

regards

PROTECTION SOCIALE

N°55
OCTOBRE
2019

DOSSIER

MUTATIONS DU TRAVAIL
ET PROTECTION SOCIALE

GRANDS TÉMOINS

GILBERT CETTE
ET JACQUES BARTHÉLÉMY



ÉCOLE DES DIRIGEANTS DE
LA PROTECTION SOCIALE

L'avenir de
la protection
sociale
se dessine
avec vous
en3s.fr

regards

PROTECTION SOCIALE

N° 55
OCTOBRE
2019



DOSSIER

MUTATIONS DU TRAVAIL
ET PROTECTION SOCIALE
> 13

GRANDS TÉMOINS

GILBERT CETTE
ET JACQUES BARTHÉLÉMY
> 15

Revue bi-annuelle publiée par
l'École nationale supérieure de Sécurité sociale

27 rue des docteurs Charcot
CS 13132
42031 Saint-Étienne cedex 2
Tél : +33(0)4 77 81 15 15
www.en3s.fr

Directeur de la publication :
Dominique Libault, Directeur général de l'EN3S

ISSN 2552-0040 (en ligne)
ISSN 0988-6982 (imprimé)

Création de la maquette : Agence Chromatiques, Paris
Mise en page de ce numéro : Agence Chromatiques, Paris

Achevé d'imprimer en octobre 2019
sur les presses de REBOUL imprimerie
SAINT-ÉTIENNE
Dépôt légal : 4^e trimestre 2019
N° d'imprimeur : 1427

COORDINATION ÉDITORIALE



Président

Dominique LIBAULT

Directeur général de l'EN3S et
Président du Haut-conseil
au financement de la protection sociale

Membres

Marine Boisson-Cohen

Conseillère scientifique de l'EN3S

Dominique Polton

Conseillère scientifique de l'EN3S

Anne-Sophie Ginon

Maitre de conférences à l'Université Paris Nanterre
et membre du Conseil d'orientation scientifique
de l'EN3S

Julien Damon

Conseiller scientifique de l'EN3S

Benjamin Ferras

Enseignant à Sciences po, haut-fonctionnaire au
sein des ministères sociaux et membre du Conseil
d'orientation scientifique de l'EN3S

Laurent Caussat

Inspecteur général des affaires sociales
et membre du Conseil d'orientation scientifique
de l'EN3S

Michel Borgetto

Professeur des universités à l'Université Paris 2
– Panthéon Assas et Directeur du Centre d'études
et de recherches de sciences administratives
et politiques, membre du Conseil d'orientation
scientifique de l'EN3S

Francis Kessler

Maitre de conférences à l'Université Paris 1
– Panthéon Sorbonne et membre du Conseil
d'orientation scientifique de l'EN3S

Marie Rappy

Directrice adjointe de l'EN3S

Gilles Nezosi

Directeur de la formation continue de l'EN3S

Pauline Garé

Cheffe de projets protection sociale à l'EN3S

SOMMAIRE

11 ÉDITO

Par Dominique LIBAULT, Directeur de l'EN3S

13 DOSSIER CENTRAL : MUTATIONS DU TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE

15 GRANDS TÉMOINS

Jacques BARTHÉLÉMY, Avocat conseil honoraire en droit social et
Gilbert CETTE, Professeur d'économie associé à l'Université d'Aix-Marseille

27 PARTIE A : MUTATIONS DU TRAVAIL

27 Les professions intermédiaires dans les entreprises : une catégorie dynamique, en prise directe avec les transformations du travail et du management

Jean-Paul CADET, Anne DELANOË et Christophe GUITTON, Cereq

39 Droits sociaux et statuts d'emploi : une cartographie des métiers

Cécile JOLLY et Jean FLAMAND, France Stratégie

53 Les enjeux du travail dans l'économie des plateformes

Anne-Marie NICOT, Anact

65 Mal-être ou satisfaction au travail dans un monde en mutation Pourquoi et comment travailler autrement ?

Hervé LANOUZIÈRE, Igas

SOMMAIRE

75 PARTIE B : ÉVOLUTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE

**75 Les évolutions de l'emploi et leurs conséquences
sur la protection sociale**

Gaby BONNAND

**87 Les enjeux clés de la protection sociale des travailleurs
des plateformes**

Louis-Charles VIOSSAT, ancien conseiller social du Premier Ministre,
enseignant à Sciences Po

99 Micro-entrepreneurs et protection sociale

Eric LE BONT, Acoss

**109 Pour un changement de paradigme en matière d'appel et de calcul
des cotisations des travailleurs indépendants**

Emmanuel GIGON, CNDSTI

123 L'Assurance chômage universelle : lubie ou nécessité ?

Bruno COQUET, OFCE

137 ACTUALITÉS

**139 Repenser nos processus RH et nos pratiques managériales
avec Le Lab'RH Sécurité sociale**

Marie-Claire MORA, Ucanss

**149 Renforcement des droits des individus sur leurs données
personnelles : quelles conséquences sur l'utilisation du numéro
d'inscription au répertoire national d'identification des personnes
physiques (NIR) ?**

Elise DEBIÈS, EN3S

**157 Prendre aux riches ou donner aux pauvres ?
Les sources de la redistribution monétaire selon les pays**

Michaël ZEMMOUR, Elvire GUILLAUD et Victor AMOUREUX, Liepp

171 Les enjeux actuels du modèle social danois

Pauline GARÉ, EN3S

179 BIBLIOGRAPHIE ET NOTES DE LECTURE

181 Bibliographie

187 Notes de lecture

Julien DAMON, Professeur associé à Sciences-Po (Paris) et Conseiller scientifique de l'EN3S

191 Notes de lecture

Gilles HUTEAU, Professeur en protection sociale à l'Ecole des Hautes Etudes de Santé Publique, EHESP

ÉDITO



Par **Dominique LIBAULT**, Directeur général de l'EN3S

Tous les observateurs en sont conscients : l'évolution du monde du travail actuel modifie et est amenée à modifier en profondeur l'approche de la protection sociale.

Pour autant, bien des débats subsistent : quelle ampleur à ces évolutions, notamment dans la répartition du travail dit salarié ou dit non salarié, ce classement lui-même reste-t-il pertinent ? Quels contenus de la protection sociale doivent évoluer et pour qui ? Le financement et les organisations doivent-ils être repensés ? Assisté-t-on à un mouvement irréversible vers une homogénéisation de la protection sociale ou au contraire à un retour d'une sécurité sociale à deux vitesses ?

Ce numéro s'efforce de refaire le point sur ce dossier mouvant avec de multiples regards croisés. Pour ma part je me contenterai de quelques convictions :

- Quelle que soit l'hybridation du travail salarié et non salarié, il reste dans l'organisation de la relation entre la protection sociale et le travailleur deux situations : l'une où la contribution est acquittée par le seul travailleur, l'autre où elle est partagée avec un tiers, le plus souvent l'employeur, celui-ci étant toutefois largement suppléé pour les bas salaires par la solidarité nationale. Peut-on imaginer demain, à l'image des artistes auteurs, que les plateformes collaboratives soient des co-payeurs de la protection sociale de leurs collaborateurs sans être leurs employeurs ?

- La précarité, qui en équité, devrait être la première cible de la protection sociale, concerne au premier chef une certaine catégorie de personnes qui peuvent être indifféremment, pour des postes très proches, salariés en CDD ou autoentrepreneurs. Ne faudrait-il pas mieux penser l'intervention de la solidarité nationale dans le co-paiement de leurs droits sociaux, indépendamment de leur statut ?

DOSSIER CENTRAL

MUTATION DU TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE

15 GRANDS TÉMOINS (Regards croisés)

27 PARTIE A : MUTATIONS DU TRAVAIL

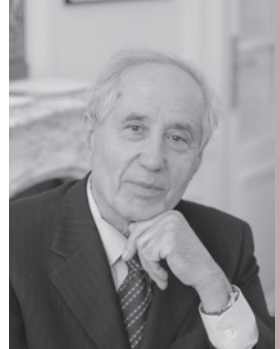
75 PARTIE B : ÉVOLUTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE

GRANDS TÉMOINS (regards croisés)

*Interview réalisée par
Dominique LIBAULT,
Directeur général de l'EN3S*

Jacques BARTHÉLÉMY, **Avocat conseil en droit social**

Jacques BARTHÉLÉMY est avocat conseil en droit social, aujourd'hui honoraire, ancien professeur associé à la Faculté de droit de Montpellier et fondateur (en 1965) du cabinet éponyme composé de plus de 130 avocats et présent dans 18 bureaux en France. Il est Chevalier dans l'Ordre national des Palmes académiques et Officier dans celui de la Légion d'honneur. Il est également ancien membre du Conseil économique et social, ancien membre du Conseil national des barreaux, ancien Président de l'Association des Avocats Conseils d'Entreprise et ancien Vice-président de l'Union nationale des professions libérales. Il est l'auteur de nombreux articles concernant le droit du travail et celui de la protection sociale, notamment complémentaire, et de plusieurs ouvrages dont *Droit social, technique d'organisation de l'entreprise* (2003 réédité en 2015 - éditions Lamy) et, en tandem avec Gilbert Cette, *Réformer le droit du travail* (2015) et *Travailler au XXI^e siècle* (2017), les deux parus aux éditions Odile Jacob.



Gilbert CETTE, **Professeur d'économie associé à l'Université d'Aix-Marseille**

Gilbert CETTE est Adjoint au Directeur général des Statistiques, des Études et de l'international à la Banque de France et professeur associé à l'Université d'Aix-Marseille. Il a étudié et obtenu un doctorat en économie à l'Université Paris 1. Il a été membre du Conseil d'Analyse Économique et du Groupe d'Experts sur le SMIC qu'il préside actuellement. Il a présidé en 2012-2013 l'AFSE (Association Française de Science Économique). Gilbert Cette a effectué des recherches empiriques axées sur la croissance, la productivité, les innovations, l'économie du travail et les réformes structurelles et a publié dans de nombreuses revues comme *The American Economic Review*, *The Journal of the European Economic Association*, *The Review of Economics and Statistics*, *The European Economic Review*, *The Review of Income and Wealth*... Il a également publié plusieurs ouvrages, dont les derniers sont *Le bel avenir de la croissance*, avec Antonin Bergeaud et Rémy Lecat, Éditions Odile Jacob, 2018 et *Travailler au XXI^e siècle*, avec Jacques Barthelemy, Éditions Odile Jacob, 2017



Les analyses développées dans cet interview n'engagent que leurs auteurs et aucune des institutions auxquelles ils peuvent être liés.

M. LIBAULT

Mes questions découlent de l'ouvrage que vous avez co-écrit, *Travailler au XXI^e siècle, L'ubérisation de l'économie* ? Vous écrivez au début de l'ouvrage que « *Les grandes mutations en cours ne sont pas celles que l'on croit.* » Pourquoi cette affirmation ?

