, que les charges à passer en charges à payer s'entendent également de celles qui peuvent être déterminées avec précision à la clôture de l'exercice bien que le fait générateur de la dette ne soit pas encore intervenu à cette date. C'est ainsi qu'une recommandation de cet organisme aux membres de l'ordre des experts-comptables classe parmi les charges à payer, les charges relatives aux congés payés, à l'impôt sur les sociétés, et à la taxe d'apprentissage due sur les salaires de l'exercice.

En définitive, **la distinction entre une charge à payer et une provision tient au degré d'incertitude sur le montant ou la survenance du risque** (cf. tableau 1).

¹ Plan Comptable Général, avis CNC 2000-01.

Tableau 1 : Distinction des différents types de passifs

	Obligation à la date de la clôture	Sortie de ressources sans contrepartie	Echéance		Montant	Classification au bilan
Dette	Certaine ou probable	Certaine	Précise	ET	Précis	Dettes
Charges à payer			Non précise mais incertitude faible	OU	Non précis mais incertitude faible	Dettes
Provision		Probable ou certaine	Non précise	OU	Non précis	Provisions (pour risques ou pour charges)
Passif éventuel	Ni certaine ni probable	-				Information à fournir en annexe
	Certaine	Ni certaine ni probable				Information à fournir en annexe

Source : Mémento comptable Lefebvre 2022.

Il existe par ailleurs une distinction entre la définition comptable et fiscale d'une provision et d'une charge à payer. En effet, sur le plan fiscal, une charge à payer suppose l'existence d'une dette certaine dans son principe et précise dans son montant ; tandis qu'une provision suppose l'existence de faits rendant probable la réalisation d'une charge au cours d'un exercice postérieur ou rendant certaine la réalisation au cours d'un exercice postérieur d'une charge dont le montant est indéterminé. Dès lors, selon le mémento comptable Lefebvre 2022, fiscalement, « l'administration estime que les charges à payer de caractère certain doivent néanmoins être traitées comme des provisions du moment que leur date d'exigibilité est liée à des événements futurs, alors qu'il s'agit comptablement de charges à payer ». Cela peut expliquer la catégorisation comme provisions des engagements pour CET dans les entreprises privées, qui semble être la pratique diffusée au sein des groupes rencontrés par la mission (cf. 1.2.1).

Interrogée sur ce point, l'ANC indique : « qu'il paraît possible au regard des textes comptables de comptabiliser les droits à congés payés inscrits au CET en charges à payer ou en provision. La comptabilisation sera fonction du degré de précision avec lequel les droits du salarié peuvent être évalués. S'ils peuvent être évalués avec suffisamment de précision (c'est-à-dire si l'échéance et le montant peuvent être déterminés de manière précise, au même titre que les congés payés), il y aura lieu à charge à payer ; à défaut (par exemple si l'échéance est incertaine), ils seront comptabilisés en provision. »

En comptabilité publique, on peut noter que le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales (RNCEPL), adopté le 13 avril 2021 par le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), prévoit au titre de la norme 12 « Passifs non financiers » que « les provisions comprennent les provisions pour risques et les provisions pour charges, [qui] se distinguent des charges à payer en raison de l'incertitude et l'imprécision pesant sur l'échéance et sur le montant s'y rattachant. » La norme précise par ailleurs que « les provisions pour charges non financières de toute nature sont constituées notamment des provisions pour comptes épargne-temps, des provisions pour gros entretiens ou encore des provisions pour remise en état d'un site ». Le traitement en provisions ne semble donc pas donner lieu à ambiguïté en comptabilité locale.

1.2. Normes comptables concernant la gestion des CET dans le cadre actuel

1.2.1. Dans une entreprise privée

1.2.1.1. Traitement des congés payés

Au titre des normes comptables françaises, il existe un principe de constatation de la charge afférente aux congés payés : les comptes d'un exercice doivent comporter le montant des indemnités de congés payés qui sont acquises au jour le jour par chaque salarié, ainsi que les charges sociales et fiscales correspondantes. En effet (avis CNC 2000-01), les congés payés répondent aux critères de comptabilisation d'un passif :

- ♦ existence d'une obligation à la clôture des comptes ;
- ♦ sortie de ressources probable à la date d'arrêté des comptes (rémunération d'un service passé rendu par le salarié).

Selon le bulletin CNCC n°63, s'abstenir de les comptabiliser peut aboutir à établir des comptes annuels ne donnant pas une image fidèle, mais seulement si la dette est substantielle.

Les droits acquis par les salariés doivent être estimés sur la base de l'indemnité qui sera probablement versée au moment de la prise de congés, l'estimation d'un passif correspondant au montant de la sortie de ressources que l'entité doit supporter pour éteindre son obligation envers le salarié. Cette estimation doit retenir le montant le plus important selon différentes méthodes comptables et doit normalement inclure une forme d'actualisation du salaire (et des charges futures) pour refléter le salaire à la date de prise des congés.

Les droits acquis peuvent être comptabilisés au titre du compte 6412X « Congés payés provisionnés » au fil de l'eau (à la fin de chaque mois) ou uniquement à la clôture de l'exercice annuel. À la clôture de l'exercice, les indemnités de congés restant à payer sont provisionnées en fonction du salaire qui sera perçu par le salarié, c'est-à-dire compte tenu des informations connues (prévisions d'augmentation...) à la date d'arrêté des comptes.

1.2.1.2. Traitement des CET

1.2.1.2.1. Les normes internationales et françaises ne semblent pas parfaitement alignées

La recommandation n°2003-R.01 du 1^{er} avril 2003 du Conseil national de la comptabilité relative aux règles de comptabilisation et d'évaluation des engagements de retraite et avantages similaires reprend pour l'essentiel la norme internationale IAS/IFRS 19 qui s'est imposée pour les comptes consolidés des entreprises cotées en Europe à partir du 1^{er} janvier 2005.

Dans ce cadre, les CET sont assimilés à des avantages à long-terme générant un engagement de l'entreprise envers ses employés au-delà de 12 mois (« *other long term* »)² devant faire l'objet de provisionnement : doit être comptabilisée au passif la valeur actualisée de l'obligation au titre des prestations définies à la date de clôture et doivent être comptabilisées en charges notamment les écarts actuariels.

² Recommandation n° 2003-R.01 du 1^{er} avril 2003 du Conseil national de la comptabilité : « *Les autres avantages à long terme sont, par exemple :*

a) les absences rémunérées de longue durée, telles que les congés liés à l'ancienneté ou les congés sabbatiques ;

....

d) l'intéressement et les primes à payer douze mois ou plus, après la fin de l'exercice pendant lequel les membres du personnel ont effectué les services correspondants.... ».

Cette recommandation s'éloigne néanmoins de la doctrine française (exprimée par le mémento comptable, en l'absence de règle ou d'avis édictés par l'Autorité des Normes comptables) qui tend plutôt à assimiler la gestion des CET à la gestion des congés payés et à les considérer comme des charges à payer plutôt que comme des provisions.

La principale différence réside dans le fait qu'une provision n'apparaît pas, au bilan de l'entreprise, comme une dette alors que c'est le cas pour une charge à payer.

En pratique, la plupart des entreprises rencontrées par la mission provisionnent pour les CET (ou externalisent leur gestion), en multipliant le nombre de jours de CET en solde dans l'entreprise par la valeur du salaire de chaque bénéficiaire. Les entreprises interrogées soulignent néanmoins la volatilité de la provision pour CET, qui n'est pas facilement prédictible par des méthodes statistiques (pas d'homogénéité des comportements d'alimentation et d'utilisation de leur CET par les salariés), ce qui impose à leurs entreprises des variations parfois significatives d'une année sur l'autre.

La perspective d'un CETU devrait être l'occasion de clarifier le cadre comptable applicable aux CET, au moyen réglementaire et/ou d'un avis de l'autorité des normes comptables (ANC).

1.2.1.2.2. *La doctrine précise le traitement comptable en norme française*

Le mémento comptable Francis Lefebvre 2022 indique que, « *comptablement, il est nécessaire de suivre extra-comptablement les éléments affectés au compte épargne-temps, salarié par salarié, dans leur unité d'origine (jour pour les congés, montant pour les éléments monétaires) et dans leur unité d'affectation.* »

Les éléments affectés au compte épargne-temps, qu'ils soient monétaires (prime, 13^{ème} mois) ou temporels, peuvent être valorisés selon les modalités définies par l'accord d'entreprise ou de branche, soit sous forme de congés rémunérés par une indemnité de congés, soit sous forme d'épargne.

- ◆ **Lors de l'alimentation du compte**, le montant des congés (à leur dernière valeur d'indemnisation) et des sommes (à leur valeur nominale sans revalorisation) affectées au CET est crédité dans un sous-compte 4286X « Personnel – Charges à payer – Compte Epargne Temps » par le transfert des dettes de personnel servant à l'alimentation du CET et définies par l'accord.
- ◆ **Au cours de la gestion du compte** (en congés ou sous forme d'épargne), les éléments du sous-compte 4286X sont ventilés dans des subdivisions du compte 4286XX « Personnel- Charges à payer- Compte épargne temps valorisé en congés » et 4286XX « Personne-charges à payer – Compte épargne temps valorisé sous forme d'épargne ».
- ◆ **À la clôture de chaque exercice**, les sommes intégrées dans le CET (indemnité compensatrice de congé ou épargne) sont éventuellement réévaluées selon les modalités de revalorisation fixées dans l'accord. La revalorisation au crédit du compte de charges à payer CET se fait en débitant en contrepartie un poste de charges de personnel. Dans la mesure où ces sommes sont soumises à charges sociales, elles donnent par ailleurs lieu à un complément de charges à payer.

La charge à payer reste comptabilisée tant que l'entreprise porte une obligation envers son salarié. Le mémento comptable précise qu'« *en cas de rupture du contrat de travail, une charge à payer doit également être constatée, l'accord devant prévoir des modalités de calcul de l'indemnité compensatrice de congés.* »

- ◆ **Au moment de l'utilisation du compte épargne-temps :**
 - lors de la prise de congés, le compte 4286XX « Personnel- Charges à payer- Compte épargne temps valorisé en congés » est débité du montant de l'indemnisation du congé par le crédit du compte 421 « Rémunérations dues au personnel » et du compte 431 « Sécurité sociale ». Le montant de l'indemnisation du congé est égal au nombre de jours pris multiplié par le taux de salaire journalier calculé sur la base du salaire au moment de la prise de congé. Si le salaire du salarié a évolué depuis la valorisation initiale de l'indemnité (ou depuis sa dernière revalorisation), l'indemnité valorisée au moment de la prise de congé peut être différente de l'indemnité anticipée. Cette différence est alors à comptabiliser en charges de personnel ;
 - lors du versement de son épargne au salarié, le compte 4286XX « Personne- charges à payer – Compte épargne temps valorisé sous forme d'épargne » est débité du montant de l'épargne revalorisée par le crédit d'un compte de trésorerie. L'accord doit prévoir les modes de revalorisation de cette épargne. Similairement, il peut exister une différence entre la valorisation initialement anticipée et la valorisation de l'épargne au moment de son utilisation par le salarié. Cette différence est alors également à comptabiliser en charges de personnel ;
- ◆ Le complément versé par l'entreprise au compte épargne-temps du salarié dans les conditions prévues par la convention ou l'accord collectif, devrait, enfin, selon le mémento comptable Francis Lefebvre, être considéré comme une charge de personnel à traiter comme l'abondement dans le cadre des plans d'épargne d'entreprise.

1.2.1.3. Traitement des dispositifs de pré-retraite

Certaines entreprises accordent des congés de fin de carrière dont l'octroi et la durée sont fonction de l'ancienneté des salariés – pendant un congé de fin de carrière, le salarié fait toujours partie du personnel et est donc rémunéré normalement mais il ne rend plus de services à l'entreprise. Deux solutions sont retenues pour comptabiliser les congés de fin de carrière :

- ◆ soit ils sont assimilables à des régimes de retraite (plan récurrent ou ouvert sur une longue période) : si l'entreprise ne provisionne pas ses engagements de retraites, elle ne peut provisionner uniquement pour les congés de fin de carrière ; alors que si elle provisionne pour ses engagements de retraite, elle doit également provisionner pour ses congés de fin de carrière. Pour rappel, si le code de commerce (art. L.123-13) laisse en effet le choix aux entreprises d'inscrire ou non au bilan, sous forme de provision, le montant correspondant à tout ou partie de leurs engagements de retraite, la constatation de provisions pour la totalité des engagements est considérée comme la méthode de référence par le Plan comptable général ;
- ◆ soit ces congés ne sont pas assimilables à un régime de retraite (plan ponctuel ou restructuration³) : les indemnités à verser font, selon le mémento comptable, l'objet d'une provision dès lors que le CSE a été informé de la mise en place du plan, sur la base du nombre estimé de salariés qui demanderont à en bénéficier.

³ Cass.soc. 19-12-1991 n°89-16.324.

Il faut noter que l'administration refuse la déduction fiscale de ces provisions du résultat, les assimilant à des provisions pour retraite (position prise dans le cadre du compte épargne-temps – Rép. Gantier AN 19-2-2001 n°52401 non reprise dans Bofip). Cette position a été confirmée à la mission par la DLF. En effet, aux termes du premier alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du CGI ne sont pas déductibles les provisions que constitue une entreprise en vue de faire face au versement d'indemnités en raison du départ à la retraite ou en préretraite des membres de son personnel ou de ses mandataires sociaux. Cette disposition interdit donc la déduction fiscale des provisions pour charges de retraite. Lorsque, selon les stipulations de la convention ou de l'accord collectif qui l'a institué, des droits inscrits au compte épargne-temps ne peuvent être utilisés que pour un congé de fin de carrière, la provision y afférent ne peut pas être admise en déduction des résultats imposables, en application des dispositions du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts. Hormis ce cas particulier, les provisions constituées par les entreprises pour couvrir leurs engagements au titre des comptes épargne-temps sont donc en principe déductibles de leur résultat imposable. Par ailleurs, les charges qui ne peuvent donner lieu à déduction d'une provision dans les conditions évoquées ci-avant sont en revanche déductibles par principe des résultats de l'exercice au cours duquel elles sont effectivement engagées.

1.2.2. Dans les établissements hospitaliers

Par décret n°2002-788 du 3 mai 2002 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique hospitalière, les établissements ont l'obligation **de comptabiliser un passif pour chaque jour épargné** par le titulaire du compte. L'instruction comptable M21 précise le traitement comptable de ce passif.

Les décrets en vigueur prévoient la possibilité pour les agents d'opter, pour les jours inscrits sur le compte épargne-temps excédant un seuil (15 jours) :

- ◆ pour une prise en compte au sein du régime de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), pour les personnels non médicaux ;
- ◆ pour une indemnisation des jours ;
- ◆ pour un maintien des jours sur le compte épargne-temps.

Les jours donnant lieu à indemnisation (monétisation des jours CET) ou à prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) sont retranchés des jours CET. **Les montants des indemnités à verser aux agents ou au régime de retraite correspondent à des charges certaines et évaluables qui, dès lors, doivent être comptabilisées en charges à payer.**

Seuls les jours maintenus sur le CET à la clôture de l'exercice donnent lieu à constitution d'une provision au compte 153 « Provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne temps (CET) ». La liquidation de la provision doit être documentée et respecter le principe d'image fidèle. Selon l'article 4 de l'arrêté du 17 avril 2014 fixant les modalités de comptabilisation et de transfert des droits au titre du compte épargne-temps des agents titulaires et non titulaires de la fonction publique hospitalière : **« la provision correspond au nombre de jours constatés dans le compte épargne-temps et valorisés sur une base individuelle en retenant le coût moyen journalier de chaque agent concerné ou sur une base statistique en retenant le coût moyen journalier par catégorie d'agents ».**

Deux méthodes de calcul de la provision sont donc admises, au choix de l'établissement.

La provision est abondée pour prendre en compte :

- ◆ l'inscription, sur le compte épargne-temps de chaque agent concerné, de jours épargnés au titre de l'année civile précédente dans le cadre de l'exercice annuel du droit d'option ;

- ♦ l'intégration des provisions transférées par les établissements ou par le Centre national de gestion au titre des comptes épargne-temps des agents en provenance de ces établissements ou du Centre national de gestion ;
- ♦ en cas de changement de catégorie statutaire d'un agent, l'actualisation de la valeur des jours inscrits dans le compte épargne-temps de l'agent.

La provision est reprise, en partie ou totalement, pour prendre en compte :

- ♦ les jours inscrits au compte épargne-temps au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique ;
- ♦ l'indemnisation de jours inscrits au compte épargne-temps ;
- ♦ la consommation éventuelle en congés des jours épargnés au titre du compte épargne-temps ;
- ♦ en cas de changement d'établissement ou de placement en recherche d'affectation de personnels de l'établissement, le transfert au nouvel établissement ou au Centre national de gestion de la provision correspondant aux comptes épargne-temps des personnels concernés.

1.2.3. Dans les collectivités territoriales

Le décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale précise la valorisation à apporter aux jours de CET pris en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique et l'indemnisation forfaitaire à apporter en cas de monétarisation, par catégorie statutaire. Le décret n°2010-531 du 20 mai 2010 modifie certaines dispositions relatives au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale, et précise les possibilités d'utilisation des jours épargnés sur les CET.

Les 15 premiers jours sont utilisables uniquement sous forme de congés, les jours supplémentaires peuvent être monétisés, mais uniquement si la collectivité territoriale délibère en ce sens.

Ces décrets ne précisent pas d'obligations de provisionnement pour les collectivités territoriales. Plusieurs instructions budgétaires et comptables identifient néanmoins, au titre des provisions pour risques et charges, les provisions à constituer pour les comptes épargne-temps⁴ :

- ♦ *Instruction M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratifs, Instruction M52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs, Instruction M871 applicable aux régions*

⁴ On peut noter, comme le précise le bureau CL1B de la DGFIP, que les dotations ou reprises de provision pour CET peuvent avoir le caractère d'opérations budgétaires ou semi-budgétaires. Au cas d'espèce, la dotation [ou la reprise] de provision pour CET donne lieu à l'émission d'un mandat (68x) [ou d'un titre (78x)] ayant ainsi des conséquences sur le résultat budgétaire de la section de fonctionnement en contrepartie d'un mouvement sur un compte de bilan (15x) non budgétaire ; il s'agit du régime de "droit commun".

Les métropoles de droit commun, la métropole de Lyon, les communes et leurs établissements publics locaux, les EPCI et leurs services à caractère administratif, ainsi que la Ville de Paris peuvent opter pour le régime budgétaire ; la dotation [ou la reprise] de provision pour CET donne alors lieu à l'émission d'un mandat de paiement (68x) [ou d'un titre de recettes (78x)] ayant des conséquences sur le résultat budgétaire de la section fonctionnement ; en contrepartie, l'ordonnateur émet un titre de recettes (15x) [ou un mandat de paiement (15x)] ayant des conséquences sur le résultat budgétaire de la section d'investissement.

Il n'existe pas, au sein du plan comptable de ces structures, d'identification spécifique de ces engagements, qui doivent être comptabilisés au sein du compte 158 – autres provisions pour charges :

Compte 158 Autres provisions pour charge

« Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...). »

L'instruction comptable ne précise pas les préconisations de revalorisation en cas d'évolution statutaire (ni d'évolutions salariales). Les pratiques des collectivités semblent également hétérogènes : il a été rapporté à la mission que certaines collectivités refusaient de provisionner dès lors que la monétisation des droits à CET n'était pas ouverte (exemple donné de la Ville de Paris).

- ◆ *Instruction M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et leurs EPA*

Cette instruction a vocation à devenir le nouveau référentiel budgétaire et comptable pour l'ensemble des collectivités. Elle identifie spécifiquement une provision pour le compte épargne-temps (compte 154). La fiche technique DGFIP de décembre 2020 concernant les provisions pour compte épargne-temps au sein de l'instruction M57 précise que, *« pour l'entité publique locale, les jours inscrits sur un CET au 31 décembre N génèrent une obligation de verser une rémunération postérieurement à la réalisation du service fait par l'agent, qui se traduit par la comptabilisation d'un passif en date de clôture. Les jours donnant lieu à indemnisation ou à prise en compte au sein du régime de RAEP sont retranchés des jours cumulés sur le CET. Les montants des indemnités à verser aux agents ou au régime de retraite correspondent à des charges certaines et évaluable qui doivent être comptabilisées en charges à payer au 31 décembre N.*

Seuls les jours maintenus sur le CET à la clôture de l'exercice donnent lieu à constitution d'une provision pour charges (compte 154 « Provisions pour compte épargne temps »). » La fiche technique précise que la mise en place d'une provision pour charge s'explique dans la mesure où l'échéance et le montant ne sont pas connues avec suffisamment de précisions.

Compte 154 – Provisions pour compte épargne temps

Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...).

Pour l'ensemble des personnels, la provision est valorisée :

- ◆ soit sur une base individuelle (méthode préférentielle), en retenant le coût moyen journalier de chaque agent concerné (il est calculé en divisant la masse salariale – rémunération principale et charges – associée à l'agent par le nombre annuel de jours travaillés) ;
- ◆ soit sur une base statistique (méthode alternative), en retenant le coût moyen journalier par catégories homogène d'agents notamment en termes de rémunération (la masse salariale moyenne de la catégorie est alors divisée par le nombre annuel moyen de jours travaillés de cette catégorie).

Ce provisionnement est nécessairement total (sur 100 % des engagements de l'entité publique locale).

1.2.4. Dans les comptes de l'État

Les modalités de comptabilisation des CET dans le compte général de l'État (telles que décrites par le bureau « Production et valorisation des comptes » de la DGFIP⁵) sont les suivantes :

- ◆ les jours inscrits sur les CET en date comptable du 31/12 sont comptabilisés en tant que provisions pour charges compte tenu qu'il s'agit d'une obligation certaine de l'État dont le montant et l'échéance précise ne sont cependant pas certains, compte tenu du droit d'option et des choix de bénéficiaire de leurs jours monétisés par les agents. Pour l'essentiel, le montant est évalué sur la base d'un coût moyen par catégorie d'agents hors contributions au CAS pensions et de 264 jours travaillés par an ;
- ◆ des dotations et des reprises sont également comptabilisées pour retracer l'ajustement sur l'année civile de la provision en fonction des flux entrants et sortants (notamment : consommation de jours et mouvements d'effectifs sur l'année) ;
- ◆ les jours pour lesquels les agents ont opté en début d'année pour une indemnisation (monétisation ou versement au RAFP) non payés à la date de la clôture sont inscrits en charges à payer, car il s'agit de dépenses certaines sur l'exercice.

Le recueil des normes comptables de l'État⁶ identifie les sommes à verser au titre de la monétisation du compte épargne temps comme assimilable à la rémunération du personnel : dès lors, elles sont imputées comme charge de fonctionnement direct.

Au 31/12/2021, 2 757 M€ sont provisionnés dans le compte général de l'État au titre des CET. Les dotations de l'exercice représentent 667 M€ et les reprises 451 M€.

⁵ Cf pour plus de précisions le guide métier « Rattachement des charges de personnel pour compte épargne-temps ».

⁶ Arrêté du 8 décembre 2021 portant modification des règles relatives à la comptabilité générale de l'État.

2. Dans l'optique d'un CETU

2.1. Les transferts financiers des droits correspondant aux CET ne sont spécifiquement prévus aujourd'hui que pour les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers

2.1.1. Dans les établissements publics hospitaliers et les entités publiques locales, la portabilité comptable du CET est déjà prévue

Les modalités de portabilité d'un CET sont déjà prévues, notamment dans les établissements publics hospitaliers et dans les entités publiques locales⁷, et impliquent un transfert des montants correspondant aux droits acquis par les salariés – et normalement provisionnés. Par exemple, en cas de changement d'établissement public hospitalier ou de placement en recherche d'affectation auprès du Centre national de gestion, le passif correspondant au nombre de jours restant sur le compte épargne-temps, est transféré, respectivement, au nouvel établissement d'affectation ou au Centre national de gestion. Le cas échéant, à l'issue de la procédure de recherche d'affectation, le Centre national de gestion transfère le passif reçu et les sommes correspondantes au nouvel établissement d'affectation. Les entités publiques locales peuvent par ailleurs, **de manière facultative et par convention**, prévoir des modalités financières de transfert des droits à congés accumulés par un agent bénéficiaire d'un CET à la date à laquelle cet agent change, par la voie d'une mutation ou d'un détachement, d'entité publique locale

De manière comptable, en prenant l'exemple des établissements publics hospitaliers :

- ◆ dans l'établissement de départ, la provision constituée au compte 153 « provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte-épargne temps (CET) » est reprise. Un mandat de montant équivalent est pris en charge au compte 641x8 « Autres indemnités » approprié ou 6428 « autres rémunérations du personnel médical » (selon la catégorie de personnel) et la somme correspondante est versée à l'établissement d'accueil ;
- ◆ dans l'établissement d'accueil, les fonds reçus sont enregistrés au crédit du compte 649 « Atténuation de charges- portabilité compte épargne temps (CET) ». L'établissement constitue une provision au compte 153 « provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte-épargne temps (CET) » à hauteur du montant reçu. La charge constatée au compte 68153 « Dotations aux provisions pour charges de personnel liées au CET » est ainsi neutralisée par le produit reçu au compte 649 « Atténuation de charges - portabilité compte épargne temps (CET) » ;
- ◆ l'établissement constitue ensuite, le cas échéant, une provision complémentaire au titre des nouveaux droits acquis, c'est-à-dire des droits acquis dans le cadre des nouvelles fonctions de l'agent ou du praticien au sein de l'établissement (Débit du compte 68153 par le crédit du compte 153).

⁷ Article 11 du décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

Il peut exister entre établissements publics hospitaliers ou entre entités publiques locales une divergence entre les méthodes de calcul de la provision utilisées par les deux entités ou établissements. Il est alors préconisé de recourir à une méthode de valorisation individuelle en retenant le coût moyen journalier chargé de l'agent concerné. Par la suite, l'établissement ou l'entité publique locale d'accueil pourra réévaluer la provision selon la méthode statistique s'il applique cette méthode habituellement. Ces divergences de méthode donnent toutefois lieu à une complexité et à des situations de conflit. Aussi la mission propose-t-elle d'harmoniser ces règles dans le cadre du CETU (cf. fiche n°8).

Si le maintien des droits acquis en cas de transfert de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale ou hospitalière est prévu par le décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, celui-ci indique uniquement que la gestion du compte-épargne temps transféré est faite selon les règles applicable dans la collectivité territoriale ou l'établissement hospitalier d'accueil, mais ne précise pas les règles afférentes en matière de transfert du montant correspondant à la provision.

2.1.2. Dans les entreprises privées, les transferts de passifs sociaux sont encadrés, mais le transfert de CET n'est pas explicitement prévu par la réglementation

Lors des opérations de restructuration entraînant un transfert d'activité, il est fréquent que le repreneur soit tenu, contractuellement ou légalement, de reprendre les obligations qui incombaient à l'ancien employeur envers les salariés transférés dont les contrats de travail subsistent ; l'apporteur indemnisant alors le repreneur à hauteur des passifs sociaux transférés (toutes les sommes dues aux salariés à la date de transfert augmentées, le cas échéant, des charges sociales afférentes).

Chez l'ancien employeur, le transfert des salariés entraîne le transfert au repreneur des engagements de retraite qui incombaient à l'ancien employeur et l'extinction de l'obligation pour celui-ci, ainsi que l'indemnisation du repreneur à la hauteur du passif transféré (versement d'une indemnité comptabilisée comme charge – reprise de la provision dans le résultat). Chez le nouvel employeur, aucune charge n'est constatée dans les comptes, y compris pour les provisions reprises (qui intègrent elles son bilan). En effet, le nouvel employeur étant intégralement indemnisé, son obligation se limite à assurer le paiement des engagements repris, ce qui ne donne lieu à aucune écriture en compte de résultat.

Certains accords d'entreprise prévoient explicitement la question des transferts des droits acquis au titre du CET lors de mobilité au sein du groupe. Ce transfert n'est possible que si la société d'accueil a également mis en place un dispositif de CET. Il implique le transfert (soit en nombre de jours, soit en monétaire) des droits acquis du salarié et se traduit par le même mécanisme de transfert de passif sociaux (cf. fiche n°8).

2.2. Impacts pour le provisionnement d'un passage à un CETU sous plusieurs hypothèses

2.2.1. Universalité du CET sans portabilité

Ce cas correspond à celui d'une obligation légale pour toute entreprise de permettre à son salarié d'ouvrir un CET. Chaque salarié (sous réserve de son éligibilité) aurait donc la possibilité d'ouvrir et d'alimenter un CET, mais pas de le transférer en cas de changement d'employeur : ce droit acquis serait nécessairement soldé en jours de congés ou en rémunération (une option pourrait néanmoins être de permettre une portabilité stricte sur les jours de retraite uniquement).

Le corollaire d'une obligation légale, pour les employeurs, de permettre l'ouverture et l'alimentation d'un CET, est constitué à cadre réglementaire constant par l'obligation de provisionner les droits épargnés par leurs salariés.

2.2.2. Schéma de portabilités inter-entreprises gérée au niveau des entreprises

Ce schéma s'assimile à celui d'un transfert de passifs sociaux : l'entreprise ayant provisionné solde, à la fin du contrat de travail du salarié, sa situation en terme de CET (nombre de jours de congés épargnés, valeur des jours au montant du salaire final, montant de l'épargne salariale constituée). Elle transfère cet état comme le montant correspondant à la provision afférente à l'employeur suivant. Cela implique néanmoins de nombreux flux financiers inter-entreprises, notamment en cas de contrats courts si ces derniers sont également éligibles à l'alimentation de CET. Pour les entreprises d'accueil, cela signifierait vraisemblablement l'émission d'une facture et des procédures de recouvrement à mettre en œuvre si le règlement ne se fait pas spontanément. Cela implique également de reprendre à sa charge la dette vis-à-vis du salarié.

Pour les parties prenantes, cette option apparaît difficile à mettre en œuvre.

2.2.3. Schéma d'un tiers gestionnaire

2.2.3.1. Avec transfert des droits en cas de changement d'employeur

Il pourrait être proposé une généralisation des CET en prévoyant le transfert des droits à un gestionnaire tiers en fin de contrat.

Cela implique des modalités de provisionnement identiques à celles actuellement mises en œuvre (évaluation annuelle du passif social, avec réévaluation en fonction de la progression des salaires et du nombre de congés pris et épargnés) tant que le salarié reste au sein de l'entreprise. Lors de son départ de l'entreprise, le salarié aurait la capacité de maintenir son épargne de CET (pas d'obligation de monétisation) : les droits seraient transférés en fin de contrat à un gestionnaire tiers, sous réserve du transfert, par l'employeur, du montant correspondant à la provision constituée pour le salarié en question auprès du gestionnaire tiers à la valeur du dernier salaire.

2.2.3.2. Avec une gestion externalisée au fil de l'eau

Dans ce cadre, la généralisation des CET se ferait dans un cadre de gestion externalisée des engagements comptables de l'entreprise auprès de son salarié. Chaque année, lors de l'exercice des droits d'option des salariés, le solde des jours épargnés et placés sur le CET ferait l'objet de **l'identification d'une charge correspondante immédiatement décaissée en trésorerie auprès d'un tiers gestionnaire (fonds public ou tiers privé)**, à la manière du traitement des régimes de retraite à prestations définies en gestion externe, financé soit par contrat d'assurance ou par une caisse de retraite dite « d'entreprise ». En effet, dans le cadre d'une gestion externe, l'entreprise verse des primes ou des cotisations destinées à couvrir tout ou partie de ses engagements de retraite, qui sont comptabilisées en charges si elles constituent des actifs du régime. Dès lors, ces fonds de retraite qualifiés d'actifs du régime sont comptabilisés directement en réduction de la provision inscrite au bilan (recommandation ANC n°2013-02).

Dans ce cadre, deux formules peuvent être envisagées (cf. fiche n°8) :

- ♦ une première consiste à faire du fonds externe le débiteur des droits de la personne. Dans ce cas de figure, le versement par l'employeur correspondant au montant des jours épargnés est libératoire. L'employeur n'a pas à constituer de provisions, il n'est plus garant de la revalorisation des jours en fonction des évolutions salariales et ne supporte pas de risque financier. En revanche, il doit décaisser annuellement la trésorerie correspondant à la valeur des jours épargnés ;
- ♦ la seconde serait plus similaire au fonctionnement actuel de l'externalisation. L'entreprise verserait à un gestionnaire tiers (mutualisé ou choisi par elle) les montants correspondants aux jours épargnés. Le tiers garantirait le montant initial des jours, augmenté le cas échéant d'un taux de revalorisation défini contractuellement (par exemple en fonction du rendement du fonds). L'entreprise resterait débitrice des droits et rémunérerait le salarié utilisant son CET à la valeur actuelle de ses jours lors de l'utilisation. Elle resterait donc redevable en direct de l'éventuel différentiel entre le montant apporté par le tiers et la nouvelle valeur des jours, et devrait constituer des provisions à ce titre, mais qui seraient beaucoup plus marginales que dans la situation d'une gestion internalisée. L'impact en trésorerie serait équivalent à la formule précédente. Moins intéressante pour l'employeur, cette option aurait l'avantage de conserver pour le salarié la revalorisation des jours qui est aujourd'hui la pratique générale lors de l'utilisation du CET au sein de l'entreprise (cf. fiche n°10).

FICHE N° 20

Régime fiscal et social

SOMMAIRE

1. RÉGIME FISCAL ACTUEL	1
1.1. Pour le salarié.....	2
1.1.1. Alimentation du CET.....	2
1.1.2. Utilisation du CET.....	3
1.1.3. Transfert et consignation d'un CET	6
1.2. Pour l'employeur.....	6
1.2.1. Fiscalité imposée sur les provisions et les charges à payer.....	6
2. RÉGIME SOCIAL.....	7
2.1. Alimentation du CET.....	7
2.2. Utilisation du CET	8
2.3. Régime social sur un CET consigné	9
3. DANS LA PERSPECTIVE D'UN CETU.....	9
3.1. Pour les aspects fiscaux.....	9
3.1.1. Pour les salariés.....	9
3.1.2. Pour les employeurs.....	9
3.2. Pour les aspects sociaux.....	9
3.2.1. Option 1 : versement des cotisations et des contributions sociales lors du transfert financier au tiers.....	9
3.2.2. Option 2 : versement des cotisations et contributions sociales lors de l'utilisation des droits	10
3.2.3. Option 3 : versement des cotisations patronales et salariales à des moments différents	11

1. Régime fiscal actuel

Le régime fiscal actuel dépend tant des modes d'alimentation du CET que de ses modes d'utilisation, la principale complexité étant liée au lien existant entre l'épargne salariale et le CET (cf. encadré 1). Les modalités d'alimentation du CET par l'épargne salariale, puis l'utilisation des droits CET acquis pour alimenter un PEE, un PERCO ou un PERECO sont aujourd'hui prévues et organisées d'abord par des dispositions réglementaires et législatives (plafond, régime fiscal et social). Il est sans doute souhaitable, dans l'optique d'un CETU, que ces modalités restent de plein droit et d'ordre public, en ne laissant les accords d'entreprise venir préciser que d'éventuels points d'application.

Encadré 1 : Épargne salariale et CET

L'épargne salariale est un système d'épargne collectif mis en place au sein de certaines entreprises, permettant aux salariés de constituer une épargne à partir des versements opérés par les entreprises vers chaque salarié d'une part de leurs bénéfices ou de leurs performances. En pratique, l'épargne salariale est constituée de l'intéressement, de la participation et de versements volontaires du salarié et de l'entreprise.

Deux supports d'épargne existent :

- ◆ les dispositifs d'épargne : plan d'épargne entreprise (PEE) et plan d'épargne inter-entreprises (PEI) ;
- ◆ les dispositifs d'épargne retraite.

Suite à l'adoption de la loi PACTE en 2018, une réforme importante de l'épargne salariale est intervenue. La Loi PACTE a cherché à rendre l'épargne retraite plus attractive en simplifiant et en homogénéisant les produits d'épargne retraite existants. (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Dispositifs d'épargne retraite avant la loi PACTE

Epargne retraite avant la loi PACTE
PER Entreprises (dispositif collectif en entreprise)
PERCO (dispositif collectif en entreprise)
PERP (dispositif individuel)
Retraite Madelin (dispositif individuel)
Retraite Madelin agricole (dispositif individuel)
PREFON pour les fonctionnaires (dispositif individuel)

Source : Mission.

Tableau 2 : Dispositifs d'épargne retraite après la loi PACTE - PER

PER individuel (PERIN)	Plans d'épargne retraite entreprises	
	PER obligatoire pour au moins une catégorie de personnel (PERO)	PER d'entreprise collectif (PERECO) proposé pour l'ensemble du personnel

Source : Mission.

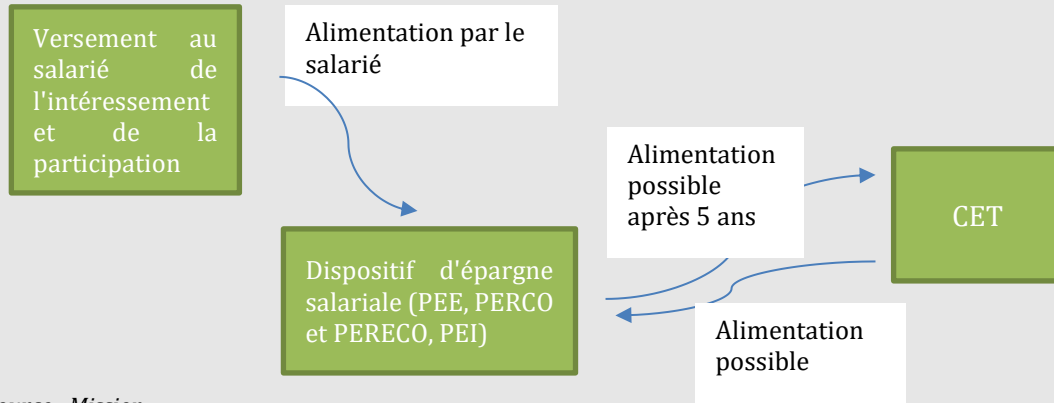
Le nouveau dispositif PER regroupe tous les dispositifs précédents d'épargne retraite en un seul dispositif unique pour l'individuel ou le collectif. Le changement majeur introduit par la loi PACTE est la transférabilité totale des dispositifs entre eux.

Les anciens dispositifs ne peuvent plus être proposés depuis le 1^{er} octobre 2020 mais ils subsistent et peuvent continuer d'être alimentés : le transfert de l'épargne sur un nouveau support (PER individuel ou PER entreprise) est possible mais non obligatoire.

Le lien entre épargne salariale et compte-épargne temps est double. (cf. graphique 1)

- ◆ l'épargne salariale peut alimenter le compte-épargne temps (le salarié peut affecter des sommes à son CET, cf. article L.3151-2 du code du travail) ;
- ◆ le compte épargne-temps peut être utilisé pour réaliser des versements sur un ou plusieurs plans d'épargne pour la retraite collectifs ou plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (article L.3152-4 du code du travail).

Graphique 1 : Schéma de l'alimentation en double flux du CET



Source : Mission.

Source : Mission.

1.1. Pour le salarié

Le régime fiscal d'imposition diffère selon les modalités d'abondement et d'utilisation du CET par le salarié.

1.1.1. Alimentation du CET

Il existe plusieurs modes d'alimentation d'un CET, et les modalités d'imposition diffèrent :

- ◆ **les sommes versées au titre de jours de congés épargnés** font l'objet d'une imposition en sortie (lorsqu'elles sont versées aux salariés), **elles ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu lors de l'année de leur affectation sur le CET** (pas d'imposition en entrée) pour éviter une double imposition ;
- ◆ les sommes versées au titre de **l'intéressement et au titre de la participation** aux résultats de l'entreprise sont normalement **soumises à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année de leur versement au salarié par l'entreprise**, et il en est de même lorsqu'elles sont immédiatement versées sur un CET ;

Pour mémoire, le total des primes d'intéressement versées à l'ensemble des salariés bénéficiaires ne peut pas excéder 20 % du total des salaires bruts versés. Par ailleurs, la somme perçue, par un salarié et par an, au titre de l'intéressement ne peut pas dépasser 75 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 30 852 euros en 2022.

Toutefois, lorsqu'elles sont utilisées pour abonder un plan d'épargne entreprise (PEE), un plan d'épargne inter-entreprises (PEI) ou un plan d'épargne retraite (PERIN, PERECO, PERO), ces sommes sont exonérées d'impôt sur le revenu à l'expiration de la période d'indisponibilité (5 ans) – **cette exonération touche ainsi l'alimentation du CET par l'épargne salariale à l'issue de cette période d'indisponibilité** (exemption en entrée).

Sont également exonérées d'impôt sur le revenu dans la limite d'un montant égal aux $\frac{3}{4}$ du plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale (30 852 € en 2022) les sommes perçues en application d'un accord d'intéressement qui ont été affectées à la réalisation de plans d'épargne salariale et qui sont versées sur un CET à l'issue de la période d'indisponibilité.

Le traitement spécifique des sommes provenant de l'épargne salariale par rapport aux autres sources d'alimentation du CET nécessite de les isoler dans un compartiment spécifique du compte. À défaut, c'est la totalité des indemnités compensatrices ou financières versées au salarié qui seraient soumises à l'impôt sur le revenu.

- ♦ les **primes défiscalisées** (type prime de partage de la valeur) devraient en principe le rester, qu'elles servent ou non à l'alimentation d'un CET (mais la mission n'a pu se faire confirmer ce point dans le temps imparti).

1.1.2. Utilisation du CET

Il existe plusieurs modalités d'utilisation du CET, et les impositions exigées varient en fonction (cf. encadré 2) :

- ♦ **utilisation du CET pour bénéficier d'une rémunération** pendant des congés sans solde ou pour compléter sa rémunération, par exemple lors d'un passage à temps partiel, d'une monétisation partielle ou lors de la liquidation d'un CET, constitue une rémunération traitée comme un salaire : **les indemnités compensatrices ou financières perçues par le salarié rentrent donc dans la base d'imposition de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle elles lui sont versées** (imposition en sortie)¹ ;
- ♦ les indemnités compensatrices ou financières qui correspondent aux **sommes perçues au titre de l'intéressement ou de la participation, soumises à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année de leur affectation au CET, sont, elles, exonérées d'impôt sur le revenu au titre de l'année de leur versement au salarié**. Les indemnités compensatrices issues d'un CET correspondant à des sommes provenant de l'intéressement et de la participation (après la période de blocage) ou d'un PEE n'ont pas à être déclarées (exemption en sortie) ;
Les rachats de trimestre pour la retraite sont déductibles fiscalement des revenus bruts imposables de l'année de rachat, mais la monétisation préalable du CET pour financer ce rachat est, elle, imposable (comme complément de rémunération) ;
- ♦ **utilisation pour abonder l'épargne salariale version PER** : les versements issus de l'épargne salariale (participation, intéressement, abondement employeurs, CET/jours de congés non pris) **sont exonérés d'impôt sur le revenu à l'entrée**.