M. CETTE

Deux idées fausses sont souvent avancées. A ce jour, elles sont démenties par les chiffres et le regard qu'il est possible de porter sur le passé.

Première idée fausse : le choc technologique en cours – c'est-à-dire l'économie numérique – va, en raison des énormes gains de productivité qu'il engendre, provoquer une évaporation de l'emploi et une augmentation du chômage. En d'autres mots, la technologie va remplacer le travailleur. Or les gains de productivité des 15 années passées sont les plus faibles que l'on ait observés au cours des 150 dernières années, si l'on exclut les périodes de guerre évidemment.

De plus, les révolutions technologiques précédentes, qu'il s'agisse de la première révolution industrielle au XIX^e siècle ou de la deuxième au XX^e siècle, se sont certes accompagnées de grandes mutations de l'emploi mais elles n'ont pas suscité son évaporation. L'émergence de certaines activités a accompagné le déclin ou la disparition d'autres activités. La prochaine révolution industrielle qui se dessine produira les mêmes effets. L'emploi se transformera : certains emplois disparaîtront, d'autres naîtront. Il faut donc s'adapter, et notamment faire évoluer la protection sociale. Nous y reviendrons.

Seconde idée fausse : le développement technologique est actuellement associé à l'ubérisation de l'économie, c'est-à-dire à la multiplication d'emplois indépendants intermédiés par des plates-formes numériques. En pratique, dans 33 des 36 pays de l'OCDE, l'emploi indépendant est stable en pourcentage de l'emploi total, quand il ne régresse pas, ce qui signifie que la part de l'emploi salarié est constante ou augmente. Cette observation vaut pour les 15 dernières années. Seuls trois pays font exception : la France depuis la création du statut de l'auto-entrepreneur, qui est du reste sans rapport avec le choc de l'économie numérique, ainsi que les Pays-Bas et le Royaume-Uni, en raison de dispositions fiscales qui incitent au développement du travail indépendant. Les chiffres démentent donc la seconde crainte.

Des mutations à l'intérieur du travail non salarié ne sont cependant pas exclues. En effet, de nouvelles formes d'emploi indépendant se développent, en particulier l'emploi intermédié par les plates-formes. En chiffres, cette forme d'emploi reste toutefois marginale.

M. LIBAULT

Vous souscrivez au constat d'une bipolarisation de l'emploi qui serait en cours tant au sein du travail salarié que du travail indépendant.

M. CETTE

La bipolarisation est double. Dans l'emploi total, on observe, en France ainsi que dans de nombreux autres pays, une rétractation des emplois intermédiaires et une augmentation de la proportion tant des emplois les moins qualifiés que des emplois les mieux rémunérés. Il est difficile d'interpréter les raisons de

cette bipolarisation, car le phénomène peut résulter aussi bien d'évolutions technologiques que de la baisse du chômage. En effet, si le chômage a beaucoup frappé les titulaires des emplois les moins qualifiés, sa baisse au cours des 15 dernières années a largement bénéficié aux mêmes. Dans presque tous les grands pays développés, ce sont les emplois les moins qualifiés qui ont le plus bénéficié du retour à un niveau de chômage normal. En France, l'amplification des politiques de réduction des contributions sociales patronales a de plus contribué à soutenir l'emploi des moins qualifiés.

L'autre bipolarisation se situe à l'intérieur même de l'emploi indépendant, avec l'opposition entre, d'une part, les emplois très qualifiés et les emplois peu qualifiés intermédiés par les plates-formes numériques. Les premiers, fréquents par exemple dans les divers domaines du conseil, sont exercés par des personnes très diplômées qui utilisent les outils de mobilité, qui connaissent une forte imbrication de la vie professionnelle et de la vie personnelle et dont le mode de vie et de travail s'assimile à celui des salariés les plus qualifiés. Les seconds sont répandus dans certains secteurs, le transport urbain et les livraisons notamment. Les conducteurs des voitures de transport avec chauffeur (VTC) illustrent parfaitement cette catégorie.

M. BARTHÉLÉMY

L'évolution que Gilbert CETTE vient de décrire dans le travail indépendant vaut aussi pour le travail salarié, car l'écart entre l'ouvrier non qualifié et le cadre possédant une grande compétence technique ne cesse de s'accroître, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de systèmes communs de protection, qu'il s'agisse ou non de protection sociale.

L'opposition entre salariés et indépendants n'est pas la même dans tous les pays. Certains connaissent des statuts intermédiaires entre le salariat et le travail indépendant. En Italie, il existe la catégorie des « parasubordonnés », dont la plupart sont liés aux donneurs d'ordre par des collaborations coordonnées et continues (co.co.co). En Allemagne, les *leitende Angestellte*, qui se caractérisent par une forte indépendance technique, bénéficient d'une protection qui est justifiée par leur dépendance vis-à-vis de leur employeur, mais qui n'est pas la même que celle qui est accordée aux ouvriers. En Angleterre, on distingue les *workers* et les *employees*. Les seconds correspondent peu ou prou aux salariés, tandis que les premiers se situent en quelque sorte à mi-chemin entre les *employees* et les travailleurs indépendants : leurs droits sont moindres que ceux des *employees*. En Espagne, un statut particulier protège les travailleurs techniquement indépendants mais économiquement dépendants.

Indépendamment de la distinction entre salariat et travail indépendant, les différences s'accroissent à l'intérieur des deux blocs et les nouvelles technologies contribuent largement à cette évolution puisqu'elles sont porteuses d'indépendance.

M. LIBAULT

Vous estimez que ces grandes mutations appellent de fortes évolutions réglementaires. Ceci signifie-t-il que la protection sociale doit cesser d'être pensée par rapport aux deux blocs que sont le salariat et le travail indépendant et qu'elle doit être plutôt conçue en fonction du degré d'autonomie des travailleurs et du risque particulier auquel ils font face ?

M. BARTHÉLÉMY

Telle est en effet l'orientation générale de notre ouvrage.

L'opposition actuelle entre salariés et indépendants conduit à ne protéger qu'une catégorie, au motif que l'autre est capable de régler seule ses problèmes, ce qui ne correspond pas à la réalité. En effet, l'élément déterminant n'est pas la subordination juridique qui caractérise le contrat de travail mais la dépendance économique, laquelle se traduit par le déséquilibre de la relation contractuelle. C'est pourquoi nous recommandons le dépassement du droit du travail par le droit de l'activité professionnelle. La principale conséquence serait l'adaptation des protections issues du droit du travail et du droit de la protection sociale au degré d'autonomie des travailleurs.

Une telle idée n'est pas nouvelle. Je l'avais exprimée en 1993 dans l'avis du Conseil économique et social sur l'entreprise individuelle et elle a été reprise l'année suivante par la loi Madelin.

Selon nous, l'égalité de traitement doit certes justifier des solutions universelles, mais celles-ci doivent tenir compte de situations fondamentalement différentes, de façon à adapter le niveau de protection à la réalité.

Le cœur du débat se situe dans l'absence d'homogénéité du statut de travailleur indépendant, que Gilbert CETTE a évoquée. A vrai dire, les chauffeurs inscrits sur les plates-formes font plutôt penser aux canuts du XIX^e siècle parce que, malgré leur statut juridique d'indépendant, leur dépendance économique est très forte. Il faut donc adapter le niveau de protection – et tout particulièrement de protection sociale – à la réalité, c'est-à-dire au degré de responsabilité et donc à la plus ou moins grande capacité des intéressés à faire du seul contrat de travail la loi des parties.

Cette idée était également présente lorsque le régime AGIRC de retraite complémentaire des cadres a été créé, la protection apportée par le régime général s'arrêtant au plafond de la sécurité sociale. La fusion actuelle entre l'AGIRC et l'ARRCO conforte mes propos. Elle équivaut en effet à la disparition de la notion de cadre car c'est l'indépendance technique qui importe, et non le statut de cadre. Du reste, dans la plupart des pays dont il a été question précédemment, un tel statut n'existe pas.

M. CETTE

Le changement s'impose pour deux raisons. La première est le niveau inacceptable des inégalités actuelles. Les travailleurs des plates-formes se caractérisent à la fois par un haut niveau de subordination, parfois supérieur à celui des salariés les moins autonomes, et par des droits très restreints par rapport à ceux des salariés. A cet égard, il ne faut pas parler que de protection sociale. Il faut également évoquer diverses autres questions comme la durée maximale du travail, la rémunération minimale, le droit de contester les conditions de séparation, la déconnexion, le risque financier puisque le conducteur de VTC fournit lui-même le véhicule...

Seconde justification pour une réforme : le *statu quo* risque de menacer certaines formes d'emploi dont le dynamisme est adapté au développement de nouvelles activités. En effet, le juge, en fonction de l'appréciation qu'il porte sur les conditions de subordination des travailleurs des plates-formes, peut se prononcer pour la requalification de la relation de travail, ce qu'il a eu récem-

ment l'occasion de faire à plusieurs reprises. Exemple concret de ce danger potentiel : la réforme des taxis parisiens est bloquée depuis des décennies et l'apparition des VTC a permis de contourner ce blocage tout en apportant du confort à l'utilisateur et en créant des milliers d'emplois. Or, si les risques de requalification s'intensifient, cette activité sera menacée. Personne n'y gagnera. Il faut par conséquent trouver une solution conciliant l'émergence des nouvelles formes d'emploi et des protections adaptées.

M. LIBAULT

La situation actuelle n'est-elle pas le résultat d'une certaine forme de naïveté, voire d'hypocrisie ?

Le risque de requalification est évident car la Cour de cassation considère que la possibilité de sanctionner un travailleur représente un élément fondamental de la subordination juridique. Les sanctions, que les plates-formes pratiquent, justifient donc la requalification. Par ailleurs, le faible niveau de protection sociale dont les micro-entrepreneurs bénéficient résulte de la mise en place d'un statut prévoyant des cotisations calculées selon des modalités particulières. En bref, les charges sont moins élevées mais les droits le sont également. On peut donc se demander si l'économie nouvelle ne repose pas en quelque sorte en partie sur une sous-protection sociale, notamment s'agissant de la retraite.

M. BARTHÉLÉMY

Ceci est évident pour les acteurs qui considèrent l'amplification du travail indépendant comme la base du développement économique. L'objectif consiste à améliorer l'efficacité économique en réduisant pour certains les charges et donc en limitant le statut des travailleurs. Gilbert CETTE et moi ne partageons pas cette position. Nous estimons que l'amélioration de l'efficacité économique n'est pas incompatible avec la plus grande protection des travailleurs. Nous sommes même persuadés que la conjonction de ces deux éléments est nécessaire pour améliorer la situation de l'emploi.

J'en reviens à la définition de la subordination juridique. Ce n'est pas par hasard qu'elle a été retenue comme critère du contrat de travail. Il aurait en effet été possible d'opter pour la dépendance économique. Jusque récemment, la subordination juridique se définissait par la « participation à un service organisé ». C'est lorsque Pierre Sargos présidait la chambre sociale de la Cour de cassation qu'il a été mis fin à cette conception, qui se traduisait par l'extension du salariat. Le critère de « participation à un service organisé » a alors été remplacé par trois critères cumulatifs : travaux confiés par le donneur d'ordre, pouvoir de contrôle du donneur d'ordre et possibilité de sanction disciplinaire. Le dernier critère ouvre la voie à la requalification pour les travailleurs des plates-formes. Selon moi, le fait que le donneur d'ordre modifie les règles et puisse imposer ces dernières constitue une sanction disciplinaire. Les conséquences de cette jurisprudence de la chambre sociale n'ont pas été mesurées.

M. CETTE

Je ne peux que souscrire à ces propos. Le risque de requalification est d'autant plus élevé que les formes d'exercice des emplois concernés sont peu encadrées et que les inégalités sont évidentes, en particulier aux yeux du juge.

Dans l'émergence du droit de l'activité professionnelle que nous préconisons, nous recommandons que les partenaires sociaux aient un rôle essentiel pour définir les conditions d'exercice des activités concernées. La chose est loin d'être aisée car il faut des partenaires sociaux du côté des travailleurs indépendants.

M. LIBAULT

Comment faire émerger des partenaires sociaux, en particulier pour la protection sociale conventionnelle ?

M. CETTE

Il faut promouvoir le dialogue social. C'est par le dialogue social que doivent être définies les normes conventionnelles relatives aux protections dans les divers domaines que j'ai évoqués précédemment. La requalification perdra alors son intérêt car l'exercice de la sanction sera encadré par les normes conventionnelles. De même, le recours du travailleur contre la sanction sera organisé. En bref, les protections, différentes selon les formes d'emploi et les activités, auront été établies par les partenaires sociaux. Elles seront réelles et consistantes. Reste à régler les questions de l'émergence du dialogue social et de ses acteurs.

M. BARTHÉLÉMY

Le droit à la négociation collective est un droit fondamental énoncé non seulement par le préambule de la constitution de 1946 mais aussi par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Charte sociale européenne révisée. Le traité de Lisbonne de 2007 donne valeur juridiquement contraignante à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui s'impose donc à la France. Quant à la Charte sociale européenne, son article 6, qui est intitulé « Droit de négociation collective », a été considéré par la Cour de cassation comme étant d'application directe. Par conséquent, rien ne justifie que le droit à la négociation collective soit réservé aux travailleurs en situation de subordination juridique.

L'état de dépendance économique, qui altère l'équilibre contractuel au même titre que la subordination juridique, nécessite une protection. Le contrat collectif, outre qu'il permet l'adaptation des normes à chaque contexte, est normatif et fait donc office de loi professionnelle. Il peut ainsi être le principal instrument de construction de « statuts » en évolution permanente. Nous avons évoqué au début de la discussion la révolution technologique mais celle qui se prépare est d'une plus grande ampleur que les précédentes et sa mise en place, quasiment permanente, s'étalera sur plusieurs décennies. La problématique est la même que dans le passé mais les moyens de mise en œuvre seront probablement plus différenciés.

M. LIBAULT

J'en viens à la « parasubordination », solution envisagée pour concilier l'efficacité économique et la protection des travailleurs.

La notion de parasubordination renvoie à diverses situations où le travailleur est économiquement dépendant mais jouit d'une grande autonomie dans l'exécution de ses missions. Vous exprimez des réticences envers le statut de parasubordonné, qui existe déjà en Italie. Pourquoi ? Du reste, êtes-vous vraiment réticents puisque vous venez de dire qu'il convient de différencier les protections des indépendants selon leur degré d'autonomie ? Vous indiquez par exemple qu'il convient de protéger les livreurs à vélo contre le risque d'accidents du travail. En mettant en évidence une sous-catégorie d'indépendants qui aurait besoin d'une protection renforcée, ne vous rapprochez-vous pas de la reconnaissance d'un statut intermédiaire ?

M. BARTHÉLÉMY

J'ai travaillé pendant des années sur le concept de parasubordination, laquelle est fondée à la fois sur l'indépendance technique et sur un fort degré d'autonomie, deux éléments qui justifient que la responsabilité du travailleur peut être engagée indépendamment de la faute lourde. Nous avons repris ces réflexions dans notre ouvrage et nous sommes arrivés à la conclusion suivante : intellectuellement, le concept de parasubordination se conçoit tout à fait mais son utilité concrète est limitée car il équivaut à remplacer une frontière floue entre le salariat et le travail indépendant par deux frontières tout aussi floues, l'une entre le salariat et la parasubordination, et l'autre entre la parasubordination et le travail indépendant. Nous avons donc conclu que la parasubordination devait plus servir de catalyseur pour le passage du droit du travail au droit de l'activité professionnelle que constituer un statut intermédiaire. C'est l'efficacité et le pragmatisme qui nous ont conduits à cette conclusion.

Néanmoins, les deux critères essentiels de la parasubordination ont nécessairement des conséquences. Prenons un exemple : un médecin salarié et un avocat salarié engagent leur responsabilité personnelle dans leurs actes professionnels, ce qui est incompatible avec le statut de salarié. Rappelons en effet que la responsabilité civile du salarié ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde. Il faut donc distinguer l'activité technique de l'activité ordinaire de travailleur au sein du cabinet, ce qui n'est pas aisé. Ainsi, les collaborateurs des grands cabinets d'affaires sont des non-salariés mais, lorsque leur contrat est rompu, les intéressés mettent tout en œuvre pour le faire requalifier en contrat d'avocat salarié afin de bénéficier des indemnités de licenciement.

L'indépendance technique a des conséquences qu'il faudrait positiver et non exploiter négativement de façon à obtenir des droits. Elle devrait induire des exigences en matière d'autonomie, de conditions de travail et de formation. La mise en cause de la responsabilité civile, conséquence de l'indépendance technique, devrait ainsi faire l'objet de mutualisations dans un fonds qui verserait les indemnités, l'employeur en étant dispensé. On peut mener le même raisonnement s'agissant de personnes dont le degré d'autonomie est élevé en raison des fonctions qu'elles exercent. On peut en effet assimiler le cadre supérieur d'une grande entreprise à un patron. Du reste, dans une perspective de protection, les intéressés cumulent souvent un contrat de travail et un mandat social alors

même que l'existence du contrat de travail en pareil cas peut être discutée car elle porte atteinte au principe fondamental interdisant la rupture du mandat. Ces exemples montrent que la parasubordination peut être un outil permettant de dépasser le droit du travail – et donc l'opposition entre les salariés, qui disposent de droits protecteurs importants, et les indépendants, qui ne sont pas protégés – puisque le passage d'un statut à l'autre se fait de manière insensible. Cette tendance s'accroîtra du reste avec le développement de l'intelligence artificielle parce que le droit à l'indépendance est un droit fondamental. Les outils qui se construisent vont permettre aux titulaires de compétences et de responsabilités importantes de faire valoir en permanence leur liberté face au pouvoir de direction. Il sera possible de concilier l'exercice des libertés fondamentales avec le droit d'entreprendre, et ce grâce à l'établissement de normes qui justifieront en quelque sorte une atteinte légitime au pouvoir de direction. C'est sous cet aspect que la parasubordination peut devenir un outil.

Je vous fais part d'une remarque que nous avons entendue lorsque nous avons visité un incubateur de start-up à Paris. Nous avons pu mesurer combien la conception du travail avait changé. Un jeune homme nous a ainsi expliqué que son grand-père avait effectué toute sa carrière professionnelle dans la même entreprise, que son père avait successivement travaillé dans six entreprises et que lui aspirait à travailler simultanément avec six entreprises. L'intéressé considère qu'il s'agit là d'une liberté fondamentale.

M. CETTE

Le législateur est incapable de bien apprécier le degré de subordination pour y associer des protections différenciées. Si les pouvoirs publics s'emparent de cette question, le résultat sera inévitablement d'une complexité inouïe. Pour éviter la difficulté que Jacques BARTHÉLÉMY vient d'évoquer au sujet de la création du statut de parasubordonné, nous affirmons qu'il appartient à la négociation collective de régler la question car elle est la seule à pouvoir prendre en compte les spécificités de chaque activité, à caractériser l'autonomie des travailleurs concernés et à définir les protections associées. Il est néanmoins permis de s'interroger sur l'envie des partenaires sociaux de négocier sur ce point, notamment s'agissant de la partie patronale. Pour entamer le processus, nous estimons que des normes réglementaires très simples doivent être établies afin que les acteurs aient intérêt à adopter leurs propres normes, qui seront adaptées à leur situation.

M. BARTHÉLÉMY

L'examen de l'histoire du droit des conventions collectives depuis l'origine, c'est-à-dire depuis la loi de 1919, montre que tous les textes législatifs les plus importants, qu'il s'agisse de la loi de 1936 ou de celles de 1945 et de 1971, ont essayé de résoudre deux difficultés propres aux contrats collectifs : la représentativité, tant du côté des donneurs d'ordre que des travailleurs, et l'application *erga omnes* de ce qui est établi. En effet, conformément au principe de relativité des effets du contrat, seuls ceux qui ont voulu ce contrat sont tenus par celui-ci. Ces deux questions peuvent toutefois être résolues par la technique contractuelle civiliste, à condition de déployer un minimum d'imagination. A titre d'illustration, je citerai l'exemple des agents généraux d'assurances, qui sont des

travailleurs indépendants qualifiés de « professionnels libéraux ». Cependant, leur rémunération leur est versée non par leurs clients mais par la compagnie pour laquelle ils travaillent, et de surcroît sous forme de commissions pérennes. Je suis intervenu comme conseil dans ce dossier, lorsque Denis KESSLER présidait la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et qu'il a voulu moderniser le statut des agents généraux par la conclusion d'un contrat collectif. Le statut des agents généraux résulte aujourd'hui non seulement de dispositions législatives mais surtout d'un contrat collectif passé entre la fédération nationale des syndicats des agents généraux d'assurances (FNSAGA) et la FFSA. Lorsque la FNSAGA définit le statut des personnels des agences, elle agit comme un syndicat patronal. Ceci n'est pas le cas lorsqu'elle définit son propre statut. Cette situation n'est en rien gênante. Il faut qu'il y ait une partie forte et une partie faible, en fonction de la distinction entre donneur d'ordre et travailleur. Ce modèle serait aisément applicable aux avocats collaborateurs et aux médecins collaborateurs.