À la sortie, **les versements sont exonérés d'impôts sur le revenu pour la sortie en capital** ou pour les sorties exceptionnelles (décès du conjoint, surendettement, expiration des droits à l'assurance chômage, acquisition de la résidence principale). **En cas de sortie en rente viagère, la rente est imposée à l'impôt sur le revenu** avec un abattement variable en fonction de l'âge.

Le PER d'entreprise collectif peut être alimenté par des versements complémentaires de l'entreprise, appelés abondements, qui ne peuvent pas dépasser trois fois le montant versé par le salarié, ni être supérieur à 6 582 € ;

¹ [BOI-RSA-CHAMP-20-30-40 - RSA - Champ d'application des traitements, salaires et revenus assimilés - Éléments du revenu imposable - Revenus accessoires - Compte épargne-temps | bofip.impots.gouv.fr](#)

- ◆ **utilisation pour abonder l'épargne salariale version PERCO** : aux termes de l'article L. 3334-10 du code du travail, les sommes issues d'un CET et qui sont affectées au PERCO à l'initiative du salarié diffèrent selon qu'elles sont issues d'un abondement en temps ou en argent de l'employeur ou non :
 - les sommes issues du CET et affectées au PERCO, issues d'un abondement en temps ou en argent de l'employeur sont assimilées à des versements des employeurs à un ou plusieurs de ces plans – cet abondement est limité à 16 % du montant annuel du plafond de la Sécurité sociale et ne peut excéder le triple de la contribution du salarié. Elles **sont exonérées d'impôt sur le revenu à l'entrée du PERCO dans la limite de 6 582 €.**²

À la sortie, les versements sont **exonérés d'impôts sur le revenu pour la sortie en capital. En cas de sortie en rente viagère, la rente est imposée à l'impôt sur le revenu** avec un abattement variable en fonction de l'âge ;
 - les sommes issues du CET et affectées au PERCO qui ne sont pas issues d'un abondement en temps ou en argent de l'employeur sont, **dans la limite de dix jours par an, exonérées d'impôt sur le revenu.** Il faut noter, au titre de l'article L. 3332-10 du code du travail, que le montant des droits inscrits à un compte épargne-temps qui sont utilisés pour alimenter un PERCO n'est pas pris en compte dans l'atteinte du plafond de 25 % de la rémunération brute des versements annuels sur l'épargne salariale. Les sommes exonérées transférées du CET vers un PERCO doivent être mentionnées sur la déclaration d'ensemble des revenus pour être prises en compte pour le calcul du revenu fiscal de référence en application du e du 1° du IV de l'article 1417 du CGI.
- ◆ utilisation des sommes issues d'un CET pour contribuer au financement de prestations de retraite complémentaire d'entreprise (dit régime article 83) qui revêtent un caractère obligatoire, non issues d'un abondement de l'employeur : celles-ci **sont déductibles du revenu imposable**, dans la limite de 10 jours par an³. Les sommes déductibles transférées du CET vers un régime de prestations de retraites à caractère obligatoire doivent être mentionnées sur la déclaration d'ensemble des revenus pour être prises en compte pour le calcul du revenu fiscal de référence en application du e du 1° du IV de l'article 1417 du CGI.

Encadré 2 : Articulation juridique

L'article L.224-2 du code monétaire et financier indique que « les sommes versées dans un plan d'épargne retraite peuvent provenir :

1° De versements volontaires du titulaire ;[compartiment 1]

2° De sommes versées au titre de la participation aux résultats de l'entreprise prévue au titre II du livre III de la troisième partie du code du travail ou de l'intéressement prévu au titre Ier du même livre III, ou de versements des entreprises prévus au titre III dudit livre III, ainsi que des droits inscrits au compte épargne-temps ou, en l'absence de compte épargne-temps dans l'entreprise et dans des limites fixées par décret, des sommes correspondant à des jours de repos non pris, s'agissant des plans d'épargne retraite d'entreprise ; [compartiment 2]

3° De versements obligatoires du salarié ou de l'employeur, s'agissant des plans d'épargne retraite d'entreprise auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire. [compartiment 3]

² L'article R.3334-2 du code du travail prévoit que le plafond imposé par l'article L. 3332-11 est fixé à 16 % du montant annuel du plafond prévu à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale. L'article L.333-11 prévoit par ailleurs que l'abondement de l'employeur ne peut excéder le triple de la contribution du bénéficiaire (intéressement, participation aux résultats de l'entreprise et versements volontaires des bénéficiaires).

³ [BOI-RSA-CHAMP-20-30-40 - RSA - Champ d'application des traitements, salaires et revenus assimilés - Éléments du revenu imposable - Revenus accessoires - Compte épargne-temps | bofip.impots.gouv.fr](#)

L'alimentation d'un plan épargne retraite par les droits inscrits au compte épargne-temps, par l'intéressement, la participation ou l'abondement de l'employeur correspond donc au 2^{ème} compartiment d'alimentation des PER.

L'article L.3334-8 du code du travail précise que « les droits inscrits au compte épargne-temps peuvent être versés sur le plan d'épargne pour la retraite collectif ou contribuer au financement de prestations de retraite qui revêtent un caractère collectif et obligatoire... ». « Les sommes ainsi épargnées bénéficient ... également, selon le cas, des régimes prévus aux 2° ou 2° 0 bis de l'article 83 du code général des impôts ou de l'exonération prévue au b du 18° de l'article 81 du même code. »

L'article 81 du code des impôts exonère d'impôt sur le revenu certaines sommes perçues par le salarié, et notamment « les sommes versées par le salarié pour alimenter un plan d'épargne pour la retraite collectif dans les conditions fixées à l'article L. 3152-4 du code du travail ou du deuxième alinéa de l'article L. 3334-8 du même code ; et, dans la limite de dix jours par an, les sommes mentionnées au 2° de l'article L. 224-2 du code monétaire et financier issues de droits inscrits au compte épargne-temps qui ne correspondent pas à un abondement de l'employeur en temps ou en argent ..., qui sont versées dans un plan d'épargne retraite mentionné à l'article L. 224-13 ou à l'article L. 224-23 du même code ».

L'article 83 du code des impôts permet la déduction du revenu imposable des « versements mentionnés au 3° de l'article L. 224-2 du code monétaire et financier dans un plan d'épargne retraite mentionné à l'article L. 224-13 ou à l'article L. 224-23 du même code. Ces versements sont déductibles dans la limite, y compris les versements de l'employeur, de 8 % de la rémunération annuelle brute retenue à concurrence de huit fois le montant annuel du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale. En cas d'excédent, celui-ci est ajouté à la rémunération, limite réduite, le cas échéant, des sommes versées aux plans d'épargne retraite qui sont exonérées en application du 18° de l'article 81.

L'article L3152-4 du code du travail permet que les droits affectés sur le compte épargne-temps soient utilisés, en tout ou partie :

1° « Pour contribuer au financement de prestations de retraite qui revêtent un caractère collectif et obligatoire déterminé dans le cadre d'une des procédures mentionnées à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale. Dans ce cas, les droits qui correspondent à un abondement de l'employeur en temps ou en argent bénéficient des régimes prévus aux 2° ou 2°-0 bis de l'article 83 du code général des impôts... ;

2° Pour réaliser des versements sur un ou plusieurs plans d'épargne pour la retraite collectifs ou plan d'épargne retraite d'entreprise collectif.

Dans ce cas, les droits qui correspondent à un abondement de l'employeur en temps ou en argent bénéficient du régime prévu aux articles L. 3332-11 à L. 3332-13 et L. 3332-27 du présent code.

Pour mémoire, ce régime prescrit que les sommes versées annuellement par une ou plusieurs entreprises pour un salarié ne peuvent excéder un plafond fixé par voie réglementaire pour les versements à un plan d'épargne d'entreprise, sans pouvoir excéder le triple de la contribution du bénéficiaire (cette contribution étant constituée des sommes provenant de l'intéressement, de la participation aux résultats de l'entreprise et des versements volontaires des bénéficiaires). Elles sont exonérées de l'impôt sur le revenu des bénéficiaires (article L3332-27 du code du travail).

Les droits utilisés selon les modalités prévues aux 1° et 2° du présent article qui ne sont pas issus d'un abondement en temps ou en argent de l'employeur bénéficient, dans la limite d'un plafond de dix jours par an et, selon le cas, des régimes prévus aux 2° ou 2°-0 bis de l'article 83 du code général des impôts, pour ceux utilisés selon les modalités prévues au 1° du présent article, ou de l'exonération prévue au b du 18° de l'article 81 du même code, pour ceux utilisés selon les modalités prévues au 2° du présent article. »

Source : Mission.

- ♦ utilisation des droits inscrits sur un CET pour alimenter un PEE : le plan d'épargne entreprise peut être alimenté par des sommes provenant de l'intéressement ou de la participation, de versements volontaires du salarié (qui incluent les droits inscrits sur un compte épargne temps (CET) et qui sont donc pris en compte dans le plafond de 25 % de la rémunération brute des versements annuels sur l'épargne salariale), ainsi que d'abondements de l'entreprise qui ne peuvent dépasser trois fois le montant des versements du salarié ni être supérieurs à 3 290,88 €.

À l'entrée, **les sommes affectées à l'alimentation d'un PEE par les salariés ne sont pas déductibles de leur revenu imposable et elles sont soumises à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun.**

Pendant la vie du plan :

- les abondements de l'employeur sont exonérés d'impôts sur le revenu pour le salarié, dans la limite de 3 290,88 € ;
- l'intéressement déposé sur le PEE est exonéré d'impôt sur le revenu, dans la limite de 30 852 € ;
- les versements volontaires ne sont pas exonérés d'impôt sur le revenu : cela touche donc les versements issus du CET.

À la sortie, les sommes sont exonérées d'impôt sur le revenu.

- ♦ utilisation des droits inscrits sur un CET pour alimenter un PEI : au titre de l'article L. 3333-1 du code du travail, les dispositions relatives au plan d'épargne d'entreprise (PEE) sont applicables au plan d'épargne interentreprises (PEI). Dès lors, le régime fiscal des versements sur un PEI des droits inscrits sur un CET est assimilable à celui d'un PEE (imposition en entrée et pas en sortie).

1.1.3. Transfert et consignation d'un CET

Lors de la consignation du CET auprès de la Caisse des dépôts (article L.3153-2 et D.3154-5 du code du travail), le salarié a la possibilité à tout moment de demander la déconsignation de son CET, en partie ou en totalité – auquel cas ces sommes sont soumises à l'impôt sur le revenu - ou de solliciter le transfert de ses droits vers son nouvel employeur. Dans ce cas, il pourra les affecter selon sa préférence (article D. 3154-6 du code du travail) sur :

- ♦ un nouveau compte épargne-temps ;
- ♦ un plan d'épargne d'entreprise ou interentreprises ;
- ♦ un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif mis en place par son nouvel employeur, dans les conditions prévues par l'accord collectif mettant en place le compte épargne-temps ou par les règlements des plans d'épargne salariale.

Le transfert n'est pas fiscalisé.

Les sommes déposées par le salarié sont rémunérées durant la consignation (depuis le 1^{er} juillet 2021, le taux est de 0,30 %). Les intérêts sont fiscalisés et perçus uniquement lors de la déconsignation du CET :

- ♦ soit lors du versement du capital et des intérêts au salarié ou à ses ayants-droit ;
- ♦ soit lors du transfert du capital vers le nouveau CET ou plan d'épargne salariale ouvert auprès du nouvel employeur. Dans ce cas, les intérêts produits font l'objet d'un versement distinct sur le compte bancaire du salarié.

1.2. Pour l'employeur

1.2.1. Fiscalité imposée sur les provisions et les charges à payer

D'après la Direction de la Législation Fiscale (DLF), interrogée par la mission, à l'instar des sommes versées aux plans d'épargne ou en application d'un contrat d'intéressement par exemple, les dépenses afférentes aux CET, y compris l'éventuel abondement de l'employeur, sont par principe déductibles du résultat imposable des entreprises qui les engagent, quel que soit le mode d'alimentation du CET. Cependant, les montants qui ont déjà fait l'objet d'une déduction du résultat fiscal (au moment de l'acquisition des droits à congé, repos ou

rémunération par le salarié, par exemple, lequel décidera seulement ultérieurement de les affecter au CET) ne font logiquement pas l'objet d'une seconde déduction.

S'agissant de l'exercice au cours duquel ces dépenses de personnel sont admises en déduction, il convient de rappeler que les charges à retenir pour déterminer l'assiette de l'impôt sont toutes celles qui, engagées au cours de l'exercice, ont fait naître à la charge de l'entreprise des dettes certaines dans leur principe et déterminées quant à leur montant. Une dette peut être tenue :

- ♦ pour certaine dans son principe, lorsque la créance, née corrélativement dans le patrimoine du bénéficiaire, est acquise à ce dernier ;
- ♦ pour déterminée quant à son montant, lorsqu'elle peut être liquidée, c'est-à-dire quand elle est susceptible d'être chiffrée avec précision, compte tenu de l'ensemble des données qui sont connues à la date de l'estimation.

Lorsque les dépenses concernées sont ainsi définitivement engagées au cours de l'exercice et présentent le caractère de dettes nées à l'encontre de l'entreprise, elles sont enregistrées, à défaut de paiement à la clôture de l'exercice, au passif du bilan de l'entreprise, à un compte de régularisation (charges à payer). Ainsi, dans une telle situation, et même si le versement des sommes n'est pas intervenue, le montant est déductible fiscalement, dès lors que la dépense est effectivement engagée au cours de l'exercice.

Les dépenses qui ne sont pas engagées au cours de l'exercice peuvent toutefois être déductibles par anticipation par le biais d'une provision, laquelle peut être comprise dans les charges déductibles pour l'assiette de l'impôt :

- ♦ lorsque des faits précis, à la clôture d'un exercice, rendent probable la réalisation, au cours d'un exercice suivant, de pertes ou de charges déductibles par nature ;
- ♦ ou lorsque des pertes ou des charges, également déductibles par nature, dont la survenance au cours d'un exercice ultérieur peut être tenue pour certaine dans son principe en raison de faits précis intervenus ou d'engagements formels pris pendant la durée de l'exercice, demeurent cependant indéterminées quant à leur montant.

La provision constituée doit, dans les deux cas, correspondre avec une approximation suffisante au montant probable de la perte ou de la charge future.

Par ailleurs, à la clôture de chaque exercice, les sommes intégrées au CET sont, le cas échéant, réévaluées selon des modalités de revalorisation prévues par l'accord. L'augmentation en résultant vient majorer les charges de personnel, et peut faire l'objet d'une déduction fiscale au titre de ce même exercice, dans les conditions rappelées précédemment.

La question spécifique des CET assimilables à des régimes de pré-retraite est traitée dans la fiche n°19.

2. Régime social

2.1. Alimentation du CET

Les cotisations sociales ne sont pas perçues lors du versement des jours de congés non pris sur le CET (pas d'imposition entrée) mais en sortie (cf. *infra*), à l'exception :

- ♦ **des sommes provenant de la participation ou de l'intéressement** : les deux contributions (CSG, CRDS) et le forfait social (quand applicable) ont en effet déjà été prélevés lors de la répartition des droits entre les salariés (paiement à l'entrée). Sous réserve de répondre aux conditions d'encadrement du dispositif (dépôt de l'accord, caractère collectif de l'accord), les sommes attribuées en application des accords de

participation et d'intéressement n'entrent pas dans les bases de calcul des cotisations de sécurité sociale (parts employeurs et salariés) ;

- ♦ des sommes provenant de **l'abondement de l'employeur** à un plan d'épargne d'entreprise (PEE) et PERCO, lequel a été soumis à la CSG et CRDS au moment de son versement (Circulaire interministérielle du 6 avril 2005). Le forfait social n'est pas dû sur l'abondement de l'employeur dans les entreprises qui ne sont pas tenues de mettre en place un accord de participation (entreprises de moins de 50 salariés). L'abondement de l'entreprise est exonéré des cotisations sociales dans la limite de 300 % des versements du salarié et de 3 290,88 € en 2022 (soit 8 % du plafond annuel de la sécurité sociale), mais assujetti à la CSG et la CRDS⁴.

2.2. Utilisation du CET

Les cotisations sociales sont perçues en sortie, lors de l'utilisation des droits épargnés sur le CET :

- ♦ **l'utilisation du CET pour bénéficier d'un congé rémunéré, ou la simple monétisation** des droits est **traitée comme un salaire** : les cotisations de sécurité sociale, la CSG, la CRDS et le forfait social sont recouvrés en même temps et selon les mêmes modalités que les cotisations sur les salaires. Elles transitent par la DSN ;
- ♦ lorsque l'indemnité provient de l'utilisation de droits CET issus de l'intéressement ou de la participation, la CSG/CRDS ont déjà été prélevées lors de la répartition des droits entre salariés : il n'y a pas de double prélèvement et ces sommes sont donc exonérées de prélèvements sociaux (cf *supra*). Les revenus des sommes placées et la plus-value constatés lors de la délivrance des droits issus de la participation et de l'intéressement sont assujettis aux prélèvements sociaux sur les produits de placement au taux de 17,2 % (article L.136-7 du code de la sécurité sociale) ;
- ♦ **lors de l'utilisation d'un CET pour alimenter un PERCO, un PERECO ou le financement de prestations de retraites** qui revêtent un caractère collectif et obligatoire, il existe une **exonération de cotisations sociales** (salariales et patronales) pour les droits qui ne correspondent pas à un abondement de l'employeur dans une limite de 10 jours par an (article L.3152-4 du code du travail et article L.242-4-3 du code de la sécurité sociale) ;
- ♦ lors de l'utilisation d'un CET pour alimenter un PEE : aucune cotisation sociale n'est due sur les versements en dehors du forfait social et de la CSG-CRDS et l'abondement employeur est exclu de l'assiette des cotisations définies à l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale (article L.3332-27 du code du travail) mais est soumis, par contre, au forfait social dans les entreprises de plus de 50 salariés.

Pour gérer ce différentiel de traitement social, il faut qu'il existe, au sein des comptes CET, une identification spécifique de la fraction qui a déjà subi les prélèvements sociaux (participation, intéressement, abondement employeur). Cette identification par l'employeur est indiquée à l'URSSAF, *via* la DSN et son bloc 21 renseigné par l'employeur (éléments de revenus hors salaire) : l'employeur peut indiquer avec une codification spécifique les sommes provenant d'un CET et affectées à un PERCO, un PERECO ou à un régime de retraite complémentaire

⁴ [Avantages sociaux et fiscaux de l'épargne salariale en clair \(travail-emploi.gouv.fr\)](https://travail-emploi.gouv.fr/Avantages-sociaux-et-fiscaux-de-l%27epargne-salariale-en-clair)

2.3. Régime social sur un CET consigné

Actuellement, en cas de consignation d'un CET auprès de la Caisse des Dépôts (CDC), le CET est préalablement converti en unités monétaires. Les prélèvements des cotisations et contributions de sécurité sociale (charges patronales et salariales) sont effectués avant la consignation du CET par l'ancien employeur : le montant arrive donc en net à la CDC.

3. Dans la perspective d'un CETU

3.1. Pour les aspects fiscaux

3.1.1. Pour les salariés

À première vue, la transférabilité du dispositif CETU ne crée pas d'impact fiscal pour les salariés, quelle que soit l'hypothèse d'architecture du système (gestion externalisée auprès d'un tiers au fil de l'eau ou uniquement au transfert des droits). L'imposition au titre de l'impôt sur le revenu interviendra (ou non) en fonction de la provenance du droit (jours de congés non pris, épargne salariale, éventuelle prime défiscalisée), lors de son utilisation. Cela implique néanmoins une traçabilité spécifique et fiable de ces différents régimes fiscaux particuliers.

3.1.2. Pour les employeurs

En première approche, la situation diffère si le « risque » associé au CETU est maintenu au sein de l'entreprise ou s'il est externalisé auprès d'un tiers :

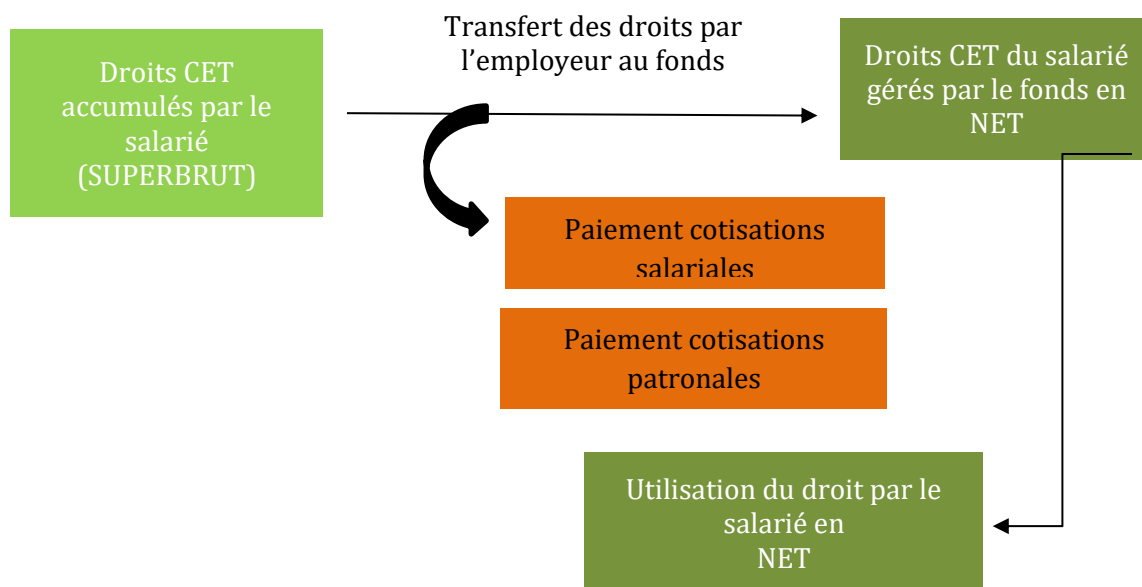
- ♦ si le risque est maintenu dans l'entreprise, le corollaire est le maintien d'une obligation de provisionnement par l'entreprise jusqu'au transfert du salarié à un autre gestionnaire (le prochain employeur, par exemple, ou un tiers consignataire), ce qui s'accompagnerait du transfert de la provision. Si la provision a déjà fait l'objet d'une déductibilité fiscale comme charge de personnel, la situation est inchangée pour l'entreprise ;
- ♦ si le risque est externalisé auprès d'un assureur ou d'un gestionnaire tiers au fil de l'eau, la déductibilité fiscale aura lieu au moment du flux de trésorerie en provenance de l'entreprise vers le tiers gestionnaire, à la manière du traitement des régimes de retraite à prestations définies en gestion externe financé soit par contrat d'assurance ou par une caisse de retraite dite « d'entreprise (cf. fiche n°19).

3.2. Pour les aspects sociaux

3.2.1. Option 1 : versement des cotisations et des contributions sociales lors du transfert financier au tiers

Dans l'option d'une externalisation au fil de l'eau, l'employeur externalise son risque par la mise en place d'un transfert de trésorerie de manière régulière (mensuelle ou annuelle par exemple). La mise en place d'un régime d'appel des cotisations et contributions sociales lors de ce transfert monétaire au tiers implique la réception, par le gestionnaire, d'un montant net : le versement des cotisations et contributions sociales est opéré préalablement par l'employeur.

Dans ce schéma, la valeur des jours et leur éventuelle augmentation n'implique pas de revalorisation des cotisations patronales et salariales payées en entrée, limitant l'impact financier pour le tiers gestionnaire (s'il assume la revalorisation des droits). Par contre, cette option peut avoir un impact sur les droits acquis (retraite, chômage) par la personne, qui ne progressent pas avec sa rémunération s'agissant des jours épargnés⁵. Cette option a toutefois le mérite de la simplicité et présente un caractère « libératoire » pour l'ensemble des parties.



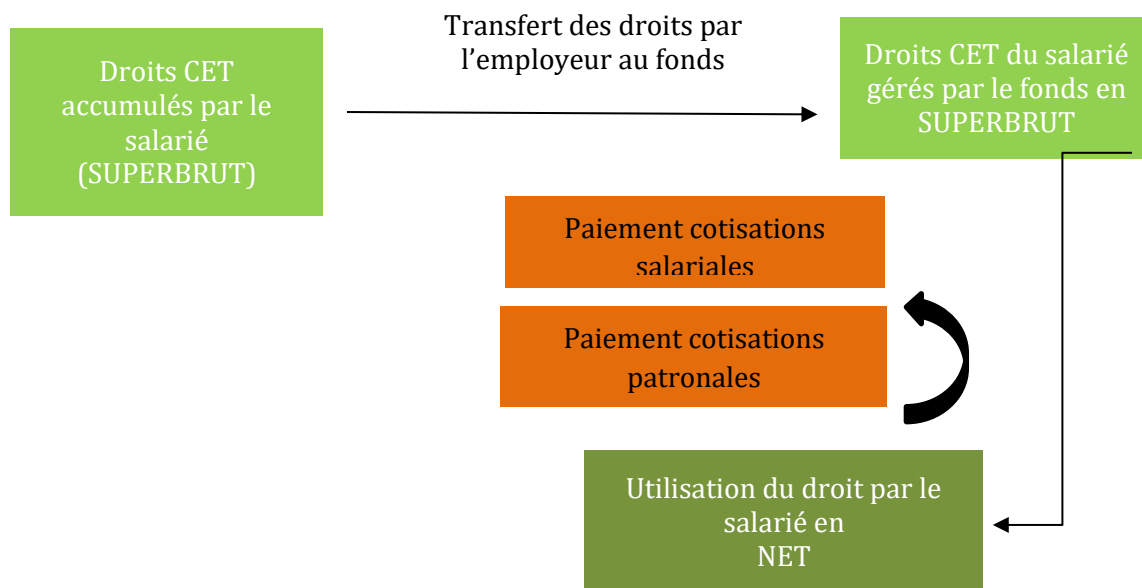
3.2.2. Option 2 : versement des cotisations et contributions sociales lors de l'utilisation des droits

Dans cette option, l'employeur verserait au gestionnaire tiers l'équivalent monétaire des droits acquis en superbrut (incluant notamment, outre le salaire net, les cotisations sociales salariales et patronales). Le tiers gestionnaire assurerait la gestion des droits de la personne en superbrut. Lorsque celle-ci souhaiterait les utiliser (rémunération complémentaire, notamment en cas de congés), le gestionnaire assurerait le versement de la rémunération nette à la personne, tout en s'acquittant du versement des cotisations et contributions, correspondant le cas échéant au montant des droits revalorisés.

⁵ L'ACOSS note qu'il pourrait être possible de mettre en place une règle d'indexation des droits passés, susceptible par exemple de compenser l'inflation, à défaut de l'évolution salariale.

Dans ce schéma, une revalorisation des droits du CETU (liée à des hausses de salaire) a des implications en termes de revalorisation des cotisations et contributions sociales, qui sont liées au niveau de salaire : ce delta, par rapport à ce qui a été versé initialement par l'employeur, a un impact financier sur le tiers gestionnaire, qui en subit le poids, avec par conséquent un risque sur son équilibre financier. Il permet par contre à la personne de cotiser, tant pour ses droits retraite que chômage, à un niveau plus élevé.

Le gestionnaire devrait pouvoir fournir au titulaire du compte une vision en temps réel des droits actualisés en net (matrice de conversion à construire).

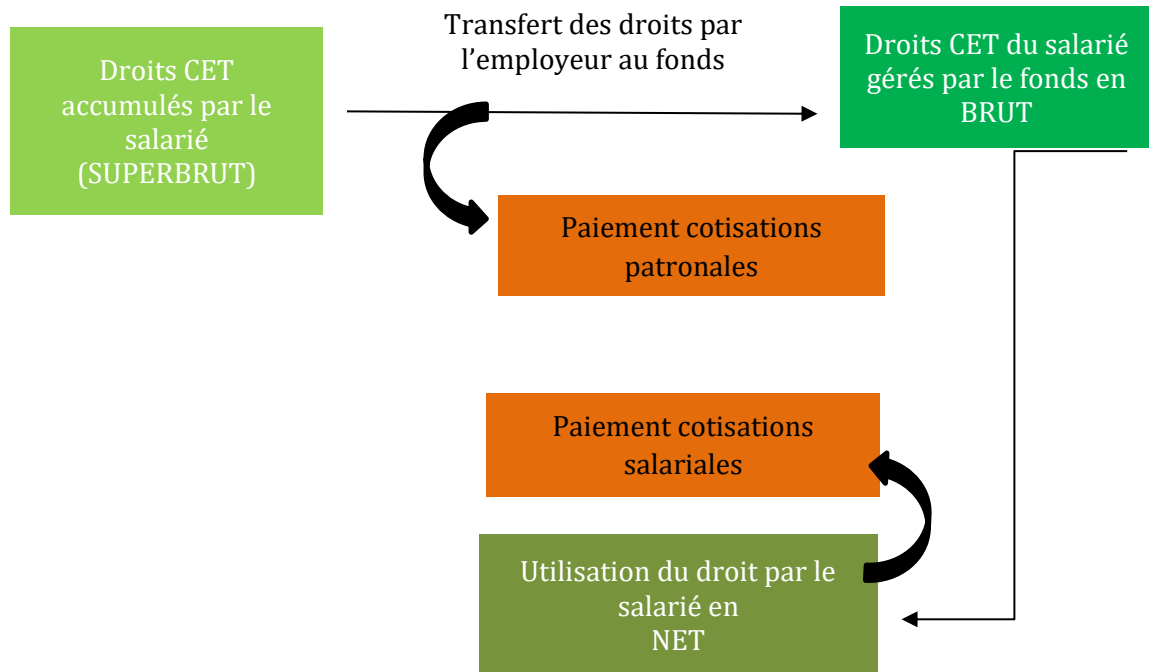


3.2.3. Option 3 : versement des cotisations patronales et salariales à des moments différents

Il pourrait être envisagé, comme pour les retraites chapeaux, de dissocier le moment de paiement des cotisations salariales et patronales :

- ♦ paiement des cotisations salariales : la contribution est appelée pour le salarié/bénéficiaire au moment où il perçoit l'indemnité (ces cotisations dépendraient donc du niveau de la rémunération lors de l'utilisation). Ce schéma est protecteur pour la personne (si le montant évolue favorablement du fait d'une évolution salariale, le droit constitué est plus important – le corollaire est un impact sur la valeur en net du droit, la cotisation salariale impactant le salarié et non le débiteur du salaire). Le gestionnaire devrait pouvoir fournir au titulaire du compte une vision en temps réel des droits actualisés en net (matrice de conversion à construire) ;
- ♦ paiement des cotisations patronales : paiement par l'employeur des cotisations en entrée (quand il constitue le droit pour le salarié) et qu'il transfère le droit au tiers gestionnaire.

Ce schéma correspond à une gestion par le tiers gestionnaire des droits en brut (et non en super brut). L'ACOSS a émis des réserves sur ce schéma consistant à ouvrir des droits sur la base des cotisations salariales, alors que les cotisations patronales n'auraient pas été payées sur la même base.



FICHE N° 21

**Estimations volumétriques liées au
fonctionnement du CETU**

SOMMAIRE

1. ESTIMATIONS DU NOMBRE DE COMPTES CET ACTIFS DANS L'HYPOTHÈSE D'UNE GÉNÉRALISATION	1
2. ESTIMATIONS EN TERMES D'ALIMENTATION	2
3. IMPACTS SUR LA VOLUMÉTRIE DES FONDS COLLECTÉS PAR LE TIERS GESTIONNAIRE EN FONCTION DES DEUX HYPOTHÈSES DE RÔLE DU GESTIONNAIRE.....	3
3.1. Dans l'hypothèse d'une alimentation au fil de l'eau	3
3.2. Dans l'hypothèse d'une alimentation lors des transferts	3
4. ESTIMATIONS EN MATIÈRE D'UTILISATION	4

Cette fiche vise à estimer quelques ordres de grandeur plausibles pour le déploiement du CET universel, en partant des données statistiques disponibles et des éléments micro recueillis par la mission auprès d'entreprises et de l'ANDRH. Ces ordres de grandeur ont notamment vocation à permettre de réaliser des simulations pour la gestion d'un possible futur régime et sa soutenabilité financière. Ils ont été établis en croisant des données disparates et représentent ce qu'a pu faire la mission dans le temps imparti. La DARES sera sans doute à même d'effectuer des analyses mieux documentées et plus approfondies une fois les contours du CETU définis. La réitération de l'enquête REPONSE en 2023 pourrait permettre d'inclure des questions plus précises et détaillées, utiles à la construction du CETU.

1. Estimations du nombre de comptes CET actifs dans l'hypothèse d'une généralisation

Deux options peuvent être envisagées :

- ♦ une ouverture automatique pour l'ensemble des actifs, à compter de 16 ans par exemple, sur le modèle du compte personnel de formation ;
- ♦ un maintien de l'ouverture uniquement pour les salariés et sur leur demande expresse, comme actuellement.

Dans la première option, le nombre de comptes serait équivalent à celui des actifs, soit 30,1 millions de personnes en 2021 selon l'Insee et la DARES¹. Selon la même source, la population active devrait continuer de croître légèrement au cours des deux prochaines décennies, passant à 30,5 millions en 2040, puis diminuerait pour se situer à 29,2 millions en 2070.

Dans la seconde, on peut noter qu'en dépit du principe d'ouverture à la demande du salarié, un certain nombre d'employeurs ayant mis en place un CET pratiquent l'ouverture automatique pour leurs salariés éligibles² (très souvent à compter d'un an d'ancienneté).

Les données DARES de 2017 (enquête REPONSE) indiquent que 22 % des salariés du secteur marchand et associatif (non agricole) employés dans un établissement comptant plus de 10 salariés déclarent être personnellement titulaires d'un CET. Le chiffre s'élève à 36 % pour les cadres. D'après l'INSEE, au deuxième trimestre 2022, la France (hors Mayotte) compte 26 643 100 emplois salariés, dont 20 716 900 dans le secteur privé et 5 926 200 dans la fonction publique (soit 22,2 % du total). À fin 2020, d'après la DARES, les entreprises de 1 à 9 salariés regroupent 18,6 % de l'emploi salarié du secteur privé, soit 3,5 millions de salariés.

Dans la fonction publique territoriale, fin 2019, 660 500 agents détiennent un CET (en hausse de près de 45 000 par rapport à 2017)³. Cela représente 38 % des agents et 58 % des catégories A (35 % pour les non cadres). Les chiffres varient selon la taille de la collectivité, de 4 % pour les communes et établissements communaux de moins de 1 000 habitants à 64 % pour les métropoles et communautés urbaines. Ce différentiel recoupe vraisemblablement à la fois un effet taille de la collectivité et un effet de structure de l'emploi, la part des cadres étant plus importante dans les collectivités de grande taille. De surcroît, il semble que l'organisation du travail dans les petites communes soit plus souvent calquée sur des cycles hebdomadaires de 35h générant moins de possibilités d'épargne. Ces chiffres sont en tout cas en cohérence avec ceux fournis à la mission par plusieurs des entreprises interrogées.

¹ Insee Références, *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2022.

² D'après l'enquête REPONSE de la DARES de 2017, 46,8 % des salariés ayant ouvert un CET déclarent que celui-ci lui a été affecté d'office.

³ Source : CNFPT/DGCL, Synthèse nationale des rapports au CT sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2019.

Selon l'enquête emploi de l'Insee, en 2019, les cadres représentent 19 % de l'emploi total. Dans la fonction publique territoriale, la part des catégories A est de 12,5 % en 2019 (d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2021). En redressant la part des cadres dans la FPT, on arrive à un total de 39 % de détention de CET (avec toujours une part de 35 % chez les non cadres et de 58 % chez les cadres).

Faute de meilleure estimation, il nous semble qu'il s'agit là d'hypothèses crédibles en cas de généralisation du CET, après une phase de montée en charge de plusieurs années (qu'ont connue les collectivités). Avec ces proportions et sans exclusions sectorielles, on aboutirait donc au total à 8,156 millions de comptes CET actifs dans le secteur privé, dont 2,283 millions de comptes de cadres, et 2,333 millions dans la fonction publique, dont 653 067⁴ comptes de cadres, et un total général de 10,489 millions de comptes.

2. Estimations en termes d'alimentation

Il est difficile de procéder à des estimations sans connaître les paramètres du futur CETU, mais les données relatives aux CET existants peuvent donner une vision moyenne susceptible de refléter ce que pourrait être un futur régime universel.

D'après les données de la DARES (issues de l'enquête Ecmoss), entre 2009 et 2017, en moyenne 9,3 % des salariés du secteur privé (des entreprises de 11 salariés ou plus hors secteur agricole) ont abondé un CET chaque année et cette proportion varie peu d'une année sur l'autre. Cela représente, en rapprochant différents indicateurs de la DARES, 42 % des détenteurs de CET. Il est donc proposé de retenir cette hypothèse pour les flux d'alimentation annuels dans le cadre du CETU, soit 4,450 millions de comptes alimentés annuellement.

La moyenne des jours déposés chaque année par les salariés qui déposent des jours entre 2009 et 2017 est de 7,16, elle aussi assez stable (comprise entre 8,4 en 2009 et 6,3 en 2013 et 2015). La DARES indique que les salariés disposant des plus hauts revenus sont plus nombreux à accumuler des jours sur leurs CET. Ainsi, en 2017, plus de 20 % des 10 % des salariés les mieux rémunérés déclarent avoir abondé un CET sur la dernière année, contre seulement 2 % des 10 % des salariés les moins bien rémunérés. À noter que ces comportements sont susceptibles d'évoluer en fonction des modalités de revalorisation des jours épargnés qui seront définies dans le régime du CETU. En termes d'âges, la part des salariés qui abondent leur CET croît avec l'âge, de 3,4 % pour les moins de 25 ans à environ 12 % entre 35 et 64 ans. S'agissant du nombre moyen de jours versés chaque année, il est de 5,9 pour les moins de 25 ans, croît légèrement entre 25 et 54 ans, et plus nettement pour les 55-64 ans (8,6) et les 65 ans et plus (11,7).

Ces éléments pourraient permettre de dessiner un profil d'abondement tout au long de la vie en fonction du niveau de rémunération⁵.

⁴ L'hypothèse de 19 % de cadres dans l'emploi total a été conservée dans la fonction publique, faute de certitude sur l'éligibilité des enseignants qui représentent une très large part des catégories A.

⁵ Pour des données sur le sujet, voir par exemple la note d'analyse n°72 de France Stratégie de novembre 2018, « Les salaires augmentent-ils vraiment avec l'âge ? ».

3. Impacts sur la volumétrie des fonds collectés par le tiers gestionnaire en fonction des deux hypothèses de rôle du gestionnaire

3.1. Dans l'hypothèse d'une alimentation au fil de l'eau

Dans cette hypothèse, le salarié aurait, comme c'est généralement le cas pour les CET existants, la possibilité d'abonder son CET annuellement. Dès lors que les jours seraient épargnés, l'employeur verserait au tiers gestionnaire le montant correspondant au salaire journalier net⁶. Selon les données précédentes, 9,3 % des salariés (soit 4,45 millions de personnes) abonderaient leur compte chaque année de 7,16 jours en moyenne. Selon l'Insee, le salaire net mensuel moyen en équivalent temps plein dans le secteur privé est de 2 520 € en 2020 (2 380 € dans le secteur public), soit 115 € en moyenne pour le salaire journalier calculé sur une base moyenne de 22 jours ouvrés par mois. En statique, et sans tenir compte des comportements d'abondement distincts en fonction du décile de revenus, le fonds recevrait donc chaque année 3,650 Md€, avec une dynamique suivant celle de la croissance des salaires.

3.2. Dans l'hypothèse d'une alimentation lors des transferts

Dans cette hypothèse, les droits accumulés par les salariés restent gérés par l'employeur chez qui ils ont été constitués jusqu'au terme du contrat de travail. Lors de la rupture du contrat, l'employeur transfère au tiers gestionnaire le montant correspondant au solde des droits du salarié à une valorisation calculée sur la base du dernier salaire, et verse le montant correspondant en net au tiers gestionnaire (conformément à l'hypothèse précédente).

D'après l'Insee et la DARES⁷, le taux de sortie de CDI était de 19,7 % en 2019 (contre 17,1 % en 2007) et celui des fins de CDD de plus d'un mois de 17,3 % (soit 6,7 points de plus qu'en 2007). On peut noter que le taux de sortie de CDI est nettement plus important pour les établissements de moins de 10 salariés (26,0 %) que pour ceux de 50 salariés ou plus (14,5 %). Le taux de rotation ayant tendance à augmenter dans le temps, il est proposé de retenir l'hypothèse d'un taux de sortie à 20 %. Cela signifierait que 20 % des 10,489 millions de titulaires de comptes CET actifs verseraient chaque année le solde de leurs droits au fonds gestionnaire⁸, soit 2,1 millions de flux annuels pour le Fonds. Cela revient aussi à dire que les salariés abonderaient leur CETU externalisé tous les 5 ans en moyenne, ou qu'ils l'abonderaient en moyenne 8 fois sur une carrière de 43 ans.

Au vu des données disponibles, il ne paraît pas possible de simuler les volumes de jours à transférer. Ceux-ci dépendront des paramètres retenus pour le CETU universel. On peut toutefois faire l'exercice (purement théorique) de partir d'hypothèses de plafonds pour voir ce que donnerait l'alimentation dans la perspective de l'atteinte des plafonds en fin de carrière (sans utilisation des jours épargnés externalisés). Une hypothèse basse pourrait être de 20 jours, une hypothèse moyenne de 60 jours (plafond actuel fonction publique hors COVID) et une hypothèse haute de 208 jours (plafond des personnels médicaux). Pour des raisons de simplicité, on se base sur une logique d'alimentation linéaire, tout en sachant que les salariés ont tendance à abonder davantage leur CET en deuxième partie de carrière (cf. fiche n°2).