Quant à l'application *erga omnes* d'une convention collective, elle peut être obtenue en invoquant l'égalité de traitement. En droit français, pour qu'une convention collective soit applicable à toutes les entreprises d'un secteur, a été introduite la technique de l'extension, qui résulte d'un acte administratif. En Allemagne, l'extension n'existe pas, ce qui n'empêche pas toutes les entreprises d'une branche d'appliquer la même convention collective, et ce en application du principe d'égalité de traitement, qui est un droit fondamental.

Le contrat collectif permet donc de différencier les conditions de travail et de rémunération en fonction du degré d'autonomie et de responsabilité, voire d'indépendance technique. Ce vecteur est particulièrement approprié pour adapter les normes à chaque contexte et donc pour concilier efficacité économique et protection du travailleur. Il est également possible de rendre le contrat collectif applicable à tous en recourant aux principes fondamentaux du droit. Les lois françaises de 1936 et de 1950 sur la négociation collective ont certes choisi de confier au législateur une responsabilité importante mais tel n'est pas le cas en Scandinavie, où le principe de l'autonomie du contrat collectif prévaut.

En bref, pour dépasser le droit du travail et pour appliquer un droit de l'activité professionnelle qui concernerait l'ensemble des travailleurs indépendamment de leur degré d'autonomie et de responsabilité, le contrat collectif est certainement le moyen idéal.

M. CETTE

Nous nous inscrivons dans la logique des récentes ordonnances travail : un socle réglementaire établit des droits sans les définir de façon détaillée. Il est constitué de règles supplétives, des dispositions conventionnelles décidées au niveau de la branche ou de l'entreprise pouvant se substituer aux normes établies par voie réglementaire.

Quel devrait être le niveau de négociation collective ? La branche présente un avantage car les acteurs y sont présents. Toutefois, s'agissant des plateformes, les négociations devraient avoir lieu au sein des branches correspondant à l'activité exercée. Pour les VTC par exemple, les négociations devraient se dérouler dans la branche transport et non dans la branche relative aux services informatiques.

Il revient à l'entreprise de faciliter l'émergence d'acteurs en son sein si elle souhaite faire jouer la supplétivité de la convention de branche par rapport à la convention d'entreprise.

M. BARTHÉLÉMY

Vous aurez sans doute remarqué que notre ouvrage *Travailler au XXI^e siècle, L'ubérisation de l'économie ?* a suivi de trois ans le précédent, qui portait sur la réforme du droit du travail et dans lequel nous propositions ce qui est devenu le droit positif depuis les ordonnances Macron. Les deux sont en effet liés.

M. LIBAULT

Comment voyez-vous les évolutions en cours ? Etes-vous optimistes quant à la reprise de vos préconisations ? Quels leviers jugez-vous indispensables pour progresser ?

M. CETTE

L'évolution en cours me semble aller dans le bon sens. L'article 20 du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) représente un petit pas puisqu'il prévoit que des chartes unilatérales définissent l'exercice de certains droits. Nous sommes encore loin de l'émergence de normes élaborées dans le cadre du dialogue social. Il était peut-être difficile d'aller au-delà à l'heure actuelle mais il ne saurait s'agir que d'une toute première étape. Il faut aller plus loin car, contrairement à l'intention affichée par le législateur, l'article 20 n'empêche pas les risques de requalification qui effraient les plates-formes. Le risque juridique pour « l'employeur » va persister. C'est ce risque qui incitera à aller plus loin et à faire émerger un dialogue social dont pourrait sortir un cadre protecteur pour les deux parties.

M. BARTHÉLÉMY

Je souhaite formuler trois remarques.

Le droit du travail, qui est protecteur, est lié au déséquilibre entre les deux parties. Néanmoins, ce droit est vécu de façon plutôt négative alors qu'il pourrait être utilisé comme science d'organisation en optimisant les nombres et en gérant préventivement les risques. Dans cette perspective, nous sommes persuadés que la mise en place de procédures de règlement préventif des litiges liés à l'exécution des relations contractuelles permettrait de fortement réduire le nombre des litiges relatifs à la rupture de ces relations. Une telle mesure serait beaucoup plus efficace que la mise en place de dispositifs comme la barémisation.

En outre, il faut s'interroger sur les organisations susceptibles de faciliter la recherche du consensus. A cet égard, les obstacles sont moins juridiques que culturels. En effet, les organisations syndicales de salariés accepteraient difficilement de créer en leur sein des syndicats de travailleurs indépendants. Je l'ai proposé il y a 30 ans à la CGC, qui a d'emblée rejeté la suggestion. Pourtant, les travailleurs économiquement dépendants mériteraient d'être assistés par une organisation qui les rassemble. Quant au côté patronal, il plaide souvent pour un droit d'origine moins législative tout en refusant la négociation. La protection s'impose en raison du déséquilibre contractuel. Si elle ne résulte pas de la loi,

elle doit être issue de la négociation collective.

Enfin, les garanties sociales joueront un rôle de plus en plus important. Si l'on oppose les conditions de travail et les garanties sociales comme objets de négociation dans le code du travail, c'est parce que l'on oppose les droits des travailleurs directement attribués par le donneur d'ordre et ceux qui sont prélevés dans un « pot commun », selon l'expression de Jean-Jacques DUPEYROUX, où les contributions sont mutualisées, les travailleurs disposant alors d'un « droit de tirage social », pour parler comme Alain SUPLOT. Je suis persuadé que le droit de l'activité professionnelle, qui donne naissance à un travailleur multiple, rendra de plus en plus nécessaire le recours à la sécurité sociale conventionnelle, c'est-à-dire à des fonds mutualisés qui octroient non seulement des droits contributifs mais également des droits liés à la solidarité, à la prévention, etc. Ainsi, le statut des agents généraux d'assurances prévoit une indemnité de fin de carrière parce que les intéressés percevraient une telle indemnité s'ils étaient salariés. La compagnie d'assurances alimente donc un fonds géré paritairement de façon à ce que les agents perçoivent une somme correspondant en quelque sorte au rachat de leur portefeuille, auquel ils auraient droit s'ils étaient courtiers. Cette vision d'une sécurité sociale plus universelle va au-delà de la réparation des droits fondamentaux gérés par le régime général. C'est une solution qui ne peut que se développer au cours des 10 prochaines années.

M. CETTE

Quel est l'intérêt réciproque des acteurs à l'émergence du droit de l'activité professionnelle ? Du côté patronal, il s'agit d'éviter le risque de requalification qui se concrétise actuellement. Quant aux travailleurs, ils bénéficieraient d'une protection accrue. L'intérêt apparaît donc partagé.

M. BARTHÉLÉMY

Si l'on s'engage dans cette voie, il faudra s'interroger sur l'assiette des revenus visés. En effet, le salaire est la contrepartie d'un travail. Dans l'hypothèse d'un travailleur jouissant d'une plus grande autonomie, voire d'une indépendance technique, ne s'agit-il pas plutôt d'un revenu d'activité que d'un salaire ? De surcroît, le revenu d'activité peut même devenir un patrimoine puisqu'il peut être cédé. Comment organiser les contributions permettant de financer les fonds ? Le sujet est d'autant plus difficile qu'il conditionne indirectement le sort fiscal et social des cotisations.

PARTIE A : MUTATIONS DU TRAVAIL

Les professions intermédiaires dans les entreprises : une catégorie dynamique, en prise directe avec les transformations du travail et du management

Par **Jean-Paul CADET**, **Anne DELANOË** et **Christophe GUITTON**, Céreq



Jean-Paul CADET est chargé d'études au Centre d'études et de recherches sur les qualifications, au sein du département Travail, emploi et professionnalisation. Spécialisé dans l'analyse du travail, des métiers et des parcours professionnels, il copilote actuellement une recherche sur l'injonction adressée aux salariés qui occupent les emplois peu qualifiés de devenir les principaux acteurs de leur parcours professionnel.

Anne DELANOË, informaticienne et statisticienne, elle est chargée d'études au Centre d'études et de recherches sur les qualifications, au sein du département Travail, emploi et professionnalisation. Informaticienne-Statisticienne, chargée de mettre en œuvre des enquêtes, de présenter les résultats des analystes statistiques.

Christophe GUITTON, juriste, est chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (Céreq) et au Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST). Ses domaines de recherches portent sur les politiques publiques dans le champ des relations éducation-formation-emploi et sur les politiques de gestion des ressources humaines et de professionnalisation des entreprises.

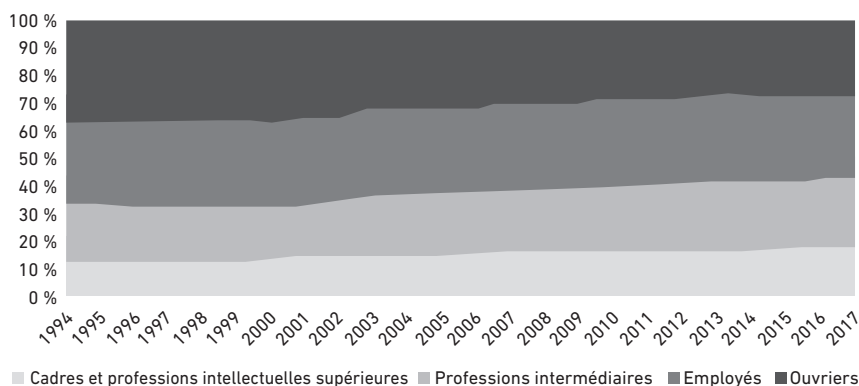


Positionnées au sein de la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) de l'Insee entre les cadres et les ouvriers et employés, les professions intermédiaires constituent une catégorie hétérogène qui regroupe les agents de maîtrise, les techniciens, les professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises (PIACE) et les professions intermédiaires de l'enseignement, de la formation, de la santé et du social. Les « professions intermédiaires » ne doivent pas être confondues avec ce que l'on nomme parfois dans les médias les « emplois intermédiaires » pour décrire le phénomène de polarisation du marché du travail qui touche l'économie française depuis une trentaine d'années. Cette situation se traduit par la croissance simultanée de l'emploi très qualifié et de l'emploi non qualifié, et par une contraction des emplois dits « intermédiaires ». La polarisation du marché du travail résulte d'un processus schumpetérien de création-destruction d'emplois au confluent de deux logiques : l'externalisation des tâches routinières et répétitives, délocalisées dans les économies émergentes, et l'essor du numérique, qui conduit à supprimer ces mêmes tâches au profit d'emplois toujours plus qualifiés (Verdugo, 2017). Au cours des dernières décennies, ce sont principalement les emplois d'ouvriers et d'employés qualifiés qui ont fait les frais des restructurations économiques, tandis que les emplois non qualifiés continuaient de progresser dans le secteur tertiaire, en particulier dans les secteurs des services aux personnes et aux entreprises. Quant aux professions intermédiaires, elles relèvent, avec les ingénieurs et cadres, des emplois très qualifiés et se situent dans le haut du spectre de la polarisation des emplois. La première partie de cet article donne à voir la vitalité de cette catégorie en termes d'effectifs, en se focalisant sur le noyau dur des professions intermédiaires des entreprises (agents de maîtrise, techniciens, PIACE) et en mettant en évidence ses principales tendances sociodémographiques. La seconde partie décrit la situation spécifique des professions intermédiaires au sein des entreprises, tout à la fois objets et acteurs des transformations du travail en raison de leur position d'interface entre directions et collaborateurs.