Dans l'hypothèse basse, chacun des 8 abondements compterait en moyenne 2,5 jours, dans l'hypothèse moyenne 7,5 jours et dans l'hypothèse haute 26 jours.

⁶ Selon des modalités de calcul à définir et en faisant ici l'hypothèse d'un acquittement des cotisations « en entrée » (cf. fiche n°20).

⁷ Insee Références, *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2020.

⁸ On ne tient pas compte ici du fait de la possibilité de connaître plusieurs fins de contrat en cours d'année (en particulier pour les personnes en CDD), ni de celle (jouant en sens contraire) de ne rien avoir à déposer sur le Fonds.

En gardant l'idée d'une valeur nette moyenne des jours à 115 € avec 2,1 millions de flux annuels, le Fonds collecterait 601 M€ chaque année dans l'hypothèse basse, 1,8 Md€ dans l'hypothèse moyenne et 6,2 Md€ dans l'hypothèse haute.

4. Estimations en matière d'utilisation

De même que pour l'alimentation, il est difficile de projeter des estimations en matière d'utilisation sans connaître les règles applicables au CETU. Les données statistiques disponibles issues de l'enquête Ecmoss de l'Insee de 2019 ne renseignent que sur les jours pris une année donnée au titre du CET et n'informent donc pas sur les autres utilisations possibles (monétisation, abondement d'un plan d'épargne salariale, passage à temps partiel, rachat de cotisations retraite...). Elles indiquent que la part des salariés ayant pris un ou des jours sur leur CET est nettement croissante en fonction du revenu, de 0,9 % pour le premier décile à 9,3 % pour le 9^{ème} décile. Elle est également croissante avec l'âge (2,1 % pour les moins de 25 ans, 5,9 % pour les 55 à 64 ans). Le nombre de jours pris en moyenne varie peu jusqu'à 54 ans autour de 7 jours par an, il s'accroît en revanche considérablement pour les 55-64 ans avec 27,1 jours en moyenne, et pour les 65 ans et plus avec 47,6 jours, ce qui signale l'importance des utilisations de fin de carrière en termes de volume des jours pris, plus qu'en termes de taux de recours. Le nombre moyen de jours pris apparaît relativement stable dans le temps, 10,4 en moyenne entre 2015 et 2019.

La mission a pu collecter des données complémentaires auprès du GIP MDS, s'agissant des pratiques de monétisation, identifiées en DSN sous l'item « Prime rachat CET », ainsi que sur les « Sommes provenant d'un CET et réaffectées à un PERCO ou à un régime de retraite supplémentaire » également tracées dans la DSN. Elles sont présentées ci-dessous.

Ces données d'utilisation ayant été récupérées tardivement par la mission, elles n'ont pu être exploitées pour donner lieu à chiffrages, mais pourront l'être, notamment dans le cadre des potentiels travaux de simulation à mener sur la trajectoire de montée en charge et la soutenabilité financière d'un fonds mutualisé (cf. fiche n°10).

**Tableau 1 : Déclarations de « Prime de rachat CET » issues des DSN en 2021
par taille d'entreprises**

Nombre de salariés par entreprise	0-10	10-250	250-1000	1000-5000	> 5000	Total
Nombre d'établissements ayant déclaré ce type de primes (en nombre de SIRET)	4 298	5 274	4 276	8 155	11 374	29 455
Nombre de primes déclarées	39 827	130 925	72 823	109 188	235 162	546 334
Montant total de primes (en M€)	39,448	105,901	78,603	128,971	234,898	545,798
Montant moyen de prime (en €)	991	809	1 079	1 181	649	999

Source : GIP MDS.

Fiche n° 21

**Tableau 2 : Déclarations de « Sommes provenant d'un CET et réaffectées à un PERCO
ou à un régime de retraite supplémentaire »**

Nombre de salariés par entreprise	0-10	10-250	250-1000	1000-5000	> 5000	Total
Nombre d'établissements ayant déclaré ce type de sommes (en nombre de SIRET)	2 938	5 192	4 575	6 295	6 230	22 665
Nombre de sommes déclarées	31 840	34 972	60 931	61 244	79 032	235 874
Montant total de sommes (en M€)	29,685	46,110	70,627	88,871	107,936	313,355
Montant moyen des sommes déclarées (en €)	932	1 319	1 159	1 451	1 366	1 328

Source : GIP MDS.

FICHE N°22

**Esquisse des impacts possibles
sur le plan macroéconomique**

SOMMAIRE

1. IMPACTS SUR LA PRODUCTIVITÉ ET LA CROISSANCE	1
2. IMPACTS SUR LE NIVEAU DE L'EMPLOI.....	2
2.1. Sur les créations d'emplois	2
2.2. Sur la limitation des destructions d'emplois ou de l'activité partielle.....	2
3. IMPACT SUR L'EMPLOYABILITÉ DES PERSONNES UTILISANT LEURS DROITS POUR DE LONGUES PÉRIODES DE CONGÉS EN COURS DE CARRIÈRE	3

Il existe très peu de littérature économique sur les CET, et sur l'épargne-temps plus généralement. La fiche s'appuie donc sur des considérations économiques plus générales et s'inspire des échanges que la mission a pu avoir avec la Direction générale du Trésor, la DARES et l'économiste Gilbert Cette. Les impacts dépendront logiquement des choix de structure et des paramètres retenus pour le calibrage du dispositif.

1. Impacts sur la productivité et la croissance

L'abondement du CET en cours de vie active correspond à une limitation équivalente des prises de congés, et donc à une augmentation du temps de travail disponible (dans la mesure où les jours travaillés ne sont pas tous rattrapés sous forme de congés ultérieurs). L'augmentation de la durée du travail est un objectif affiché dans 44 % des accords¹. Cette augmentation est intéressante pour l'employeur en termes de coûts, par rapport aux heures supplémentaires nécessairement majorées d'au moins 10 % ou au recours à des renforts externes souvent plus coûteux et moins efficaces. Elle peut paraître également particulièrement bienvenue dans une période de difficultés de recrutement (88 % des entreprises adhérentes à l'ANDRH déclarent rencontrer des difficultés de recrutement²). L'abondement des CET est aujourd'hui nettement plus significatif pour les plus hauts déciles de revenus (cf. fiche n°2) qui peuvent être considérés – au moins par un pan de la théorie économique³ – comme les plus productifs. À l'inverse, l'utilisation est très concentrée sur la fin de carrière, généralement considérée comme une période de moindre productivité (cf. l'article de Patrick Aubert et Bruno Crépon cité en note 3). De ce point de vue, l'effet sur la productivité et l'activité de l'universalisation devrait s'avérer positif.

Certaines utilisations d'un CET qui serait portable tout au long de la vie sont également susceptibles de produire des effets économiques. Ainsi, l'utilisation du CET pour permettre ou faciliter des reconversions peut contribuer à une meilleure allocation des ressources sur le marché du travail. Sa mobilisation pour accéder à des formations longues (par exemple en complément du CPF) permettrait d'accroître le niveau de compétences et de qualification des travailleurs concernés, et donc probablement leur productivité et leur adaptabilité. Enfin, l'utilisation du CET universel pour appuyer la concrétisation de projets de création d'entreprises (par un apport en capital ou une source de rémunération du créateur) est susceptible d'avoir des effets positifs sur l'innovation et la croissance. De manière plus instantanée, la possibilité de monétisation peut avoir un effet d'augmentation de la demande.

Sans qu'il soit possible d'en évaluer l'ampleur et en fonction des paramètres retenus, l'universalisation des CET peut donc *a priori* être porteuse d'effets favorables sur la productivité et la croissance (sans qu'il soit possible de prouver le caractère potentiellement significatif de ces effets).

¹ D'après l'étude publiée dans la Nouvelle revue du travail, « Le compte épargne temps. Mieux vivre ou travailler plus ? », Tim Giotto et Jens Thoemmes, 11/2017.

² 462 entreprises répondantes en septembre 2022

³ Théorie du capital humain initiée par Becker et citée dans « Pourquoi y a-t-il des différences de salaires ? », article de Pierre Cahuc paru dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2001/1-2 (Tome XL), pages 13 à 24. Patrick Aubert et Bruno Crépon indiquent également que : « Une approche courant dans l'analyse économique consiste à considérer que la productivité individuelle « marginale » est égale au salaire » dans leur article « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation » publié dans *Économie et statistique* n°368 en 2003.

À l'inverse, des absences longues de salariés clés difficiles à remplacer peuvent conduire à des désorganisations de la production, particulièrement dans les TPE/PME et dans certains secteurs. Cet inconvénient peut toutefois être en partie pallié dans la construction du CETU par des délais de prévenance permettant aux employeurs de s'organiser au mieux pour gérer cette absence et par l'encadrement de sa durée. En outre, cet effet de perturbation du fonctionnement des entreprises serait par définition plutôt transitoire, là où les impacts positifs décrits plus haut s'inscrivent dans la durée. Laisser ouverte la possibilité d'une définition – au moins partielle – des règles d'encadrement du CETU au niveau de l'entreprise peut également faciliter la conciliation entre droits des salariés et enjeux d'organisation de la production.

2. Impacts sur le niveau de l'emploi

2.1. Sur les créations d'emplois

La généralisation du CET et les enjeux attachés à sa gestion peuvent accroître, particulièrement pour les petites entreprises, la perception de complexité liée aux embauches et donc avoir un impact négatif sur les créations d'emplois, qui sont principalement le fait des TPE/PME. Il est possible qu'une gestion externalisée, en supprimant le risque financier pour l'employeur et en limitant possiblement la charge de gestion, vienne minorer cet effet désincitatif, mais au prix d'un impact sur la trésorerie, souvent fragile pour les TPE/PME. Ceci plaide pour des modalités de gestion aussi simples et fluides que possible.

Le CET incitant à prendre des congés de plus longue durée, il induit des besoins de remplacement des salariés absents supérieurs aux congés payés classiques. Ceci peut induire un impact positif sur les créations d'emplois, mais aussi des coûts de gestion supplémentaires pour les entreprises.

À l'inverse, l'effet de flexibilité accrue du temps de travail limite le besoin de recours à de l'emploi temporaire en cas de pics d'activité en facilitant une augmentation des horaires de travail, ce qui joue négativement sur le besoin d'emplois.

Au global, si le CET permet une meilleure allocation du temps de travail au sein de l'entreprise, ou une meilleure allocation sectorielle de l'emploi, alors la productivité globale et l'emploi peuvent augmenter mais le cumul de ces différents effets est très difficile à apprécier *ex ante*.

2.2. Sur la limitation des destructions d'emplois ou de l'activité partielle

La dimension de flexibilité dans l'organisation du temps de travail qu'apporte le CET peut permettre de conserver plus facilement ses salariés en cas de sous-activité conjoncturelle. Cet impact a été bien documenté dans le cas de l'Allemagne à l'occasion de la crise financière de 2008-2009⁴.

⁴ Voir par exemple « Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité », de Inès Zapf, *Regards sur l'économie allemande*, bulletin économique du CIRAC, 101/2011.

La construction du CET français va moins dans le sens de ce type d'usages mais plusieurs entreprises ont indiqué avoir organisé – en accord avec leurs salariés – une utilisation des CET lors des baisses ou des interruptions d'activité associées à la crise du COVID-19 afin d'éviter ou de limiter le recours à l'activité partielle. En 2020, 1 300 accords et avenants portant sur le CET ont été signés et 110 accords marqués « COVID-19 » abordaient le CET sur la période allant d'avril à juin 2020. Par exemple, un avenant à l'accord de branche des cabinets ou entreprises d'expertises en automobile du 7 avril 2020 a prévu notamment la possibilité pour l'employeur de décider la prise par les salariés des jours placés sur leur CET, dans la limite de 5 jours ouvrés.

3. Impact sur l'employabilité des personnes utilisant leurs droits pour de longues périodes de congés en cours de carrière

La question de l'impact sur les freins à l'embauche des personnes titulaires de droits importants, spécifiquement pointée par la lettre de mission, fait l'objet d'une fiche spécifique. Mais la mission s'est également interrogée sur les impacts possibles en matière d'employabilité pour les personnes utilisant leur CET en cours de carrière pour des pauses de longue durée, par exemple dans le cadre de congés familiaux ou de congés sabbatiques. Aucune source n'a été trouvée concernant l'impact des congés sabbatiques sur l'employabilité.

En revanche, des éléments existent sur les congés familiaux.

S'agissant des possibles discriminations à l'embauche, le *testing* réalisé pour la DARES et dont les résultats ont été publiés en 2021⁵ indique que la mention de périodes d'inactivité dans les CV a en moyenne peu d'effet sur les chances d'être contacté par un recruteur potentiel. Toutefois, les impacts sont différenciés en fonction des âges : pour les plus jeunes, l'indication d'une période d'inactivité ou de présence d'enfants réduit systématiquement les chances d'être contacté par un recruteur. Pour les âges intermédiaires, la réduction de chance s'observe aussi. L'inverse s'observe en revanche aux âges plus avancés. La comparabilité avec les périodes d'inactivité spécifiquement liées à utilisation du CET est toutefois sujette à caution.

Une étude de la CNAF de 2019 sur la sortie de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) met en avant un moindre taux d'activité à l'issue des deux ans de prestation. La différence entre ceux qui ne travaillaient pas avant ou après la Prepare représente 7 % des bénéficiaires. À l'issue de la Prepare à taux plein, 43 % des bénéficiaires ne retravaillent pas alors qu'ils n'ont plus de soutien monétaire *via* la Prepare. En revanche, la Prepare à temps partiel ne diminue pas le taux d'activité, même si la quotité de travail à l'issue se trouve réduite. Il faut toutefois relativiser les enseignements de cette étude, le public concerné étant spécifique, tant en termes de caractéristiques socio-professionnelles que de moment de vie (présence au foyer d'au moins un enfant de moins de 3 ans). Par ailleurs, l'étude ne renseigne pas sur la durée effective de perception de la prestation, celle-ci pouvant aller jusqu'à 24 mois. Or, il est peu probable que le CETU puisse être utilisé en cours de vie active pour des périodes aussi longues. Cela invite néanmoins à veiller aux risques de désinsertion professionnelle qui peuvent être associés au CETU – en particulier pour les femmes – notamment si celui-ci permet des congés familiaux longs. Ces résultats tendent également à encourager les utilisations sous forme de temps partiel.

Une étude autrichienne sur l'extension du congé parental de 1 à 2 ans indique que cet allongement réduit de manière significative le retour à l'emploi et le niveau de salaire à court terme, mais pas sur la longue durée. Là encore, la durée de l'absence (et peut-être aussi son motif) joue sans doute un rôle significatif.

⁵ DARES Analyses, « Discrimination à l'embauche selon le sexe : les enseignements d'un *testing* de grande ampleur », mai 2021, N°26.

Il existe également des travaux sur l'effet sur le retour à l'emploi de la durée passée au chômage pour les demandeurs d'emploi. Là aussi, la pertinence de la comparaison peut être relativisée du fait de l'effet de signal spécifique du chômage, sans doute différent de celui d'autres types de sortie de l'emploi. Un article sur la situation française (assez ancien⁶) indique que le taux de sortie du chômage ne dépend pas fortement de la durée hors de l'emploi, en tout cas jusqu'à 1 an.

On peut conclure de ce rapide panorama que cette vigilance ne vaut vraisemblablement que pour des périodes d'arrêt longues (supérieures à un an) et impliquant une sortie de l'emploi. Dans l'hypothèse où cette utilisation serait possible dans le cadre du CETU, elle sera probablement nettement plus limitée que les usages en emploi et pour des périodes majoritairement courtes (la moyenne des jours pris actuellement étant d'environ 7 jours).

⁶ "Unemployment Dynamics and Duration Dependence in France, the Netherlands and the United Kingdom", *The Economic Journal*, Volume 104, Issue 423, March 1994, Pages 432-443.

FICHE N° 23

Impacts en matière de finances publiques

SOMMAIRE

1.	L'UNIVERSALISATION DU CET PEUT SE FAIRE SANS IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES	1
2.	LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE GESTION EXTERNALISÉE PRÉSENTERAIT SANS DOUTE A <i>MINIMA</i> DES COÛTS D'INVESTISSEMENT	1
3.	LES POSSIBLES ÉVOLUTIONS DU FONCTIONNEMENT DES CET DANS LA FONCTION PUBLIQUE POURRAIENT ENGENDRER DES COÛTS.....	2
4.	PAR SON CARACTÈRE UNIVERSEL, LE CETU POURRAIT APPORTER UNE CONTRIBUTION EFFICIENTE À CERTAINES POLITIQUES PUBLIQUES	3
4.1.	La mise en œuvre du CETU pourrait générer quelques économies marginales	3
4.2.	Il pourrait également servir d'appui au développement de certaines politiques publiques en constituant un support facilement mobilisable	4

1. L'universalisation du CET peut se faire sans impact sur les finances publiques

Plusieurs options de mise en œuvre du CETU peuvent présenter une neutralité pour les finances publiques. L'option de généralisation à l'ensemble des entreprises sans droit à la portabilité ne présenterait pas de différence pour les pouvoirs publics. On peut juste s'attendre à un surcroît de dépôt d'accords dans les DREETS si les entreprises sont incitées à négocier.

L'hypothèse de transfert entre entreprises laissée à la main des entreprises n'aurait pas non plus de répercussion sur les finances publiques.

Par ailleurs, la mission a raisonné sur la base d'options de construction du CETU sans impact sur les recettes fiscales et sociales (cf. fiche n°20).

2. La mise en place d'un système de gestion externalisée présenterait sans doute *a minima* des coûts d'investissement

La question des coûts de gestion est traitée dans la fiche portant sur les critères de choix du gestionnaire. S'agissant de fonds privés, il paraît logique que les coûts de gestion soient financés par un prélèvement sur les sommes gérées, comme c'est le cas pour les systèmes de gestion externalisée aujourd'hui auprès d'assureurs. Une telle externalisation pourrait même être porteuse d'économies de gestion (sans doute limitées) pour les entreprises comme pour les employeurs publics.

Une fiche spécifique est dédiée aux enjeux de soutenabilité financière d'un fonds externalisé. La mise en place d'une garantie publique associée à ce fonds présenterait un risque potentiel important ; il est donc recommandé de travailler sur la mise en place de mécanismes d'ajustement internes au système.

Toutefois, le démarrage du système d'externalisation nécessitera des coûts d'investissement en termes de ressources humaines et de système d'information. Les hypothèses sont détaillées dans la fiche relative aux critères de choix du gestionnaire. La mission ayant exclu la possibilité d'une reprise par un fonds externalisé des stocks de CET existants, ce financement ne pourra se faire sur les sommes gérées. Dans l'hypothèse d'une gouvernance confiée aux partenaires sociaux (et reposant par exemple sur l'AGIRC-ARRCO), il ne paraît pas inenvisageable que ces coûts puissent être pris en charge par les réserves des retraites complémentaires mais cette option présentera vraisemblablement une acceptabilité faible, et ne couvrirait sans doute pas les fonctionnaires ni les indépendants. L'État devrait donc se préparer à assumer les coûts d'investissement. Dans l'hypothèse d'une gestion qui s'appuierait largement sur la CNAV, un portage par la branche retraites paraît également envisageable mais nécessitera vraisemblablement un apport spécifique dans le cadre de la COG de la CNAV.

3. Les possibles évolutions du fonctionnement des CET dans la fonction publique pourraient engendrer des coûts

Dans l'hypothèse d'une gestion des CET qui resterait très décentralisée et en l'absence d'extension de la portabilité, le système actuel en œuvre de la fonction publique pourrait demeurer inchangé. Certains points d'évolution pourraient toutefois être envisagés. La promesse de portabilité entre les trois fonctions publiques issue de l'article 3 de l'ordonnance n°2017-543 n'est pas totalement effective en pratique, en particulier pour les mobilités impliquant l'État (cf. fiche n°8) et implique d'en préciser les modalités et de clarifier et d'harmoniser la question des flux financiers. La mise en œuvre d'un transfert systématique de la valeur des droits pour les mobilités au sein de la fonction publique serait par construction neutre pour les finances publiques.

Dans l'hypothèse de l'instauration d'une portabilité entre secteur public et secteur privé¹, les transferts financiers deviendraient nécessaires.

La possible extension du champ aux pans de la fonction publique aujourd'hui non éligibles au CET (personnels enseignants et militaires notamment) présenterait vraisemblablement des coûts organisationnels et de mise en œuvre opérationnelle.

La fonction publique pourrait par ailleurs être incluse dans un système de gestion externalisée des CET. Sa mise en œuvre se traduirait vraisemblablement par quelques coûts d'adaptation, notamment sur le plan des systèmes d'information.

L'hypothèse d'une gestion externalisée « au fil de l'eau » aurait en revanche un impact important sur les finances publiques, les employeurs publics devant décaisser chaque année les montants correspondants à la rémunération des congés non pris de leurs agents. D'un point de vue budgétaire, cela représenterait sans doute un coût net. En effet, le remplacement des agents utilisant leur CET, y compris en fin de carrière, est loin d'être systématique et il est rare que l'absence d'un agent aboutisse à priver une entité publique de recettes budgétaires². Par ailleurs, le provisionnement des CET dans la fonction publique (en particulier territoriale) n'apparaît pas systématique et il n'implique pas nécessairement des impacts budgétaires (cf. fiche n°19). En outre, seule la monétisation (ou le placement sur le RAFP) a une incidence directe supplémentaire en trésorerie pour les employeurs publics. Or, celle-ci reste limitée et, dans la grande majorité des cas, moins coûteuse que la rémunération réelle de l'agent.