I - UN DYNAMISME DE L'EMPLOI QUI NE SE DÉMENT PAS SUR LONGUE PÉRIODE

Entre 1994 et 2017, les professions intermédiaires des entreprises occupent une place accrue parmi l'ensemble des salariés des entreprises. Leurs effectifs totaux (2 280 232), représentaient 21,2 % de l'ensemble en 1994. En 2017, ils pèsent plus de 25 % (3 404 052)¹. Leur part augmente donc de 4 points, soit un peu moins que les cadres et les professions intellectuelles supérieures (+ 5,8), tandis que les employés stagnent et que les ouvriers s'effondrent. Cette part oscille toutefois autour de 25 % depuis 2013, ce qui laisse penser que les professions intermédiaires ont peut-être atteint leur étiage.

¹ Tous les éléments chiffrés proviennent des enquêtes « emploi » de l'Insee. Les indicateurs sont renseignés sur 24 années (de 1994 à 2017). Le champ étudié porte sur les salariés des entreprises (hors fonctions publiques et autres agents de l'état et des collectivités, et hors indépendants). Les professions intermédiaires des entreprises sont classées en 3 catégories : les « PIACE » (professions administratives et commerciales des entreprises), les techniciens et les agents de maîtrise.

Part des professions intermédiaires sur les années 1994 à 2017

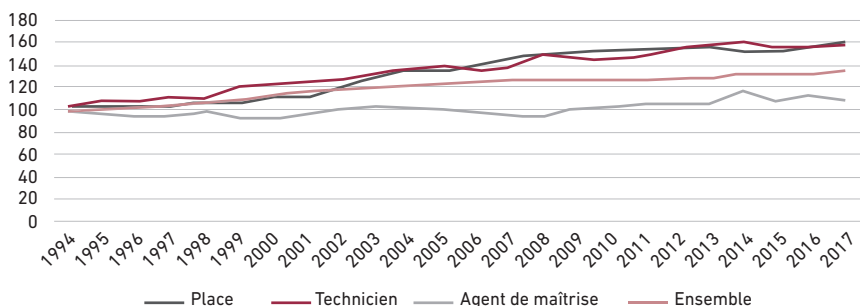
Source : Enquêtes emploi de l'Insee - Traitements CEREQ

Le dynamisme des professions intermédiaires des entreprises témoigne d'un déplacement vers le haut de la hiérarchie des PCS. Cette tendance reflète la complexification des activités productives mais aussi l'évolution des pratiques de gestion des ressources humaines qui intègrent l'élévation du niveau de formation général de la population active et recrutent à des niveaux de diplôme toujours plus élevés (Fournié et Guitton, 2008). En outre, les professions intermédiaires occupent une position névralgique au sein des entreprises, à l'interface entre conception et exécution, entre management et opérateurs, entre entreprises et clients. Les différentes catégories de professions intermédiaires fondent leur légitimité – laquelle explique leur vitalité – sur leur expertise technique (techniciens industriels et administratifs), leur management de proximité et leur rôle de relais de la direction dans la transmission de l'information et la conduite du changement (maîtrise) ou encore la relation de service avec les clients (commerciaux).

Le dynamisme de l'emploi varie toutefois selon les catégories de professions intermédiaires. En un quart de siècle, les professions intermédiaires administratives et commerciales (PIACE) – les plus nombreuses – ont fortement augmenté (+ 61 %), suivies de près par les techniciens (+ 59 %). La forte implantation des PIACE dans le secteur tertiaire n'a cessé de se confirmer au fil du temps, tandis que les techniciens, historiquement présents dans l'industrie et la construction, se sont multipliés dans les services au cours des dernières décennies, au point d'en faire le premier secteur pourvoyeur d'emplois de techniciens en 2017, devant l'industrie. Le développement des services profite également aux agents de maîtrise, dont les effectifs augmentent moins rapidement que les PIACE et les techniciens mais résistent bien (+ 9 %), avec une répartition à peu près équivalente entre industrie et services (un peu plus de 42 %). La résistance de l'encadrement intermédiaire au cours des dernières années contredit à nouveau la thèse de la disparition annoncée de cette catégorie (Möbus et Delanoë, 2009).

Alors que l'emploi diminue dans l'industrie pour l'ensemble des catégories de professions intermédiaires, la tertiarisation de l'économie compense largement ce déclin et explique le dynamisme de cette catégorie socioprofessionnelle sur longue période.

Évolution des effectifs dans les professions intermédiaires des entreprises



Source : Enquêtes emploi de l'Insee - Traitements CEREQ

Au plan sociodémographique, trois grandes évolutions caractérisent les professions intermédiaires par rapport à l'ensemble des salariés. En premier lieu, la part des femmes est en nette augmentation, plus rapide que pour l'ensemble des salariés sur la période considérée. Cette progression tient principalement à la féminisation des professions intermédiaires administratives et commerciales (PIACE) où la part des femmes passe de 48 %, en 1994, à 57,2 % en 2017. Mais la féminisation gagne également les autres catégories de professions intermédiaires. Après avoir longtemps stagné autour de 10 %, la part des femmes parmi les techniciens et agents de maîtrise tend à augmenter depuis le début de la décennie (respectivement 14,4 % et 14,3 % en 2017) en raison du développement du secteur tertiaire, plus perméable aux femmes que l'industrie et la construction.

En deuxième lieu, le vieillissement de la population active touche moins directement les professions intermédiaires que la moyenne des salariés du secteur privé. La part des jeunes (moins de 30 ans) reste stable parmi les professions intermédiaires (20,4 % en 1994 et 19,3 % en 2017). Par comparaison, aux mêmes dates, la part des jeunes passait de 25 % à 19,7 % de l'ensemble des salariés. De même, alors que les seniors (50 ans et plus) sont de plus en plus nombreux parmi les salariés du secteur privé (de 15 % en 1994 à 29 % en 2017, soit 13 points d'augmentation en 24 ans) l'augmentation de la part des seniors parmi les professions intermédiaires est également importante mais moindre (9 points sur la même période).

En troisième lieu, enfin, la part du niveau III de formation (BTS, DUT) – qui constitue la norme théorique d'accès aux professions intermédiaires (Guitton et Molinari, 2013) – augmente plus rapidement pour les professions intermédiaires que pour l'ensemble de la population active.

II- DES MÉTIERS AU CŒUR DES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL ET DU MANAGEMENT

L'objectif de cette seconde partie, appuyée sur une relecture du matériau empirique de l'Enquête sur les professions intermédiaires en entreprises (EPIE) du Céreq (Cadet et Guitton, 2013, voir encadré ci-dessous), est de mettre en évidence les conséquences des changements organisationnels et managériaux sur le travail et la professionnalité des salariés des professions intermédiaires.

Conçue comme une plongée dans l'univers des entreprises et des organisations, l'enquête EPIE fait ressortir trois grands constats au plan des transformations du travail, de son organisation et de son management :

- En premier lieu, l'analyse des métiers exercés par les professions intermédiaires met en évidence une interpénétration forte des dimensions managériale, technique, commerciale et administrative qui accroît la tendance à la polyvalence fonctionnelle des emplois et constitue un facteur de complexification et d'intensification du travail.
- En deuxième lieu, l'analyse de la place et du rôle des professions intermédiaires au sein des organisations met en lumière un processus multiforme de rationalisation du travail et de managérialisation de l'activité qui entraîne une réévaluation généralisée des normes professionnelles (initiative, autonomie, responsabilité).
- En troisième lieu, l'analyse des pratiques de gestion des ressources humaines des entreprises met en évidence un surinvestissement en formation continue sur les professions intermédiaires et la montée d'une injonction à la professionnalisation dont les effets sur le travail et la professionnalité des salariés sont ambivalents.

L'Enquête sur les Professions Intermédiaires en Entreprises (EPIE)

Les professions intermédiaires ont fait l'objet d'un programme de recherche piloté par le Céreq entre 2009 et 2012, l'Enquête sur les Professions Intermédiaires en Entreprise (EPIE), conclu par un ouvrage collectif : « Les professions intermédiaires : des métiers d'interface au cœur de l'entreprise » (Cadet et Guitton, 2013). Combinant données statistiques, revues de littératures et enquêtes en entreprises, cet ouvrage propose un état des savoirs sur les professions intermédiaires, un état des lieux des métiers et un état des problématiques qui s'y rattachent : recrutement, travail, formation, professionnalisation, gestion de l'emploi et des carrières. Très ouvert, l'éventail des métiers étudiés (65 métiers dans une trentaine d'entreprises) constitue un bon reflet de l'hétérogénéité de la catégorie. Entre autres exemples : chef d'atelier de la construction automobile, manager de la restauration rapide, technicien logistique dans l'industrie aéronautique, technicien-développeur au sein d'une société de services informatiques, conseiller commercial dans une concession automobile, conseiller clientèle dans la banque de détail, responsable paie au sein d'un cabinet d'expertise comptable, chef de ligne de bus, chef d'équipe au sein d'un organisme de sécurité sociale, infirmière et cadre de santé, etc.

II.1/ Une tendance accrue à la polyvalence fonctionnelle des emplois

La convention statistique distingue classiquement parmi les professions intermédiaires des entreprises entre les agents de maîtrise, les techniciens, et les PIACE. Cette distinction entre maîtrise, techniciens, commerciaux et administratifs reste pertinente mais les enquêtes en entreprise font apparaître une polarisation croissante des professions intermédiaires dans leur ensemble entre quatre dimensions :

- une dimension *managériale* : animer une équipe et gérer des moyens pour créer les conditions de la performance collective d'une unité de travail ;
- une dimension *technique* : concevoir, fabriquer, maintenir, pour assurer une production (de biens ou de services) de qualité ;
- une dimension *commerciale* : vendre des biens et services, prospecter, suivre, satisfaire les clients, pour contribuer à la rentabilité de l'entreprise ;
- une dimension *administrative et gestionnaire* : assurer les fonctions supports nécessaires à la conduite de l'activité et à la bonne marche de l'entreprise.