Cette hypothèse aurait toutefois l'intérêt de décharger les employeurs publics de la gestion des CET et du risque financier que cela peut représenter pour les petites collectivités ne pratiquant pas le provisionnement. La possibilité de conversion des droits CET en trimestres de retraite est plébiscitée par les employeurs publics car elle pourrait permettre d'éviter les prises de CET de fin de carrière qui posent souvent des problèmes, soit de nature organisationnelle en cas de non-remplacement de l'agent en congé de longue durée, soit financier en cas de paiement de deux agents sur le même poste budgétaire.

¹ La mission n'a pas identifié de sources de données récentes concernant les mobilités entre le secteur public et le secteur privé.

² Même si cela peut s'imaginer par exemple dans le cadre de la tarification à l'activité hospitalière, ou de plusieurs services publics soumis à une tarification des usagers.

L'évolution des règles de monétisation pourrait également générer un autre impact financier. Le système actuel de monétisation des jours au forfait et limité aux jours au-delà de 15 jours apparaît nettement restrictif par rapport aux pratiques qui peuvent avoir cours dans le secteur privé. En effet, si les accords d'entreprise encadrent souvent la monétisation (notamment en termes de motifs), celle-ci est généralement possible au niveau du salaire réel. Sans préjuger des règles qui pourront être fixées s'agissant du CETU, il est possible que ce cadre soit amené à évoluer pour la fonction publique. En l'absence d'évolution des comportements, le passage des barèmes forfaitaires actuels à une rémunération au réel aurait un coût direct chiffré par la direction du budget à 82,3 M€ pour l'État (dont 38,6 M€ pour les catégories A, 34,9 M€ pour les catégories B et 8,8 M€ pour les catégories C). Il faudrait toutefois s'attendre dans une telle hypothèse à un accroissement des demandes de monétisation, que la mission n'a pas estimé.

La conférence des DG de CHU a également alerté sur le fait que les CET n'étaient aujourd'hui pas intégrés dans les coûts moyens de référence des personnels pour le calibrage des financements, ni dans les enveloppes de compensation pour les mesure de revalorisation salariale. Des sollicitations sont donc à attendre de la part de la FPH, a fortiori dans des hypothèses qui impliqueraient une revalorisation de la monétisation et/ou un possible accroissement des plafonds.

Les représentants de la conférence ont par ailleurs suggéré une autre évolution de la monétisation qui pourrait consister à faire converger le fonctionnement du CET avec celui du supplément familial de traitement, sous l'angle d'un barème asservi à l'indice majoré de l'agent assorti d'un plafond.

4. Par son caractère universel, le CETU pourrait apporter une contribution efficiente à certaines politiques publiques

4.1. La mise en œuvre du CETU pourrait générer quelques économies marginales

La mission a identifié quelques exemples (qui ne présentent pas nécessairement un caractère exhaustif).

En matière d'assurance chômage, si les droits CET sont susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'un différé d'indemnisation, cela peut engendrer une économie équivalente pour le régime (en tout cas pour les personnes n'épuisant pas leurs droits). De même, la monétisation entraînerait une réduction de l'indemnisation chômage à hauteur de 30 % du surcroît de rémunération.

En fonction des choix de gestion effectués (cf. fiches n°8 et 21), la gestion du CETU pourrait être en grande partie mutualisée avec celle du CPF et/ou du compte professionnel de prévention et donc permettre des économies d'échelle dans la gestion de ces dispositifs.

4.2. Il pourrait également servir d'appui au développement de certaines politiques publiques en constituant un support facilement mobilisable

Plusieurs des usages du CETU relèveront – au moins en partie – de l'intérêt général. Ainsi, l'usage formation (en complément ou non du CPF) devrait faciliter l'accès à la formation hors temps de travail et les reconversions. En cas d'ouverture de l'utilisation aux non-salariés, il pourra également constituer un appui non négligeable à la création d'entreprises (cf. fiche n°11). Il pourra également être mobilisé comme outil d'appui à l'autonomie des jeunes en aidant la concrétisation de leurs projets.

Le CETU sera par ailleurs vraisemblablement mobilisé pour financer des congés familiaux aujourd'hui non ou peu rémunérés. Il serait ainsi susceptible d'accroître le recours à ce type de congés, et donc possiblement de limiter les coûts aujourd'hui supportés par la collectivité notamment pour l'accueil de la petite enfance ou l'accompagnement des personnes âgées ou en situation de handicap. Il conviendra toutefois d'exercer une vigilance particulière sur le fait que la mobilisation de ce type de congés réponde bien à un choix et de veiller aux risques potentiels en matière de désinsertion professionnelle évoqués dans la fiche traitant des impacts économiques.

Certains de ces objectifs pourraient s'accompagner d'un souhait d'abondement par les pouvoirs publics. L'utilisation du support du CETU (à condition qu'il soit véritablement généralisé) présenterait sans doute un canal efficient, par rapport à la création de dispositifs d'aide *ad hoc* nécessitant une construction *ex nihilo*.

FICHE N° 24

Enjeux pour les « petits » employeurs

SOMMAIRE

1. LA SITUATION DES PETITES ENTREPRISES, TPE ET PME.....	1
1.1. Caractéristiques des entreprises par catégories, la situation des TPE-PME	1
1.2. Structuration du temps de travail	2
1.3. Spécificité de l'organisation du travail	4
1.4. Architecture CETU et impacts sur les TPE-PME.....	5
1.5. Gestion et transfert des droits	8
1.5.1. <i>Impacts sur le coût du travail et sur le bilan des entreprises.....</i>	<i>8</i>
1.5.2. <i>Impacts sur la trésorerie.....</i>	<i>9</i>
1.5.3. <i>Impacts sur l'organisation et les frais généraux.....</i>	<i>10</i>
1.6. Un appui aux TPE-PME serait utile au moment de l'instauration du CETU.....	10
2. LA SITUATION DES PETITES COLLECTIVITÉS	11
2.1. Caractérisation du CETU dans les petites collectivités.....	11
2.2. Les emplois non complets, partagés entre collectivités.....	12
2.2.1. <i>Définitions : Emploi annexe, emploi non-annexe, emploi principal et</i>	
<i>emploi secondaire.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Les agents des petites collectivités</i>	<i>12</i>
2.3. Les interrogations des petites collectivités en raison d'éventuelles nouvelles	
règles liées au CETU	13
2.3.1. <i>Les motifs d'attention des élus de petites collectivités.....</i>	<i>13</i>
2.3.2. <i>Instauration d'une règle spécifique concernant la collectivité employeur</i>	
<i>au moment de la liquidation des droits.....</i>	<i>14</i>

Quasi inexistant au sein des petites entreprises en l'absence d'accords, le CET ne serait pas un dispositif adapté aux TPE-PME selon l'ordre des experts comptables : complexité, impact sur l'organisation du travail, charge financière, nécessité d'une structuration RH de suivi dissuaderaient son adoption. L'ensemble serait constitutif d'une inadaptation aux contraintes auxquelles doivent faire face les TPE-PME.

La présente fiche a pour objet, à partir de l'examen de ces spécificités et de l'architecture qui pourrait être retenue pour le futur CETU et ses principales caractéristiques, d'en évoquer les possibles conséquences pour les salariés et responsables des TPE et PME.

Dans la fonction publique territoriale (FPT), et plus particulièrement pour les plus petites collectivités territoriales, majoritairement représentées au sein de la FPT (27 969 communes comptant moins de 10 agents), la perspective de la création du CETU soulève un certain nombre de points de vigilance, notamment au plan financier.

Echaudées par des précédents de prise en charge financière issus de mécanismes jugés trop coûteux par les petites collectivités (ex : répartition de la prise en charge financière de l'allocation de retour à l'emploi, l'ARE pour les emplois à temps non complet), leurs élus seront très attentifs à ce que le CETU ne reproduise pas ces mécanismes. Ils seront vigilants quant aux éventuels risques qui pourraient peser sur les budgets des petites collectivités et, le cas échéant, pourraient en appeler à une prise en charge mutualisée.

1. La situation des petites entreprises, TPE et PME

1.1. Caractéristiques des entreprises par catégories, la situation des TPE-PME

En 2019, la France compte 4,1 millions de petites et moyennes entreprises¹ marchandes non agricoles et non financières (incluant toutefois les exploitations forestières, les auxiliaires de services financiers et d'assurance et les *holdings*). Parmi celles-ci, 3,9 millions sont des micro-entreprises (MIC), qui emploient 2,5 millions de salariés en équivalent temps plein (ETP) et réalisent 19 % de la valeur ajoutée.

Les 153 000 PME hors MIC emploient 3,9 millions de salariés et réalisent 23 % de la valeur ajoutée. Au total, les PME emploient ainsi 6,4 millions de salariés (en ETP) et réalisent 43 % de la valeur ajoutée.

Tableau 1 : Principales caractéristiques des entreprises par catégorie en 2019

Principales caractéristiques des entreprises par catégorie en 2019					
Secteurs marchands non agricoles et non financiers	MIC	PME hors MIC	ETI	GE	Ensemble
Nombre d'entreprises	3 946 131	152 826	5 861	276	4 105 094
Effectif salarié en ETP (en milliers)	2 508	3 931	3 268	3 581	13 288
Valeur ajoutée hors taxes (en milliards d'€)	240	288	316	397	1 241
Effectif salarié moyen en ETP par entreprise	1	25	547	13 034	4
Salaires moyen brut par salarié en ETP (en milliers d'€)	42	41	47	49	45
Champ : France, entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers					
Source : Insee références paru le 1er décembre 2021, base É sane 2019.					

Source : Insee.

¹ Source : INSEE références (1/12/2021). Les entreprises en France, Edition 2021.

1.2. Structuration du temps de travail

Les durées collectives moyennes de travail selon la taille des entreprises sont les suivantes :

Tableau 2 : Durée collective moyenne de travail par taille d'entreprises

Durée collective hebdomadaire de travail ▼	2022 T1 ▼	2022 T2 ▼
10 à 19 salariés	36,424	36,324
20 à 49	36,319	36,235
50 à 99	35,972	35,882
100 à 249	35,769	35,688
250 à 499	35,481	35,443
> 500	35,316	35,264
Toutes tailles	35,783	35,715

Source : Dares, la durée collective hebdomadaire de travail, 23 septembre 2022.

Au sein des TPE², 66 % des salariés sont soumis à une durée collective hebdomadaire de 35 heures, alors que 25 % sont soumis à une durée de 39 heures ou plus. Sur une année, les salariés des TPE à temps complet effectuent environ 70 heures supplémentaires, alors que leurs homologues des entreprises de 10 salariés ou plus en effectuent 41 en moyenne.

28 % des salariés des TPE travaillent à temps partiel, une part plus élevée de 12 points que celle enregistrée dans les autres entreprises, où seulement 16 % des salariés sont à temps partiel. Lorsqu'ils travaillent à temps complet, les salariés des très petites entreprises sont, en revanche, soumis en moyenne à une durée collective de travail plus longue que celle des salariés des entreprises de 10 salariés et plus (36,2 heures, contre 35,6 heures par semaine).

Selon son étude d'avril 2019 « Le temps de travail dans les TPE », la DARES résume ainsi l'organisation du travail au sein des TPE en 2015 :

« Davantage de salariés à temps partiel et une durée de travail hebdomadaire plus longue pour les salariés à temps complet que dans les autres entreprises, telles sont les deux grandes caractéristiques du temps de travail observables dans les très petites entreprises (TPE). À l'inverse, le travail au forfait en jours – le temps de travail est décompté en nombre de jours à l'année, et non en nombre d'heures par semaine – fait presque figure d'exception.... »

On reprend ici deux tableaux de cette étude.

² Dares résultats, avril 2019 n° 20 « Le temps de travail dans les TPE ».

Principaux indicateurs du temps de travail dans les TPE et les autres entreprises

Indicateur	TPE (1 à 9 salariés)	autres entreprises (10 salariés ou plus)
Part du temps partiel	28%	16%
Part du forfait en jours	2%	13%
Part du CDI	87%	84%
Temps de travail hebdomadaire des salariés à temps complet	36,2	35,6
Part des salariés ayant effectué des heures supplémentaires*	40%	34%
Part d'entreprises ouvertes régulièrement le dimanche**	12%	<i>non disponible</i>

* Pour les entreprises ayant au moins un salarié à temps complet.

** Par "entreprises ouvertes régulièrement le dimanche", on désigne les TPE ouvertes plus de 12 fois au cours de l'année 2015.

Lecture : en 2015, 87 % des salariés des TPE sont en contrat à durée indéterminée, contre 84 % dans les entreprises de 10 salariés ou plus.

Champ : entreprises du secteur marchand (hors agriculture).

Source : Dares, enquêtes Acemo TPE 2016 et Acemo Trim T4 2015.

Principales caractéristiques socio-démographiques des TPE et des autres entreprises

Indicateur	TPE (1 à 9 salariés)	autres entreprises (10 salariés ou plus)
Femmes	48%	48%
Hommes	52%	52%
Cadres	15%	24%
Professions Intermédiaires	6%	13%
Employés	56%	44%
Ouvriers	23%	19%

Lecture : 56 % des salariés des TPE sont des employés, contre 44 % dans les entreprises de 10 salariés ou plus.

Champ : entreprises du secteur marchand (hors agriculture).

Sources : Dares, enquête Acemo TPE 2016 et Insee, DADS 2015 ; calculs Dares.

On retiendra, s'agissant des TPE, que 87 % des salariés sont en CDI. Leur rythme hebdomadaire de travail est supérieur à celui des entreprises de plus de 10 salariés (36,2 h vs 35,6 h) générant ainsi possiblement du temps de récupération. 40 % de l'ensemble des salariés effectuent des heures supplémentaires (34 % pour les plus de 10 salariés).

Les salariés rémunérés au forfait en jours restent une exception dans les très petites entreprises : seuls 2 % sont concernés, contre 13 % dans les autres entreprises. Cette différence non négligeable s'explique par la nature des activités exercées par les TPE. Majoritairement tournées vers l'économie locale et destinées à répondre aux besoins immédiats des personnes, celles-ci emploient en effet moins de cadres que les entreprises de 10 salariés ou plus (15 % vs 24 %), les cadres étant la catégorie sociale la plus souvent au forfait.

En conjuguant un travail hebdomadaire supérieur aux 35 heures et un nombre important de salariés effectuant des heures supplémentaires, il peut donc y avoir matière à épargner sur un compte épargne-temps les compensations de dépassements de la durée légale de travail hebdomadaire : compensations en RTT pour les 25 % de salariés à durée hebdomadaire de travail de 39 h et plus, repos compensateurs générés par les heures supplémentaires (70 h/an pour les moins de 9 salariés, 41h/an au-delà) si les salariés le souhaitent.

1.3. Spécificité de l'organisation du travail

Dans le numéro 5 de la Revue des conditions de travail de décembre 2016, édité par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), Irène Gaillard, ergonomiste et enseignante-chercheuse à l'Université de Toulouse, analyse les spécificités des TPE-PME sur le thème : « Les compétences organisationnelles, base de la santé au travail ».

« En terme d'organisation du travail, les salariés agissent en petits collectifs et produisent en proximité avec le chef d'entreprise. L'organisation est construite autour d'un nombre réduit de personnes, le dialogue social est direct et les salariés comme le chef d'entreprise partagent la connaissance des réalités du terrain. De plus, le chef d'entreprise combine l'ensemble des fonctions de l'entreprise en exerçant plusieurs métiers. Il intervient fortement dans les choix stratégiques de développement de son entreprise et dans ses modalités de mise en œuvre. Il décide du style de management organisationnel et le réalise en même temps.

Ces spécificités peuvent être un véritable atout pour la santé au travail. Elles permettent :

- *des décisions plus souples du point de vue des conditions de travail ; en effet, la connaissance de la réalité du travail évite des décisions générant des points de blocage dans le déroulement du travail ;*
- *des ajustements au fil de la production car la proximité avec les salariés facilite les feedbacks, le suivi et le contrôle ;*
- *de donner une plus grande autonomie à l'équipe comme au dirigeant car les savoir-faire de chacun sont connus et reconnus.*

Mais le dirigeant est aussi très seul face à ses décisions, il n'est généralement pas formé à ce rôle de manager. »

Dans le prolongement de ces caractéristiques, il est tout aussi fréquent que les structures de gestion RH des petites entreprises se résument au seul dirigeant avec l'appui de son comptable. En confirmation des difficultés à internaliser la gestion des CET par les petites entreprises, il ressort des entretiens de la mission avec les représentants des experts comptables que, lorsque les CET sont mis en place par des PME, l'entreprise externalise le plus souvent la gestion financière des droits des salariés vers un assureur (décaissement par l'entreprise de la valeur des jours épargnés, et remboursement par l'assureur sur demande de l'entreprise, de la valeur du ou des jours pris au moment de la demande ou de leur monétisation, au niveau de l'épargne actualisée du rendement des sommes placées par l'assureur), moyennant le paiement de frais de gestion.

Les représentants des gestionnaires RH auditionnés par la mission ont confirmé une attention spécifique des petites entreprises quant aux conséquences du CETU sur l'organisation du travail dans l'entreprise, sur le besoin d'appui RH pour la gestion des comptes individuels des salariés, sur les coûts liés à l'instauration du CETU.

Les TPE-PME se caractérisent en outre par des besoins d'agilité dans l'organisation du travail, d'adaptabilité pour faire face aux imprévus, de souplesse dans la dévolution des tâches :

- ◆ compétences spécifiques de certains salariés qui ne peuvent être assumés par d'autres ;
- ◆ collectif de travail réduit notamment en TPE et impact de l'absence de salariés sur les chaînes de production ;
- ◆ besoin de flexibilité pour faire face aux aléas des commandes ;
- ◆ importance de la mobilisation de chaque salarié dans la performance de l'entreprise ;
- ◆ prise en compte des besoins de santé, de repos, de formation etc. des salariés.

Le faible nombre de salariés au sein des TPE et des petites PME³, l'existence de compétences spécifiques de certains, nécessaires à l'activité de l'entreprise et donc la quasi impossibilité de s'en passer, la conception de l'organisation du travail en équipe, où le résultat collectif peut dépendre de la présence de chaque salarié à un poste de travail, génèrent une attention particulière à l'encontre de tout dispositif qui pourrait accroître les absences des personnels.

1.4. Architecture CETU et impacts sur les TPE-PME

Cette analyse renvoie à la fiche n°6 « Une création nécessitant une articulation entre cadre normé et négocié ». Elle examine les conséquences des hypothèses d'architecture du CETU, pour les salariés et les entreprises.

Hypothèse 1 : la loi instaure le CETU comme l'unique dispositif d'épargne de temps applicable à tous

Il s'agit d'un dispositif unique se substituant aux CET d'entreprise existants, opposable aux employeurs, de nature à garantir à chaque salarié la possibilité d'alimenter et d'utiliser son CETU à son initiative tout au long de sa vie professionnelle, dans des conditions prédéfinies par la loi. Les TPE-PME ayant peu mis en place le CET, l'impact du CETU sur la remise en cause d'une négociation collective qui aurait présidé à l'instauration des CET est faible, environ 90 % des TPE-PME n'ayant, selon l'ordre des experts-comptables, pas créé de CET.

S'agissant des impacts sur les salariés :

- ◆ pour toutes les TPE-PME qui n'ont pas instauré de CET, c'est un droit nouveau pour les salariés qui leur permettra d'épargner des droits à congés, de les consommer sous forme de jours de congés CETU ou de monétisation lorsqu'ils le souhaiteront, en fonction des règles CETU mises en place par la loi. Le nombre moyen d'heures supplémentaires annuel dans les TPE, 70h et dans les entreprises de plus de dix salariés, 41h, ouvrent une possibilité d'alimentation, de même que les congés non pris au-delà des 4 semaines obligatoires, les éventuels jours de RTT ou conventionnels spécifiques et, si la loi le prévoit, une alimentation possible en argent (primes ou autres) ;
- ◆ le cas échéant, en fonction des règles définies par la loi, amélioration des possibilités de repos, de formation, de gestion des événements de la vie personnelle, de réalisation de projets personnels, amélioration du pouvoir d'achat, anticipation de la préparation à la retraite.

Pour les entreprises ayant instauré le CET, il existe un risque de règles moins favorables que celles retenues pour le CETU (cf. sort des accords examinés par la fiche n° 6 précitée).

S'agissant des impacts sur l'entreprise :

- ◆ pour celles qui avaient négocié un CET, voir la fiche n° 6 ;
- ◆ pour celles qui n'en disposaient pas : opposable à l'employeur, les caractéristiques d'alimentation, d'utilisation et de portabilité du CETU présenteront selon leur portée des enjeux variables pour les TPE-PME : plus le nombre de salariés est faible dans l'entreprise, plus chacun d'entre-eux détient une compétence spécifique et plus les absences peuvent peser sur l'organisation du travail, la production et la compétitivité de l'entreprise. Au sein de règles CETU qui toucheront toutes les entreprises, certaines pourront avoir un impact spécifique sur les TPE-PME : le niveau des plafonds d'épargne ; l'accord requis ou non de l'employeur quant au moment de consommation des droits ; le délai ou non de prévenance de l'employeur pour la prise des droits. En outre, la faiblesse d'organisation RH des petites entreprises entraînera un besoin d'accompagnement de

³ Selon l'INSEE, Esane 2019, les 152 826 PME ont un effectif moyen de 25 salariés.

gestion du CETU (important si la gestion CETU est internalisée ; plus simple en cas d'existence d'un fonds national).

- ◆ L'absence de possibilité de négociation collective (qui s'imposerait ici à toutes les entreprises) pourra avoir un impact spécifique sur les TPE-PME. Les interlocuteurs de la mission (experts comptables, ANDRH) ont notamment souligné le besoin de souplesse d'organisation des petites structures, s'inquiétant d'un dispositif national dont les rigidités s'imposeraient.

Hypothèse 2 : le CETU est la généralisation des actuels CET

Dans cette hypothèse, le rôle de la négociation collective est central. La loi ne prévoit que des dispositions minimales. Pour les TPE-PME, il s'agira d'engager une négociation entre partenaires sociaux et de parvenir à un accord d'entreprise (ou de recourir aux alternatives potentiellement prévues par les textes).

L'ordre des experts comptables avait alerté la mission sur l'une des causes de l'absence de CET au sein des TPE-PME, tenant à la faible pratique de la négociation collective dans ces entreprises. Mais ici, la situation serait radicalement modifiée par le fait que le CETU serait obligatoire pour chaque entreprise.

Dès lors, les dispositions des ordonnances dites « Macron » de 2017 et qui visent notamment à faciliter la signature d'accords d'entreprise dans les PME de 11 à 50 salariés dépourvues de délégués syndicaux trouveraient à s'appliquer. L'employeur peut négocier avec un élu non mandaté par un syndicat, l'accord devant être approuvé par les salariés à la majorité des suffrages exprimés. Dans les entreprises de moins de 11 salariés, ou de 11 à 20 salariés en l'absence de membres élus de la délégation du personnel du CSE, l'employeur peut proposer aux salariés la ratification d'un texte dont la validation nécessite le vote favorable de deux tiers du personnel. Le CETU serait dès lors soumis à ces procédures dans les entreprises concernées avec cependant un minimum de règles fixées par la loi.

S'agissant des impacts sur les salariés :

- ◆ ils seraient les mêmes que ceux évoqués dans l'hypothèse 1. Cependant, la négociation collective et le dialogue à instaurer permettraient aux salariés d'exprimer leurs préférences quant aux modalités d'alimentation et d'utilisation qui pourraient relever de cette négociation. Les choix peuvent être différents selon les secteurs d'activité et la taille de l'entreprise et ces paramètres de l'environnement professionnel impactent autant les salariés que les employeurs.

S'agissant des impacts sur les entreprises :

- ◆ ils seraient les mêmes que ceux évoqués dans l'hypothèse 1. Cependant, en fonction du secteur d'activité, de la taille de l'entreprise, de l'ensemble des autres accords existants, du modèle d'organisation souhaité par le chef d'entreprise, une adaptation du CETU aux spécificités de l'entreprise peut être conçue et proposée aux salariés. Il s'agit là d'un facteur de souplesse, caractéristique souhaitée par les représentants des experts comptables, tout autant que par les représentants des DRH de TPE-PME ;
- ◆ pour les TPE-PME qui avaient négocié un CET, cette hypothèse permettrait une stabilité des accords en cours lesquels, souvent, s'insèrent dans un équilibre général des relations sociales qui ne serait ainsi pas modifié ;
- ◆ des « accords CETU types », proposés par exemple par les branches et adaptables en fonction du secteur d'activité et de la taille des entreprises, pourraient favoriser la mise en œuvre, notamment au sein des TPE, du fait de l'absence fréquente de représentation des salariés.

Hypothèse 3 : le CETU est instauré à défaut de CET d'entreprise et pour permettre la portabilité des droits acquis tout au long de la vie

Créé par la loi, géré sous une forme externalisée, le CETU s'impose aux entreprises n'ayant pas adopté de CET et pour gérer les transitions entre entreprises, ainsi que la situation des personnes hors emploi. Dans la pratique, le CETU est subsidiaire par rapport au CET.

Tant que le salarié exerce son activité professionnelle au sein d'une entreprise qui dispose d'un CET, il ne peut épargner, s'agissant de l'alimentation en droits, que sur son CET d'entreprise. En revanche, s'agissant de l'utilisation, il peut conjuguer droits épargnés sur le CET d'entreprise et droits épargnés sur le CETU, dans des conditions d'utilisation négociées au sein de l'entreprise.

En l'absence de CET – toujours négociable même postérieurement à l'instauration du CETU, la gestion des droits des salariés est externalisée à un fonds centralisé.

S'agissant des impacts sur les salariés :

- ◆ les salariés bénéficient de la garantie de disponibilité d'un dispositif d'épargne et de gestion du temps. Soit la négociation collective leur a permis (le cas échéant leur permet) de disposer d'un CET qu'ils ont pu négocier et les règles spécifiques ayant fait l'objet d'un accord perdurent. La situation est stable pour les parties. Soit l'absence de CET conduit à la création du CETU au sein de l'entreprise, la comptabilisation et la gestion des droits étant externalisées vers un fonds national ;
- ◆ les salariés ont ainsi la garantie de bénéficier d'un dispositif de maintien de droits (en jours et/ou en valeur). Ils peuvent mobiliser ces droits selon des règles fixées par la loi, le cas échéant adaptées par accord d'entreprise. À une garantie de base (dispositions prévues par la loi) s'ajoute la possibilité d'un dialogue au sein de l'entreprise, où les salariés peuvent négocier des dispositions particulières d'alimentation ou d'utilisation ;
- ◆ cette hypothèse garantit également, dans l'hypothèse d'une gestion externalisée, la tenue précise, dans le temps, des comptes individuels et, le moment venu, la portabilité de leurs droits épargnés.

S'agissant des impacts sur les employeurs :

- ◆ pour les petites entreprises qui avaient négocié un CET, l'accord issu de la négociation demeure. C'est un élément important de l'équilibre des relations sociales au sein de ces entreprises, le CET étant souvent un élément d'un ensemble plus vaste de négociations qui, s'il devait être modifié, pourrait perturber des équilibres ;
- ◆ pour les TPE-PME, l'existence d'un fonds national pourrait constituer une facilité de mise en œuvre des dispositions du CETU. En fonction des dispositions légales opposables, des questions de trésorerie pourront toutefois se poser. Alimentation du fonds par les TPE-PME au fur et à mesure des décisions d'épargne des salariés ? Ou uniquement lors des ruptures de contrats ? Le versement serait-il libératoire pour les TPE-PME (pas de revalorisation à leur charge) ou pas ? (cf. notamment fiche n°10) ;
- ◆ les questions d'opposabilité à l'employeur des règles et caractéristiques de fonctionnement du CETU énoncées en hypothèse 1 demeurent. En revanche, la possibilité de négocier certaines modalités de mise en œuvre du CETU au-delà des règles d'ordre public qui s'imposeraient constituerait une souplesse pour les entreprises ;
- ◆ pour l'employeur de TPE-PME, la question du stock de droits épargnés sur le CETU par tout salarié pourrait constituer, lors du recrutement, un élément d'appréciation entre candidats à mérites comparés et désavantager les salariés disposant d'un stock important. Ce d'autant si les règles d'utilisation s'affranchissent de l'accord de l'employeur. Et une fois l'embauche effectuée, l'utilisation sans limites du cumul des droits épargnés sur CETU et du CET si l'entreprise en dispose, ou du cumul (en rythme de croisière du CETU) né d'alimentations antérieures auprès de plusieurs entreprises,

pourrait également être apprécié comme une contrainte très forte par la TPE-PME, l'invitant dans ce cas à négocier un CET comportant des règles d'utilisation CET + CETU compatibles entre la disponibilité des droits et les besoins d'organisation de l'entreprise.

Hypothèse 4 : le CETU nouvellement créé coexiste avec les CET d'entreprises

Il s'agit d'une organisation dans laquelle CETU et CET co-existent, le CETU étant systématiquement ouvert aux salariés, ceux-ci étant libres d'alimenter à leur convenance l'un ou l'autre des dispositifs.

Dans cette hypothèse, les droits épargnés au sein des CET et non consommés au départ du salarié sont versés au CETU. La négociation est préservée (possibilité de créer un CET d'entreprise ou d'aménager l'existant), les règles du CETU, définies par la loi sont un socle opposable. Elles peuvent bénéficier de négociations au sein de l'entreprise pour les améliorer.

S'agissant des impacts sur les salariés :

- ◆ les salariés bénéficient en tout état de cause d'un dispositif d'épargne et de gestion du temps épargné. Les règles définies par la loi constituent un socle à défaut de CET d'entreprise. Elles peuvent de surcroît être améliorées par la négociation ;
- ◆ la praticité et la lisibilité ne sont cependant pas évidentes. Les règles d'alimentation et d'utilisation peuvent être différentes d'un dispositif à l'autre, plaçant le salarié en situation de devoir choisir entre deux systèmes pour lesquels les conséquences des choix pourraient être insuffisamment maîtrisées ;
- ◆ l'éventuelle question d'une différence de règles de valorisation des droits au sein du CET et du CETU (épargne et liquidation) pourraient générer une concurrence de modèles complexifiant la compréhension de l'ensemble du dispositif.

S'agissant des impacts pour les entreprises :

- ◆ pour les petites entreprises qui avaient négocié un CET, même observation que pour l'hypothèse 3. La stabilité pourrait être appréciée.
- ◆ le fait que le CETU, même en présence d'un CET au sein de l'entreprise, puisse être négocié au-delà des règles de base fixées par la loi peut apparaître comme une souplesse. En même temps, l'intérêt d'une distinction entre les deux systèmes n'est pas forcément évidente, surtout si les cadres convergent entre CETU et CET d'entreprise ;
- ◆ cette hypothèse voit deux dispositifs risquer, le cas échéant, de se concurrencer. C'est une complexité de gestion particulièrement significative pour les petites entreprises. L'hypothèse d'un abandon du CET au profit du CETU pourrait être envisagée par les TPE-PME pour plus de simplicité. Les salariés n'en seraient alors pas forcément gagnants, sauf à ce que la règle de faveur maintienne le CET, mais pour combien de temps ? Le cas échéant, celui de validité de la durée de l'accord d'entreprise ayant créé le CET, mais cette hypothèse serait à expertiser.

1.5. Gestion et transfert des droits

Les modalités de gestion et de transfert des droits à congés CETU sont susceptibles d'impacter significativement les PME et TPE par leurs effets éventuels sur le coût du travail, sur les frais généraux ou enfin sur la trésorerie.

1.5.1. Impacts sur le coût du travail et sur le bilan des entreprises

En première approche, la possibilité donnée à tous les salariés des PME et TPE, aujourd'hui non dotés d'un CET, d'épargner désormais des jours de repos sur leur CETU devrait être sans

effet sur le coût du travail, les droits à congé ne pouvant évidemment être épargnés que s'ils ont déjà été acquis.

En réalité, il y a pourtant bien au fil du temps un impact net récurrent sur le compte d'exploitation, tout au moins tant que l'employeur reste redevable de la rémunération des congés épargnés et doit en conséquence revaloriser la provision constituée au titre de cet engagement : l'écart positif ou négatif entre le taux de revalorisation du salaire courant (auquel sera rémunéré le salarié lorsqu'il prendra son congé CETU et à partir duquel est calculée la provision) et le taux de rendement du placement de la provision constituera respectivement une perte ou un bénéfice. L'impact sera bien réel, et l'on peut penser que les entreprises en auront même une perception amplifiée : elles seront certainement sensibles à la charge de la provision à constituer – sans doute beaucoup moins à la ressource d'exploitation qu'elle représente.

À cet effet en résultat s'ajoute un effet sur le bilan, auquel PME et TPE peuvent être extrêmement sensibles vis-à-vis de leur banquier : pour une entreprise faiblement dotée en fonds propres, tout alourdissement du passif est en effet susceptible d'entraîner une dégradation de sa cotation et donc de ses conditions de crédit.

Ce double impact en résultat et en bilan serait considérablement amplifié si le CETU était mis en place selon un modèle entièrement décentralisé, c'est-à-dire si l'entreprise devait reprendre à sa charge, au moment de l'embauche d'un nouveau salarié, l'encours d'épargne CETU antérieurement constitué et donc assumer le provisionnement et la revalorisation de ces droits « hérités ».

En sens inverse, tout impact sur le bilan ou sur le résultat serait complètement évité dans l'hypothèse d'un modèle CETU entièrement mutualisé. Dans ce cas en effet, les jours épargnés sont pris en charge « au fil de l'eau », avec effet libératoire, par un Fonds externe à qui l'employeur transfère dès leur constitution les droits à congés et leur contrevaletur en euros.

1.5.2. Impacts sur la trésorerie

La trésorerie est le point de vulnérabilité de beaucoup de PME et de TPE pour qui, en tout état de cause, le solde de fin de mois et la capacité à régler les salaires constituent un point d'attention permanent. Toute mesure impliquant une sortie de trésorerie supplémentaire sera à cet égard un sujet particulièrement sensible.

Or, le CETU dans sa version entièrement mutualisée implique des sorties de trésorerie, certes d'ampleur *a priori* limitée, mais régulières : à chaque jour épargné par un de ses salariés, l'entreprise devra verser au Fonds sa contrevaletur salariale. Il n'est pas impossible que cette perspective soit très négativement perçue par les chefs d'entreprise.

Pourtant, il n'est pas évident que la situation soit très différente dans les autres hypothèses d'architecture du CETU. Certes, si l'entreprise provisionne dans ses livres les droits à congés acquis par ses salariés, elle en conserve la trésorerie ; mais alors :

- ♦ soit, par obligation prudentielle ou par saine précaution sur recommandation de son expert-comptable, l'entreprise externalise chez un tiers fiduciaire, assureur ou autre, la gestion des actifs représentatifs des provisions CETU constituées dans ses livres : l'impact en trésorerie sera alors le même que si le versement avait été effectué auprès du Fonds mutualisé ;
- ♦ soit l'entreprise conserve les fonds dans son bilan pour financer son activité : elle se met alors en risque de liquidité, puisque lorsque le salarié quittera l'entreprise, il faudra alors bien financer la totalité du solde du CETU – sur une trésorerie qui ne sera alors pas nécessairement disponible. Le cas le plus délicat sera celui de l'entreprise rencontrant des difficultés économiques et devant réduire ses effectifs : elle aura alors au moment le

moins opportun, à financer les soldes CETU des salariés qui la quittent – au risque d'aggraver encore sa situation, voire de devoir déposer son bilan.

1.5.3. Impacts sur l'organisation et les frais généraux

Toute tâche de gestion supplémentaire est difficile à supporter opérationnellement pour une PME, dont les services RH et comptables sont limités et reposent en grande partie sur des prestataires externes facturant toute prestation supplémentaire. C'est évidemment encore plus sensible dans les TPE, où le chef d'entreprise assume lui-même l'ensemble des fonctions support.

La gestion administrative et comptable des comptes épargne-temps et l'organisation, lorsqu'un salarié quitte l'entreprise, du transfert des droits vers un tiers, assureur ou Fonds mutualisé, seraient donc inévitablement perçues négativement par les chefs d'entreprise – *a fortiori* si, dans un modèle décentralisé, devait également être organisée, lors de l'embauche d'un nouveau salarié, la prise en charge administrative et comptable du solde de son compte CETU transféré.

C'est pourquoi un modèle mutualisé – fournissant clé-en-main et gratuitement aux PME-TPE une gestion entièrement externalisée des comptes et des droits, un système automatisé d'échange d'information, un outil de gestion des flux financiers et une plate-forme de consultation et de gestion des droits – serait sans doute bien accueilli de ce point de vue.

1.6. Un appui aux TPE-PME serait utile au moment de l'instauration du CETU

Si aujourd'hui, seule une TPE/PME sur dix environ a instauré un CET, la création du CETU va notablement impacter les petites entreprises qui ne connaissent pas le dispositif et ne maîtrisent pas à ce stade ses conséquences sur l'organisation de l'activité de leur entreprise et la gestion des droits des salariés qui en résultera.

Les interlocuteurs de la mission (experts comptables, association nationale des DRH) ont pu souligner quelques critères qui pourraient favoriser la réussite et l'adoption du CETU s'agissant des TPE-PME :

- ◆ la simplicité de compréhension, de gestion et d'utilisation du dispositif ;
- ◆ l'importance d'éviter tout dispositif rigide, opposable à chaque entreprise sans qu'une adaptation à ses spécificités soit possible ;
- ◆ l'adoption d'un dispositif sans coût pour l'employeur.

Des craintes se sont à l'inverse exprimées sur les points suivants :

- ◆ un dispositif qui viendrait perturber l'organisation interne de l'entreprise ;
- ◆ une gestion individualisée des droits qui ne tiendrait pas compte de l'organisation du collectif de travail ;
- ◆ l'attention portée à la santé au travail et donc à la nécessité de prendre suffisamment de congés ;
- ◆ enfin, le risque de discrimination qui pourrait résulter de niveaux très élevés d'encours de stocks de droits.

À ces égards, parallèlement à la conception progressive du CETU, devraient être élaborés avec les représentants des chefs d'entreprise, des outils de communication et d'information, ainsi qu'une assistance au plus près du terrain, avec un volet de préparation des chefs d'entreprise, et de leurs conseils (experts comptables en ce domaine et centres de gestion agréés) et un autre d'accompagnement sur le terrain d'appui opérationnel au plus près des petites entreprises,

l'ensemble organisé en partenariat (communications, formations, accompagnement) entre l'État et les représentants des entreprises et en association avec les partenaires sociaux.

2. La situation des petites collectivités

2.1. Caractérisation du CETU dans les petites collectivités

Au 1^{er} janvier 2022, les communes de moins de 500 habitants représentent 52 % de la totalité des 34 955 communes et 6,1 % des 67,2 millions d'habitants. Si l'on se réfère aux moins de 2 000 habitants, elles représentent 84,5 % du total et 22,5 % de la population⁴.

En 2020, les dépenses de personnel des communes⁵ s'élèvent à 38,4 milliards d'€ soit 55,2 % de leurs 69,6 milliards d'€ de dépenses de fonctionnement.

Le ratio dépenses de personnels/ dépenses réelles de fonctionnement, qui mesure la charge de personnel des collectivités est considéré comme un élément de rigidité du budget des communes, s'agissant d'une dépense incompressible de court terme pour la collectivité. Pour la France, ce ratio est de 55,2 %. Il diminue avec la décroissance de la taille des communes.

Ratio dépenses de personnel/dépenses de fonctionnement	
Communes	Ratio
< 3500 habitants	44,90%
entre 200 et moins de 500 hab	35,80%
entre 100 et moins de 200 hab	29,20%
< 100 hab	23,70%

Par rapport aux deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (75,3 %) et une proportion d'agents de catégorie A (12,2 %) et B (11,6 %) faible.

Tableau 3 : Part des agents disposant d'un CET au 31/12/2019 par type de collectivités

Type de collectivités	Part des agents ayant un CET au 31/12/2019 (en %)
Régions	26
Départements	47
Ensemble communes et établissements communaux	35
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 1 000 habitants</i>	4
<i>Dont communes et établissements communaux de 1 000 à 3 500 habitants</i>	15
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 3 500 à 5 000 habitants</i>	28
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 5 000 à 10 000 habitants</i>	36
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 10 000 à 20 000 habitants</i>	41
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 20 000 à 50 000 habitants</i>	43
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 50 000 à 100 000 habitants</i>	44

⁴ Source, DGCL, les chiffres clés des collectivités locales, édition 2022

⁵ Source, DGCL, les collectivités locales en chiffres 2021.

Type de collectivités	Part des agents ayant un CET au 31/12/2019 (en %)
<i>Dont communes et établissements communaux de moins de 100 000 habitants et plus</i>	52
SDIS	34
Métropoles et communautés urbaines	63
Communautés d'agglomération	55
Communautés de communes	35
Syndicats et autres établissements publics intercommunaux	27
Autres	57
Ensemble des collectivités	38

Source : Bilans sociaux 2019 CNFPT-DGCL.

On constate au vu des données du tableau 3 sur le CET est aujourd'hui très absent des petites communes : seuls 4 % des agents des communes établissements de moins de 1 000 habitants en disposent, 15 % pour celles comptant entre 1 000 et 3 500 habitants. La fréquence des CET apparaît très corrélée à la taille de la collectivité. Le CETU, s'il était généralisé, constituerait donc une véritable novation pour les petites communes dont la plupart n'en ont aujourd'hui aucunement la pratique.

2.2. Les emplois non complets, partagés entre collectivités

Souvent, tout ou partie des collaborateurs de petites collectivités sont recrutés sur des emplois à temps non complet. De ce fait, ces personnels complètent le temps travaillé incomplet en cumulant ce type d'emplois auprès de plusieurs employeurs, souvent d'autres collectivités.

Les élus des petites collectivités pourraient s'interroger sur les règles de prise en charge du CETU pour ces emplois à temps non complet. Après avoir caractérisé ces emplois, seront évoqués des motifs d'inquiétude potentiels des élus, tels que relayés à la mission.