Plusieurs constats de portée générale, opérés dans le cadre de l'enquête EPIE, confirment les tendances d'évolution mises en évidence par la littérature (Möbus ; Trouvé, 2013) :

- le management n'est pas l'apanage de la maîtrise : nombre de techniciens, de commerciaux et d'administratifs encadrent des collaborateurs, animent des équipes, conduisent des projets, supervisent des opérations, dans le cadre d'une relation hiérarchique ou non, au point qu'un métier étudié sur deux comporte une dimension managériale (tableau 1) ;
- tous les métiers revêtent une forme de technicité plus ou moins prononcée : dans l'industrie, la distinction perdure entre techniciens d'études (conception, méthodes) et techniciens d'atelier (production, essais, maintenance). L'essor des techniciens dans les services (technico-commerciaux, techniciens administratifs, techniciens de la santé, techniciens du numérique, etc.), lié à la tertiarisation de l'économie (cf. supra), s'accompagne d'une technicisation accrue des emplois de niveau intermédiaire (la totalité des métiers étudiés) ;
- la fonction commerciale se déploie en amont et en aval de la vente, tandis que la montée de l'injonction commerciale et de l'orientation clients accroît la dimension commerciale de nombre de professions intermédiaires (la moitié des métiers étudiés) ;
- rares sont les emplois qui n'incluent pas une dimension administrative : la diffusion des technologies numériques (informatique, bureautique), conjuguée à la réduction des effectifs de secrétaires-assistant(e)s, fait de la dimension administrative et gestionnaire une composante à part entière des professions intermédiaires, commune à l'ensemble des métiers étudiés.

La convergence de ces différentes évolutions aboutit à une interpénétration des dimensions managériale, technique, commerciale et administrative, vérifiée pour la quasi-totalité des métiers étudiés, qui contribue au brouillage du périmètre des professions intermédiaires et constitue un facteur de polyvalence fonctionnelle des emplois, même si c'est l'organisation du travail qui détermine, métier par métier, la pondération entre ces quatre dimensions et situe le curseur entre polyvalence et spécialisation (voir encadré en annexe). La polyvalence est perçue par les salariés comme un facteur d'enrichissement du travail dès lors qu'elle demeure contenue dans certaines limites et la poly-compétence qui lui est associée comme un vecteur de professionnalisation. Inversement, la polyvalence généralisée est unanimement perçue comme un facteur d'intensification du travail et de dépossession de l'identité professionnelle de métier (déprofessionnalisation).

II.2/ Une réévaluation généralisée des normes professionnelles

La rationalisation du travail (prescription, standardisation) est contemporaine de la révolution industrielle et a longtemps affecté en priorité les catégories d'exécution. L'enquête EPIE montre que, loin d'être en recul, la rationalisation du travail atteint massivement les professions intermédiaires, que leur position d'interface entre conception et exécution place dans la situation singulière d'être simultanément objets et actrices des mutations en cours du travail et du management. En particulier, l'enquête EPIE confirme et amplifie le constat maintes fois opéré par le Céreq selon lequel le travail est de moins en moins prescrit et de plus en plus encadré, au sens où, le travail réel échappant largement à la prescription, le management de l'activité se déplace de l'amont (prescription du travail) vers l'aval (encadrement, évaluation).

Dans la majorité des entreprises enquêtées, la prescription du travail connaît un processus de généralisation mais sous une forme appauvrie, à travers la multiplication de dispositifs gestionnaires (fiches de poste, référentiels d'activité, référentiels de compétence) qui définissent les missions, les contenus d'activités et les compétences requises pour occuper les emplois. Elaborés le plus souvent par des consultants spécialisés, ces référentiels restent relativement génériques. Il s'agit plus d'une information sur les emplois, les métiers, ou les fonctions qu'une véritable prescription qui formaliserait le contenu des tâches et expliciterait les modes opératoires pour les réaliser. Le recul de la prescription laisse place à un processus multiforme de normalisation du travail (standardisation des tâches, procéduralisation et protocolisation des activités) qui touche aussi bien l'industrie que les services.

Une autre tendance forte est celle de l'encadrement du travail, qui constitue une dimension distincte de la prescription (amont) et de l'évaluation (aval) dans la mesure où la formalisation porte sur les conditions de réalisation et le suivi de l'exécution du travail. Les enquêtes confirment la montée du managérialisme dans les organisations (Dupuy, 2012, Trouvé, 2013), résultant de la volonté des directions d'entreprise de compenser leur éloignement du terrain par des exigences de reporting sans cesse accrues. Favorisé par la généralisation de l'informatique et la multiplication des logiciels spécialisés, le managérialisme se traduit par une inflation des outils de gestion (tableaux de bord, indicateurs, statistiques, etc.) dont la pratique fait partie intégrante de l'activité quotidienne de nombre de professions intermédiaires et se révèle chronophage, particulièrement pour les managers de proximité.

Le paradoxe du managérialisme tient à ce que la contrainte de reporting conduit à éloigner à leur tour les encadrants intermédiaires de leurs équipes, au risque de provoquer un phénomène de sous-traitance en cascade du management de proximité. Plus généralement, les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle central mais ambivalent dans la diffusion des formes d'encadrement du travail, dans la mesure où elles constituent pour les individus une ressource précieuse (en termes d'accès à l'information, d'organisation du travail et de gestion du temps), mais également, du point de vue du management, la technologie qui justifie ses exigences de reporting et autorise le suivi et le contrôle en temps réel de l'activité des collaborateurs.

Recul de la prescription du travail, managérialisation de l'activité, encadrement, évaluation et contrôle du travail : la convergence de ces différentes évolutions provoque une réévaluation généralisée des normes professionnelles, fondée sur l'appel à l'initiative, l'autonomie et la responsabilité des salariés, ce qui place ces derniers en situation « de précarisation et d'autonomie contrôlée » (Appay, 2005), singulièrement ceux qui, au-delà des agents de maîtrise, exercent des fonctions de management de proximité, d'encadrement d'équipe ou d'animation de collectifs de travail et qui se retrouvent, en quelque sorte, entre le marteau et l'enclume (Conjard et Gillet, 2013).

II.3/ Une injonction ambivalente à la professionnalisation

La polyvalence fonctionnelle des emplois et la réévaluation des normes professionnelles provoquent une « montée en qualification » des professions intermédiaires (Guitton, 2013 c) à laquelle les entreprises font face en mobilisant toutes les palettes de la gestion des ressources humaines. L'enquête EPIE a mis en évidence un « effort de professionnalisation » des entreprises (Guitton, 2013 b) qui ne se réduit pas à leur effort de formation mesuré à partir des indicateurs habituels (taux de participation financière, taux d'accès des salariés, durée moyenne des actions de formation), même si la formation constitue, avec le travail, une source à part entière de la professionnalisation.

A cet égard, le constat statistique de la concentration de la formation continue sur les professions intermédiaires (Möbus, Delanoë, 2009) trouve un écho puissant dans la trentaine d'entreprises de l'enquête EPIE, avec des taux de participation financière qui varient de 2,5 % à 8 %, bien au-dessus de l'obligation légale. Pour autant, si la formation constitue une source majeure de la professionnalisation des salariés, le constat doit néanmoins être tempéré au regard de la variété des usages sociaux de la formation repérés au cours de l'enquête :

- ▼ pallier les imperfections de la formation initiale et les insuffisances de l'alternance ;
- ▼ favoriser l'adaptation à l'emploi et l'intégration à l'entreprise et à sa culture propre ;
- ▼ adapter les salariés à l'évolution des métiers et des compétences, particulièrement dans les métiers à dominante technique ;
- ▼ permettre aux salariés d'acquérir la poly-compétence requise par la polyvalence fonctionnelle des emplois ;

- ▼ accompagner la dynamique des marchés internes (mobilité verticale) ;
- ▼ relayer les processus de rationalisation et de standardisation du travail ;
- ▼ contribuer à la professionnalisation des salariés.

L'effort de professionnalisation des entreprises combine formation continue classique (cours et stages), formation en situation de travail et gestion des ressources humaines (recrutement, mobilité, carrières). Si la professionnalisation constitue une contrainte partagée entre employeurs et salariés, ses objectifs diffèrent – au point de se révéler parfois antagonistes – selon que l'on adopte le point de vue de l'entreprise ou du salarié (Guitton, 2013 a) :

- ▼ Du point de vue de l'entreprise, la professionnalisation s'envisage comme l'ensemble des choix organisationnels et gestionnaires visant à optimiser les compétences des salariés en poste et à pourvoir les emplois disponibles avec des professionnels aussi confirmés que possible.
- ▼ Du point de vue de l'individu, la professionnalisation s'analyse comme le processus par lequel les actifs acquièrent en formation initiale et font évoluer ensuite au cours de leur vie professionnelle, une professionnalité, c'est-à-dire un ensemble de savoirs et de compétences associés à un domaine professionnel, mobilisables en situation de travail, constitutifs de leur identité professionnelle et susceptibles de reconnaissance sous forme d'évolutions salariales et professionnelles.

En matière de professionnalisation, les logiques d'entreprises et les logiques individuelles peuvent se combiner ou, au contraire, se percuter :

- ▼ La poly-compétence associée à la polyvalence fonctionnelle des emplois de niveau intermédiaire est perçue comme un vecteur de (dé) professionnalisation selon que la polyvalence est maîtrisée ou non.
- ▼ La professionnalisation d'une activité, d'un service ou d'une fonction peut renforcer la professionnalité des salariés en poste ou au contraire se traduire et/ou être perçue par eux comme une perte de professionnalité (appauvrissement du travail).
- ▼ La rationalisation du travail (introduction du lean management, par exemple) peut avoir des impacts différenciés sur la professionnalité des salariés, et parfois négatifs (éloignement du métier, perte d'identité professionnelle) alors même que l'entreprise vise un objectif global de professionnalisation et engage les moyens correspondants.

En définitive, sommées de faire évoluer leurs compétences en temps réel tout en contribuant au développement des compétences des salariés qui relèvent de leur management de proximité, les professions intermédiaires se retrouvent au cœur du changement de paradigme de la gestion des ressources humaines qui voit la professionnalisation se substituer à la formation comme fondement de l'adaptation de la main d'œuvre aux besoins des entreprises (Guitton, 2014).