2.2.1. Définitions : Emploi annexe, emploi non-annexe, emploi principal et emploi secondaire

Un emploi est considéré comme annexe s'il génère un faible volume de travail annuel, soit moins de 30 jours ou moins de 120 heures. Au contraire, un emploi générant un volume de travail significatif sera non-annexe.

Certains agents exercent deux (voire plusieurs) emplois non annexes dans la fonction publique. Il est fréquent⁶ en particulier, qu'un agent d'une petite collectivité territoriale exerce une seconde activité dans une autre collectivité, dans un autre versant de la fonction publique ou dans le secteur privé. L'un est l'emploi principal (en principe celui dont la rémunération est la plus élevée), l'autre, ou les autres, sont des emplois secondaires. Ce sont le plus souvent des agents contractuels qui sont concernés.

2.2.2. Les agents des petites collectivités

Au 31 décembre 2019⁷, on dénombre 42 719 employeurs. La dispersion des collectivités en fonction du nombre d'agents employés, pour un emploi entre 0 agent et 9 agents en emploi

⁶ Les 15 446 communes de moins de 500 habitants emploient 5 500 des 36 700 emplois secondaires (sources : DGCL, les collectivités locales en chiffres 2021 ; les chiffres clés des collectivités locales 2022).

⁷ Source INSEE, SIASP. Calculs DGCL.

principal est la suivante :

- ◆ 0 agents principaux : 4 388 collectivités disposaient de 5 900 agents (aucun emploi principal, 4 900 emplois secondaires, 1 000 contrats aidés) ;
- ◆ de 1 à 4 agents principaux : 16 665 collectivités disposaient de 44 600 agents (36 500 emplois principaux, 5 800 emplois secondaires, 2 400 contrats aidés) ;
- ◆ de 5 à 9 agents principaux : 7 611 collectivités disposaient de 54 800 agents (50 600 agents principaux, 2 100 emplois secondaires, 2 200 contrats aidés).

Au total, les effectifs sont au 31 décembre 2019 pour l'ensemble des collectivités de 2 009 700 emplois (emplois principaux : 1 935 400 ; emplois secondaires : 41 800 ; contrats aidés : 32 500)⁸.

2.3. Les interrogations des petites collectivités en raison d'éventuelles nouvelles règles liées au CETU

2.3.1. Les motifs d'attention des élus de petites collectivités

Parmi d'autres, la DGCL évoque certaines difficultés financières apparues lors de la mise en œuvre de dispositifs étendus au bénéfice des agents territoriaux. Sont notamment cités les freins à la mise en œuvre de la rupture conventionnelle et les difficultés soulevées en matière de responsabilité du paiement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE).

Dans la mesure où l'agent public bénéficiant d'une rupture conventionnelle peut également bénéficier du versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), déterminée et calculée selon les mêmes modalités que pour les autres cas d'ouverture du droit à chômage, l'incidence budgétaire d'une rupture conventionnelle sur les budgets locaux est d'autant plus forte que les employeurs publics sont en auto-assurance pour la gestion du risque chômage. Certains employeurs peuvent avoir recours au régime d'assurance chômage géré par Pôle emploi services mais pour les seuls agents non fonctionnaires. Pour les fonctionnaires, ils sont obligatoirement en auto assurance.

En vertu de l'article L. 5424-1 du code du travail, les agents titulaires et non titulaires des collectivités territoriales peuvent percevoir l'allocation d'aide au retour à l'emploi, lorsque la privation d'emploi est involontaire ou assimilée à une privation involontaire. L'éligibilité à cette allocation est également subordonnée à des conditions d'âge, d'activité antérieure, d'aptitude au travail et de recherche d'emploi.

S'agissant de l'indemnisation au titre du chômage de l'agent public involontairement privé d'emploi prévue par les articles R. 5424-2 et 5424-3 du code du travail, la comparaison des durées d'emploi effectuées pour le compte de chacun des employeurs permet de déterminer l'employeur auprès duquel la durée d'emploi a été la plus longue et qui aura donc la charge de l'indemnisation. La règle de la durée d'emploi la plus longue s'applique pour la détermination de la charge de l'indemnisation sauf en cas d'égalité de durée d'emploi où la charge de l'indemnisation incombe au dernier employeur.

Ce type de dispositifs est source d'attention, notamment pour les petites collectivités.

L'inquiétude pourrait naître d'une situation où il appartiendrait à l'une seulement des collectivités d'emploi, au moment de la prise de congés CETU (issus de l'épargne de jours effectuée auprès de plusieurs collectivités/employeurs) ou de la demande de monétisation des droits, de devoir supporter l'ensemble de la charge (stock d'épargne CETU en jours et en

⁸ Tableau 8_7a L'emploi dans les collectivités locales selon le nombre d'agents employés (DGCL, les collectivités locales en chiffre 2021).

valeur), à l'égal de dispositions spécifiques comme celle de la prise en charge financière de l'ARE.

L'autre facteur d'attention concerne un accroissement des possibilités d'épargne de jours, de dispositions plus ouvertes quant aux modalités de leur liquidation, un renchérissement de leur monétisation par l'adoption du défraiement à la valeur de la rémunération, et non sur une base forfaitaire. L'ensemble pourrait, selon les observations de la DGCL, évoquant la position des représentants des petites collectivités, constituer un risque financier pour des collectivités aux possibilités financières limitées.

2.3.2. Instauration d'une règle spécifique concernant la collectivité employeur au moment de la liquidation des droits

2.3.2.1. La question des employeurs multiples et de la transférabilité des droits du CETU

Le statut de la FPT dispose que tout fonctionnaire en activité a droit à un congé annuel égal à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service. Un agent à temps non complet bénéficiera ainsi du nombre de jours travaillés dans la semaine, multiplié par 5. S'il travaille 3 jours, il bénéficiera d'un congé annuel de 15 jours.

La crainte pourrait être, en présence souvent de fonctionnaires employés à temps non complet, que ce soit finalement, au moment de la prise des congés disponibles sur le CETU ou de la demande de monétisation des droits afférents, la collectivité qui supporte l'emploi principal qui doit faire droit à la demande (congés ou décaissement).

L'existence concomitante de plusieurs employeurs ouvre aujourd'hui le droit au fonctionnaire/contractuel de solliciter l'ouverture d'autant de CET que d'employeurs.

Si l'agent qui dispose de droits à congés sur l'un de ses actuels CET souhaite les prendre en jours, alors les droits consommés sont imputables au seul CET sur lesquels ils ont été sollicités et les jours sont pris sur le temps de travail consacré à l'employeur concerné. Il y a donc une égalité de traitement.

En situation CETU, dans l'hypothèse d'un seul compte associé à l'agent, en cas de gestion externalisée auprès d'un fonds gestionnaire national, les droits épargnés font masse sur le compte. Leur origine est indifférenciée. Dans ce cas, l'agent pourrait choisir sur quel temps de travail il prend ses droits à congés CETU et donc sur quelle collectivité. Cette situation pourrait ainsi impacter la collectivité d'emploi secondaire qui aurait contribué le moins à l'alimentation du CETU, mais serait principalement impactée par l'absence de l'agent. Ce dispositif devra donc être questionné, notamment le fait de savoir si, lorsque l'on consomme des droits en jours CETU, ces droits doivent être équitablement répartis entre les collectivités d'emploi, au *prorata* par exemple du temps travaillé dans chacune d'entre-elles.

En cas de demande de monétisation du CETU, il n'y aurait aucune raison objective, hormis celle de facilité de gestion et de simplicité pour le bénéficiaire, qu'une seule de ces collectivités soit désignée responsable de la prise en charge financière, au motif qu'elle serait l'employeur principal de l'agent. En l'absence de lien juridique entre un employeur et l'agent concerné, cette collectivité ne peut être tenue de supporter les conséquences financières de droits épargnés certes par le même agent, mais auprès d'une autre collectivité. Il faudrait alors se référer à des mécanismes de prise en charge partagée, par exemple, chaque collectivité s'acquittant de la demande de monétisation au *prorata* de du temps que lui consacre l'agent concerné.

Dans l'hypothèse où le CETU serait géré par un fonds extérieur et non par les collectivités (versement des jours épargnés auprès du fonds par chaque collectivité), la question de l'imputation des droits lors de leur consommation ne se poserait plus que pour la prise de jours, la liquidation de la monétisation revenant au fonds.

2.3.2.2. Incidences des possibilités d'augmentation de l'alimentation du CETU par rapport au CET

Il pourrait s'agir de nouvelles règles permettant par exemple de pouvoir monétiser les 15 premiers jours disponibles sur son CET, d'augmenter le volume annuel de jours « épargnables » aujourd'hui fixé à 10 jours, d'augmenter le plafond de 60 jours actuellement retenu pour le CET, de pouvoir alimenter son CETU non seulement en jours mais également en argent (primes, rémunérations exceptionnelles...), de rémunérer les demandes de monétisation des jours du CETU à la valeur du salaire net perçu par le fonctionnaire/contractuel et non en fonction d'une valeur forfaitaire avantageuse pour l'employeur mais de plus en plus désavantageuse pour l'agent au fur et à mesure de l'évolution de ses rémunérations.

La question examinée est celle des conséquences financières de ces possibilités d'élargissement.

En ce qui concerne les demandes de monétisation, leur défraiement sur une base forfaitaire inférieure au salaire réel du fonctionnaire pourrait paraître favorable à la collectivité. Elle oblige cependant la collectivité à décaisser les montants afférents, pesant ainsi sur l'encours de trésorerie. *A contrario*, elle permet en lieu et place des jours de congés CET non pris, le maintien en poste de l'agent, permettant ainsi de satisfaire les missions de service public qui lui sont confiées (et d'éviter le cas échéant le coût du remplacement de l'agent).

L'augmentation de droits, dans le cadre des hypothèses évoquées *supra* libérant des jours supplémentaires « épargnables » dans le CETU conjuguée à une demande de monétisation des jours concernés accentuerait le besoin de trésorerie de la collectivité ou, si l'agent souhaite utiliser ses jours épargnés en jours de congés, accroîtrait le nombre de jours d'absence du fonctionnaire.

Mais, en tout état de cause, l'augmentation des possibilités d'alimentation du CETU ne signifie pas que soient accordés des droits à congés supplémentaires mais offre simplement à l'agent l'opportunité de les gérer différemment dans le temps.

Au sein de la même collectivité, le coût induit n'est pas différent. Les jours étaient dus, ils sont soit pris sous forme de congés et donc rémunérés à la valeur du salaire au moment de leur prise, soit monétisés et on a noté que la valorisation forfaitaire actuelle de leur liquidation avantageait financièrement la collectivité (il n'est cependant pas exclu que les élus préfèrent l'absence de l'agent à la monétisation des droits, en l'absence de prévisionnel de ces dépenses sur le budget de l'année. On peut rappeler qu'un budget de collectivité de moins de 500 habitants s'élève à environ 300/350 k€). De fait, sans qu'il soit possible d'en connaître le nombre, de nombreuses collectivités n'ont pas aujourd'hui ouvert à leurs agents la possibilité de monétisation des CET.

Il en serait de même avec l'ouverture de la possibilité d'alimenter le CETU en argent. Il s'agirait en l'espèce de différer dans le temps le versement d'une valeur en euros ou transformée en temps et donc susceptible d'être consommée en congés.

En revanche, en cas de valorisation de la monétisation des jours épargnés à la valeur de la rémunération au moment de la demande, un coût budgétaire supplémentaire serait généré par rapport au niveau du décaissement actuel opéré sur une base de valeur forfaitaire du jour.

À cet égard, le différentiel de valeur du salaire net moyen par catégorie rapporté au montant d'indemnisation forfaitaire des jours est évalué de l'ordre de + 20 % (cf. fiche n°24). Ce différentiel pourra s'avérer plus sensible en présence de fonctionnaires/contractuels en seconde partie de carrière donc mieux rémunérés, surtout pour les catégories supérieures. Il s'agirait là, mais pour l'ensemble des fonctions publiques, d'un coût budgétaire supplémentaire.

Ce coût pourrait être d'autant plus sensible pour les petites collectivités du fait aujourd'hui du caractère facultatif de l'indemnisation. D'ailleurs, en raison de son incidence financière, les petites collectivités territoriales représentent une part faible des collectivités ayant délibéré sur la possibilité de monétisation. Le basculement du régime du CET vers un droit à la monétisation (obligation pour l'employeur) des jours épargnés créerait donc une charge financière nouvelle pour ces collectivités territoriales, dont l'estimation de la dépense pourrait s'avérer difficile à provisionner. Elle pourrait se conjuguer avec une éventuelle revalorisation du taux d'indemnisation des jours épargnés sur le CET, à l'aune d'une uniformisation avec la règle de la monétisation au salaire réel en vigueur dans les entreprises.

Il faut par ailleurs souligner que l'obligation de provisionnement des sommes dues au titre des jours épargnés sur les CET est inégalement respectée par les collectivités (cf. fiche n°19).

2.3.2.3. Conséquences sur la portabilité en cas de revalorisation possible de l'encours des jours du CETU

Rappelons tout d'abord qu'en cas de cessation d'activité dans une collectivité et de transfert vers une autre, la possibilité de prise d'une convention financière entre les deux collectivités concernées (celle de départ du fonctionnaire/contractuel et celle de l'arrivée) existe en application des dispositions de l'article 11 du décret n°2004-878 modifié du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale. Il ne s'agit pas d'une obligation.

« [Article 11](#)

Les collectivités ou établissements peuvent, par convention, prévoir des modalités financières de transfert des droits à congés accumulés par un agent bénéficiaire d'un compte épargne-temps à la date à laquelle cet agent change, par la voie d'une mutation ou d'un détachement, de collectivité ou d'établissement. »

Les possibles augmentations d'alimentation du CETU par rapport au CET actuel seraient cependant susceptibles de faire grossir l'encours des stocks de droits des agents. À cet égard, les modalités de transfert, l'actualisation des valeurs disponibles, les questions de valeur des jours épargnés vs la valeur des jours transférés et/ou liquidés sont traités par plusieurs fiches (voir notamment fiches 7, formes de portabilité ; 8, modèles opérationnels du CETU ; 10 modalités de revalorisation des droits).

L'observation peut ici être faite qu'en cas de dispositions insuffisamment neutres pour la collectivité (ou l'entreprise) nouvelle employeur de l'agent, cette situation pourrait être constitutive d'un frein à l'embauche en présence de candidats de valeurs équivalentes mais se différenciant par le niveau de l'encours de leur CETU.

FICHE N° 25

**Synthèse des différents impacts possibles
de la mise en place du CETU
pour les personnes**

SOMMAIRE

1. EN TERMES DE CONCILIATION ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE FAMILIALE.....	1
2. EN TERMES DE SANTÉ AU TRAVAIL.....	1
3. EN TERMES D'EMPLOI DES SENIORS ET DE LIEN AVEC LA RETRAITE.	2
4. EN TERMES DE FREIN À L'EMBAUCHE DES PERSONNES.	2
5. EN TERMES DE POUVOIR D'ACHAT DE LA PERSONNE.	3
6. EN TERMES DE FORMATION.....	3

La présente fiche synthétise les impacts potentiels de l'universalité du compte épargne temps (CET) pour les personnes par type d'enjeux. Cette fiche montre que les impacts seraient très variables selon les priorités qui seront adoptées et les options qui en découleront.

1. En termes de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

La priorisation d'une utilisation du CET sous forme de **jours de congés**, par rapport à une monétisation de celui-ci, 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.

A titre d'exemples et sans caractère limitatif de cette liste :

- ◆ du temps pour sa famille, notamment en complément d'un congé parental ou afin d'assister un proche malade ;
- ◆ du temps pour un engagement associatif ;
- ◆ du temps pour suivre une formation ou préparer une reconversion ;
- ◆ du temps à ajouter à ses congés payés.

Les jours de « congés CETU » pourraient ainsi être concentrés en une fois ou, à l'inverse, être répartis dans la durée, par exemple un jour par semaine.

A cet égard, cette utilisation au cours de sa vie professionnelle ne nécessite pas, *a priori*, de doter le CETU d'un nombre élevé de jours pour pouvoir être utilisé. Le simple fait de disposer de quelques jours sur son CETU lui confère déjà un impact pour le salarié. Bien entendu, plus le plafonnement en jours serait élevé, plus il aurait d'incidence.

Comme évoqué dans la fiche n° 5 « Le périmètre du CETU », l'utilisation sous forme de jours aurait, en revanche, peu de signification pour les travailleurs indépendants.

2. En termes de santé au travail

Une grande **liberté en termes de nombre de jours épargnés par an et de plafonds maximal d'abondement du CETU** peut avoir, dans certains cas, des effets pervers en termes de santé au travail.

Des comportements de renonciation systématique à ses repos compensateurs ou à sa 5^{ème} semaine de congés pourraient ainsi traduire un trop fort investissement de la personne au détriment de sa santé physique ou psychique.

Aussi, plusieurs DRH rencontrés par la mission ont rappelé que leur priorité est d'abord que « *les congés soient pris* ». Un DRH soulignait que la souplesse offerte par le CET avait pu exonérer certains managers d'améliorer l'organisation du travail et sa répartition entre collaborateurs. Il ne faudrait pas que les salariés débutants soient dans une pure stratégie d'épargne, au risque parfois du *burn out*.

Cependant, en permettant un **aménagement des fins de carrière** le CETU peut aussi répondre utilement aux besoins de certains salariés plus âgés. L'usage sous forme de réduction progressive d'activité contribue pleinement à préserver la santé au travail.

Une articulation avec le dispositif relatif à la pénibilité irait aussi dans ce sens, en permettant par exemple, la conversion en points pénibilité de jours CETU acquis lors d'emplois exposés à des risques professionnels ouvrant droit au compte professionnel de prévention (C2P).

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

Le CETU peut répondre aux préoccupations des personnes à l'approche de la retraite, cf. fiche n°12 :

- ♦ en **aménageant la fin de leur vie active**, par une cessation d'activité totale ou progressive quelques mois avant de faire valoir leurs droits à la retraite ;
- ♦ en **anticipant le passage effectif à la retraite**, grâce à des rachats de trimestres ou en complétant financièrement une retraite progressive ;
- ♦ en **jouant sur le montant des droits complémentaires** de retraite, grâce à la monétisation du CETU.

Plus le **volume de jours** pouvant être stockées sur le CETU est important, plus le CETU permet d'anticiper la cessation d'activité ou la retraite.

A 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.

De plus, 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.

4. En termes de frein à l'embauche des personnes

Quelle sera la réaction d'un employeur face à un salarié doté d'un CETU accumulant un nombre élevé de jours ?

Pour un salarié, le risque serait qu'un CETU abondant constitue un frein à son embauche. Les entretiens conduits par la mission avec des DRH ont mis en exergue plusieurs risques :

1/ **Un risque opérationnel**. L'employeur craindrait que le salarié ne s'absente pour une longue période alors qu'il a été embauché pour réaliser une tâche précise. Cette absence impacterait l'organisation collective du travail dans l'entreprise, risquant d'affecter la production. Par corollaire, elle pourrait augmenter la charge de travail de ses collègues et réduire leurs propres possibilités de congés.

2/ **Un risque financier**. L'employeur pourrait craindre d'alourdir le passif de l'entreprise par la reprise d'une dette au titre du stock ancien, potentiellement important, de jours épargnés.

3/ **Un risque de pénalisation des seniors** : le risque serait que les salariés seniors soient considérés *a priori* comme porteur d'importants stock de jours sur le CETU du fait de la portabilité tout au long de la vie de celui-ci.

Ce risque que le CETU constitue un « frein à l'embauche » serait toutefois variable selon plusieurs paramètres :

- ♦ **le mode opérationnel de gestion des droits**. En effet, la fiche n°8 montre qu'il existe diverses solutions de gestion du CETU ; elles aboutiraient, selon les cas, à ce que le nouvel embauché arrive avec un passif social couvert en tout ou partie par un transfert financier depuis l'employeur précédent ou bien même que les droits anciens ne soient pas repris au passif de l'entreprise et restent portés par un organisme tiers chargé de gérer les CETU. Dans ce dernier cas, la nouvelle embauche ne correspondrait à 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 ;

- ♦ **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. 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.** Rappelons que, comme détaillé dans la fiche n°9 sur *l'alimentation du CETU*, 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 ;
- ♦ **le niveau de confidentialité** sur le contenu du CETU. Le sujet est de savoir si le recruteur potentiel pourra avoir accès à l'information du nombre de jours figurant sur le CETU d'un candidat ou s'il pourra poser cette question en entretien d'embauche.

L'article L.1221-6 du code du travail 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, 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.

5. 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.

Selon **l'indexation** retenue pour revaloriser les sommes déposées sur le CETU et selon la fiscalité applicable (cf. fiche n°20 sur le régime fiscal et social), il est un produit d'épargne plus ou moins intéressant.

6. En termes de formation

Le CETU pourrait notamment permettre à une personne d'alimenter ou de compléter son **compte personnel de formation** (CPF), cf. fiche n°11 sur *l'utilisation* du CETU.

Mais ce fléchage vers la formation pourrait se faire au détriment des autres objectifs possibles du CETU.

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
- ◆ Marin GUÉDO GUILLOTEAU, chargé de mission

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 DUSOY
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