Conclusion

A l'ère de la polarisation du marché du travail, les professions intermédiaires se caractérisent par leur dynamisme en termes d'effectifs. Constitutives de la strate la plus qualifiée de la population active, avec les ingénieurs et cadres, elles sont relativement épargnées par les destructions d'emplois associées à la transition numérique et aux processus d'externalisation et de délocalisation. Porté par la tertiarisation de l'économie, ce dynamisme se vérifie pour les PIACE et les techniciens mais aussi, dans une moindre mesure et de manière quelle que peu contre-intuitive, pour les agents de maîtrise. La vitalité des professions intermédiaires s'accompagne toutefois de profondes évolutions au cours des dernières années. Au plan sociodémographique, la féminisation et la montée en qualification des professions intermédiaires se traduisent par une élévation des niveaux de diplôme à l'embauche, le niveau I-II (bac + 3 et au-delà) venant concurrencer le niveau III (bac + 2) et le niveau IV (bac) pour les jeunes comme pour l'ensemble des actifs du secteur privé. En ce qui concerne les métiers et le positionnement des professions intermédiaires au sein des organisations, ces dernières apparaissent plus que jamais au cœur des transformations du travail et du management. Elles sont d'autant plus soumises aux processus contemporains de rationalisation du travail et de managérialisation de l'activité qu'elles doivent non seulement les intégrer mais également les relayer auprès des catégories ouvrières et employées. Au-delà des agents de maîtrise, les techniciens et les PIACE exercent en effet de plus en plus fréquemment des fonctions de management de proximité et leurs emplois sont soumis à une polyvalence fonctionnelle accrue en raison de l'interpénétration croissante des dimensions managériale, technique, commerciale, administrative et gestionnaire. L'évolution des métiers et des conditions d'exercice des métiers exercés par les professions intermédiaires invite à s'interroger sur le dynamisme de l'emploi de cette catégorie socioprofessionnelle à l'avenir. En particulier, comment la transition numérique et ses développements annoncés (intelligence artificielle, robotisation) vont-ils impacter les contenus d'activité et les métiers des professions intermédiaires ? Certaines tâches ne sont-elles pas vouées à être automatisées, externalisées ou délocalisées dans un avenir plus ou moins proche ? La stagnation du poids des professions intermédiaires en termes d'emploi au cours des dernières années n'est-il pas d'ores-et-déjà le signal que cette évolution est en cours ? Quoi qu'il en soit, la transition numérique et les changements socio-organisationnels qu'elle entraîne devraient conforter encore, s'il en était besoin, le positionnement stratégique des professions intermédiaires au sein des entreprises.

Annexe

I - Poids des différentes composantes dans les 65 métiers étudiés

Métiers (65)	Management	Technique	Commercial	Administration- gestion
Composante centrale	19	41	17	19
Composante significative	12	24	14	35
Composante résiduelle	34	0	34	11

Lecture du tableau :

- le management constitue une composante centrale pour 19 des 65 métiers étudiés, significative pour 12 et résiduelle ou absente pour 34 ;
- la technicité est centrale pour 41 des métiers étudiés et significative pour 24 ;
- la dimension commerciale est prépondérante pour 17 des métiers étudiés, significative pour 14 mais résiduelle ou absente pour 34 ;
- la part administrative et gestionnaire de l'activité est première pour 19 des métiers étudiés, significative pour 35 et faible ou nulle pour 11.

L'interpénétration des dimensions managériale, technique, commerciale et administrative constitue un bon indicateur du degré de spécialisation et de polyvalence des emplois. La convention retenue dans le cadre du dispositif de recherche EPIE est la suivante :

- un métier est considéré comme spécialisé lorsqu'il ne comporte pas plus d'une composante centrale et une composante significative ou résiduelle ;
- un métier est considéré comme polyvalent dès lors qu'il comporte plus d'une composante centrale et une ou plusieurs composante(s) significative(s) ou résiduelle(s).

II - Spécialisation et polyvalence dans les 65 métiers étudiés

Métiers (65)	Dominante managériale	Dominante technique	Dominante commerciale	Dominante administration gestion
Spécialisation (18)		15		3
Polyvalence (45)	14	13	12	8

Lecture du tableau :

- la spécialisation est le fait des professions intermédiaires à dominante technique et, dans une moindre mesure, administrative ou gestionnaire ;
- la polyvalence fonctionnelle caractérise l'ensemble des professions intermédiaires.

Bibliographie

APPAY B. (2005), *La dictature du succès, le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, L'Harmattan, Collection Logiques sociales.

CADET J.P. et GUITTON C. (dir.) (2013), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq, collection Recherches.

CONJARD P., GILLET A. (2013), *Les professions intermédiaires au cœur des nouvelles tensions du travail*, in CADET J.P. et GUITTON C. (dir.) (2013), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq, pp. 291-303.

DUPUY F. (2012), *Lost in management. La vie quotidienne des entreprises au XXIème siècle*, Paris, Seuil.

FOURNIE D. et GUITTON C., (2008), *Des emplois plus qualifiés, des générations plus diplômées : vers une modification des normes de qualification*, Céreq, Bref n°252, mai.

GUITTON C., MOLINARI M. (2013), *Insertion des sortants de formation initiale et alimentation des professions intermédiaires*, in CADET J.P. et GUITTON C. (dir.) (2013), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq pp.47-62.

GUITTON C. (2013 a), *Ce que les professions intermédiaires nous apprennent des transformations du travail*, in CADET J.P. et GUITTON C. (dir.) (2013), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq, pp. 271-288.

GUITTON C. (2013 b), *Comment expliquer la concentration de la formation continue sur les professions intermédiaires*, in CADET J.P. et GUITTON C. (dir.) (2013), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq, pp. 333-348.

GUITTON C. (2013 c), *La « montée en qualification » des professions intermédiaires : données statistiques et éléments de compréhension*, Céreq, note interne.

GUITTON C. (2014), *Le rôle des entreprises dans la professionnalisation des salariés : la situation des professions intermédiaires*, in *Les synergies travail-formation*, Education Permanente, Hors-série AFPA, pp. 28-37.

MÖBUS M. et DELANOË A., *Les professions intermédiaires dans les entreprises. Techniciens, agents de maîtrise et assimilés. Cadrage statistique*, Céreq, coll. « NEF », n°39, 2009.

MÖBUS M. (2013), *Les professions intermédiaires des entreprises à travers la littérature*, in CADET J.P. et GUITTON C. (dir.), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq, pp.63-82.

VERDUGO G., *Les nouvelles inégalités du travail : pourquoi l'emploi se polarise*, Presses de Science Po, coll. « Sécuriser l'emploi », 2017.

TROUVE P. (2013), *Encadrements de proximité et marchés du travail : un éclairage bibliographique*, in CADET J.P. et GUITTON C. (dir.), *Les professions intermédiaires. Des métiers d'interface au cœur de l'entreprise*. Armand Colin-Céreq, pp.83-100.

Droits sociaux et statuts d'emploi : une cartographie des métiers

Par **Cécile JOLLY** et **Jean FLAMAND**, France Stratégie.



Diplômée de Sciences Po et de l'Essec, Cécile JOLLY est économiste au Département Travail-Emploi-Compétences de France Stratégie (service du Premier ministre). Elle pilote avec la Dares (service statistique du ministère du travail) la prospective des métiers et des qualifications et coordonne les réflexions transversales sur l'avenir du travail. Elle est membre du comité scientifique de la Commission certification professionnelle de France Compétences. Elle a publié récemment *Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs* (in *Enjeux pour une décennie, La Documentation française*, 2016) et *Salarié ou indépendant : une question de métiers ?* (France Stratégie, Note d'analyse n°60, Septembre 2017).

Après avoir été chargé d'études au service d'études des Caisses d'allocations familiales (Caf) d'Île-de-France, Jean FLAMAND a intégré le département Travail-Emploi-Compétences de France Stratégie (service du Premier ministre) au sein duquel il travaille principalement sur l'exercice de prospective *Les métiers en 2030* réalisé avec la Dares (service statistique du ministère du travail). Il est également membre du groupe de travail du Cnis sur la rénovation de la PCS. Il a publié récemment *Salarié ou indépendant : une question de métiers ?* (France Stratégie, Note d'analyse n°60, Septembre 2017).



Depuis trente ans, l'exercice des métiers s'est transformé. Le développement des contrats temporaires et le renouveau du travail indépendant témoignent d'une diversification des modes de gestion de la main d'œuvre que la législation du travail a accompagnée. Ces nouveaux visages de la relation d'emploi redessinent la cartographie des métiers où permanents et indépendants traditionnels côtoient intermittents, freelances et néo-artisans. Si le lien entre métier et statut d'emploi est aujourd'hui plus ténu, le CDD et l'intérim demeurent l'apanage du bas de l'échelle des qualifications. Dans ce contexte, le système de protection sociale évolue afin de sécuriser les parcours professionnels, renforcer le système de formation des adultes et construire de nouvelles formes de représentation professionnelle.

Introduction

Depuis trente ans (1984-2017), le CDI demeure le statut d'emploi majoritaire (75 %). Derrière cet invariant du marché du travail se cachent néanmoins une flexibilisation de la main d'œuvre qui témoigne de la profonde modification de l'usage des statuts d'emploi au fil du temps. La flexibilité de la main d'œuvre s'est d'abord illustrée par la diffusion des contrats temporaires (CDD et intérim) dans toutes les activités, conduisant à un marché du travail dual. Elle se traduit également depuis 2005 par le recours à des prestataires, qui sont des indépendants en solo, sans patrimoine et aux revenus très variables. Comment expliquer cette diversification des statuts d'emploi, synonyme de flexibilité, au fil du temps ? En quoi redessine-t-elle la cartographie des métiers et interroge-t-elle le fonctionnement de notre modèle social ?

Pour répondre à ces questions, cet article montre que l'exercice des métiers s'est transformé en lien avec le développement des statuts d'emploi alternatifs au CDI et l'évolution des activités économiques (I). Il en résulte des changements dans les modes de gestion de la main d'œuvre qui dessinent une nouvelle cartographie des métiers (II) et appellent une adaptation du système de protection sociale hérité de l'après-guerre (III).

I- COMMENT S'EST TRANSFORMÉ L'EXERCICE DES MÉTIERS ?

I.1/ Hausse des contrats temporaires et renouveau du travail indépendant

Marqué par la montée du chômage, le marché du travail témoigne sur la longue durée d'une diversification des statuts et des temps de travail. Les formes d'emploi alternatives au CDI se sont multipliées et cette flexibilité de la main d'œuvre prend tout aussi bien la forme du contrat temporaire que du recours au travail indépendant en solo.

La croissance des contrats temporaires (intérim et CDD) atteint son apogée dans les années 1990 avant de se stabiliser dans les années 2000. Depuis, leur part dans l'emploi reste stable (14 % des personnes en emploi sont en CDD ou en intérim en 2017, soit le double d'il y a trente ans (tableau 1)). En revanche, depuis le début des années 2000, la part des contrats temporaires dans les embauches n'a cessé d'augmenter et la durée des contrats n'a cessé de diminuer. Aujourd'hui, l'écrasante majorité des nouveaux recrutés signent des CDD (87 % des embauches en 2017 contre 76 % en 1993 ¹) et la durée moyenne des CDD a été divisé par deux entre 2001 et 2017, passant de 113 jours à 46 jours². Les épisodes de chômage sont ainsi plus fréquents, en particulier pour les personnes en contrats courts (moins de trois mois)³. Si ces contrats courts ont permis de répondre à l'incertitude conjoncturelle, leur utilisation massive depuis le début des années 2000 a induit un changement profond de mode de

1 Milin K., « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », *Dares Analyses*, n°026, juin 2018.

2 *Ibid.*

3 Jauneau Y. et Vidalenc J., « Les salariés en contrats courts : des allers-retours plus fréquents entre emploi, chômage et inactivité », *Insee Première*, n°1736, février 2019.

gestion de la main d'œuvre dans certains secteurs, en particulier ceux pour lesquels le « CDD d'usage » est autorisé. Ce type de contrat, qui présente l'avantage d'être sans risque juridique pour l'employeur, a favorisé le phénomène de réembauche⁴. Contrairement à d'autres pays européens, le CDD est en France moins qu'ailleurs un tremplin vers un emploi stable (sauf pour les jeunes diplômés). C'est pourquoi le marché du travail français est qualifié de « dual », une partie minoritaire des salariés étant cantonnée durablement à des emplois temporaires (ou à temps partiel subi pour les femmes) avec peu de passerelles vers les emplois permanents à temps plein (qui restent majoritaires dans l'emploi).

Tableau 1. Répartition des statuts d'emploi en 2017 (%)

	Part dans l'emploi
CDI à temps complet	62 %
CDI à temps partiel	13 %
CDD	11 %
Intérim	3 %
Non-salariés sans salariés	7 %
Non-salariés de 1 à 9 salariés	3 %
Non-salariés ayant 10 salariés et plus	1 %

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans ou plus (âge au dernier jour de la semaine de référence).

Source : France Stratégie, à partir de l'enquête Emploi 2017 (Insee).

Autre nouveauté, depuis le milieu des années 2000, le travail indépendant a recommencé à croître et est devenu une forme de flexibilité de la main d'œuvre et de sous-traitance individuelle. Après le déclin des indépendants consécutif à la chute de l'emploi agricole, ce renouveau est essentiellement dû à des indépendants en solo (sans salariés) dans le secteur des services et du bâtiment. La prestation intellectuelle ou manuelle de travail n'est donc pas nouvelle et précède l'apparition des plateformes d'emploi que leur modèle économique est susceptible d'amplifier.

La montée du chômage et l'érosion du pouvoir de négociation des syndicats a sans doute encouragé l'essor des contrats temporaires et du recours à des indépendants en solo. Sur un marché où l'offre de travail excède durablement la demande, les demandeurs d'emploi ne sont guère en mesure de négocier un contrat permanent. De même, le chômage reste le premier déterminant de l'entrée en non-salariat⁵. Des dispositifs publics d'accompagnement des chômeurs ont ainsi encouragé la création d'entreprises des demandeurs d'emploi. Certaines causes socio-démographiques rendent également compte de la diversification des statuts d'emploi : l'activité des femmes, le vieillissement de la population et l'allongement de la durée d'activité, comme la demande d'autonomie des actifs ont favorisé à la fois le temps partiel et le recours à des statuts d'emploi alternatifs au CDI qui peuvent correspondre à des temps de vie différents.

4 Benghalem H., « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », *Éclairages*, Unedic, n° 14, janvier 2016.

5 Befy M., « Moins d'artisans, des professions libérales en plein essor », in *France portrait social*, coll. « Insee Références », novembre 2006, p. 139-157.

Mais le cœur de ces transformations relève d'une modification du tissu productif et des modes de gestion de la main d'œuvre que la législation du marché du travail a pu accompagner ou amplifier (tableau 2).

I.2/ Une évolution des activités productives

L'évolution des activités économiques, au sortir des Trente glorieuses, constitue l'un des facteurs principaux de l'évolution des statuts d'emploi dans les métiers. Cette transformation se manifeste tout d'abord par la concentration des activités économique, qui fut la marque des premières révolutions industrielles et de l'émergence du salariat. Elle touche aujourd'hui l'ensemble des activités⁶ et a eu pour conséquence d'élargir le champ du salariat à des métiers majoritairement non-salariés. La concentration des exploitations agricoles et l'avènement de la grande distribution ont ainsi coïncidé avec le recul du travail indépendant dans des métiers où elle était la forme statutaire dominante.

Le second facteur économique conduisant à la diversification des statuts d'emploi correspond au recentrage des entreprises sur leur cœur de métier et à l'externalisation de fonctions support qui se sont accompagnés d'un phénomène de sous-traitance. Cette évolution a eu deux conséquences inverses sur la relation d'emploi. D'une part, des professions libérales (avocats, architectes, comptables, etc.) ont rejoint de grandes firmes de services spécialisés aux entreprises qui aujourd'hui les salarient. D'autre part, en « externalisant » le travail, la sous-traitance a favorisé la relation commerciale au détriment de la relation d'emploi. En effet, les fonctions externalisées peuvent être sous-traitées à des prestataires individuels qui sont dans une relation commerciale vis-à-vis de l'entreprise cliente mais dont la fonction peut être proche de celle d'un salarié, notamment quand ils sont très dépendants d'un seul donneur d'ordre. La sous-traitance a également transféré la charge de la volatilité de l'activité sur les fournisseurs qui mobilisent une main d'œuvre plus flexible afin de se conformer aux exigences de leurs clients. En ce sens, l'externalisation et la sous-traitance ont à la fois favorisé le salariat de professions libérales, souvent très qualifiées, et encouragé l'essor des indépendants en solo et des contrats temporaires (CDD et intérim en particulier).

Le dernier facteur de transformation des métiers tient aux technologies numériques qui ont accentué la fragmentation du travail, étendant le spectre de l'externalisation des tâches opérables à distance sans la nécessité d'une supervision humaine ou d'un collectif professionnel. Leur développement est dès lors associé à l'essor des indépendants en solo, soit dans des professions cœur du numérique (graphiste, programmeur), soit dans des professions de services qualifiés aux entreprises (Conseil, R&D), ou dans des professions qui ont été très numérisées (journalistes et traducteurs). Le travail indépendant, traditionnellement plus qualifié et plus expérimenté, pourrait s'étendre à des personnels moins qualifiés et plus jeunes sous l'effet du développement des plateformes d'emploi. Permis par la numérisation de la société, elles intermédiennent pour le compte de clients individuels ou d'entreprises des tâches complexes ou de proximité (taxi, livraison) voire des micro-tâches⁷. Ceux qui les exécutent, quel que soit leur pouvoir de négociation sur les prix, sont majoritairement

⁶ Bacheré H., « 3 000 entreprises au cœur de l'économie française », *Insee Focus*, no 56, mars 2016.

⁷ Casilli A., Tubaro P., Le Ludec C., Coville M., Besenval M., Mouhtare T., Wahal E., *Le Micro-travail en France*.

Derrière l'automatisation, de nouvelles précarités au travail ?, Rapport, Projet DiPLab, mai 2019.

non-salariés et, à ce titre, considérés comme des prestataires. Cette triangulation de la relation de travail reste encore marginale : moins de 7 % des indépendants (et moins de 1 % des personnes en emploi) recourt à un tiers, dont les plateformes numériques, pour entrer en contact avec leur client⁸. La fragmentation du travail qu'elle induit porte néanmoins en elle un risque d'extension du champ du non-salariat à des professions peu qualifiées, que le salariat a historiquement protégé du pouvoir de l'employeur de négociier à la baisse les revenus de leur travail.

Tableau 2. Les déterminants de la transformation de l'exercice des métiers

Classe de métiers	Tendance de l'emploi	Pratiques productives	Mode de gestion dominant de la main d'œuvre	Qualification dominante de la main d'œuvre	Législation du travail
Indépendants traditionnels	Baisse de l'emploi et salarisation croissante	Concentration Externalisation Professionnalisation (baisse des aidants familiaux)	Stabilité	Agriculteurs exploitants, commerçants et artisans, cadres ou dirigeants d'entreprises	
Freelances et néo-artisans	Hausse de l'emploi et augmentation du statut d'indépendant et des contrats temporaires	Externalisation Sous-traitance TIC Plateforme	Flexibilité	Cadres, professions intermédiaires et ouvriers qualifiés	Statut de microentrepreneur Aides à la création d'entreprise pour les chômeurs
Intermittents	Hausse de l'emploi en contrats temporaires et baisse de l'emploi en CDI	Externalisation Automatisation Sous-traitance (plateforme) Volatilité de l'activité	Flexibilité	Employés et ouvriers, souvent peu qualifiés	Intérimaire CDD d'usage Régime des intermittents
Permanents	Hausse de l'emploi et stabilité à un niveau élevé de la part de CDI	Services public Secteurs abrités de la concurrence	Stabilité	Toutes les qualifications hormis les ouvriers peu qualifiés	Fonctionnariat Formalisation du contrat en CDI dans la « Petite enfance »

Source : France Stratégie

I.3/ Une diversité de modes de gestion de la main d'œuvre

Ces transformations de l'activité productive ont conduit à des modes différenciés de gestion de la main d'œuvre qui dépendent largement de l'intensité de la concurrence nationale et internationale mais aussi du degré de volatilité de l'activité. Les secteurs abrités de la concurrence et dont la demande est relativement stable emploient majoritairement leurs salariés en CDI. Il en va ainsi du secteur financier, des services administratifs et comptables aux entreprises, de la fonction publique et des transports publics. Les autres activités, soit du fait de leur forte saisonnalité (hôtellerie-restauration, distribution, entreposage, agriculture, construction, activités culturelles, d'information et de communication), soit du fait de l'exacerbation de la concurrence et de la globalisation de la chaîne de valeur (industrie), recourent plus volontiers à une main d'œuvre plus flexible. Aux instruments traditionnels de cette flexibilité que sont le CDD et l'intérim se sont ajoutés des formes d'indépendance statutaire à la frontière du salariat, où les professionnels vendent leur force de travail plus qu'ils ne gèrent des entreprises. La législation a pu également contribuer à accroître cette flexibilité

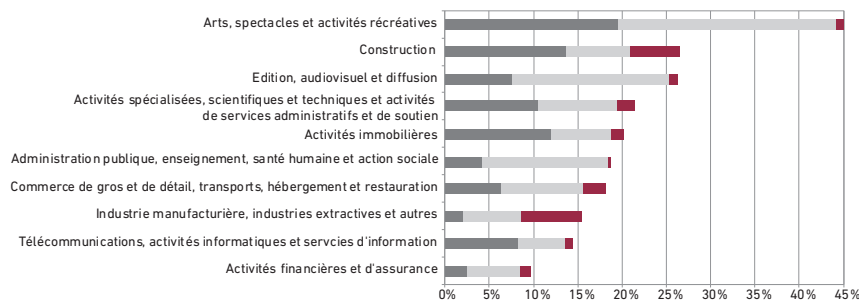
⁸ Babet D., « Moins de 200 000 indépendants déclarent accéder à leurs clients via une plateforme numérique », in *Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. Insee Références, 2018, p. 23-24.

en autorisant des dérogations aux CDI (CDD, CDD d'usage, contrats saisonniers)⁹ ou en créant le statut de microentrepreneur, qui simplifie les démarches administratives liées à la création d'entreprise.

Chacune de ces modalités de flexibilité a néanmoins ses adeptes, des « préférences » qui se sont construites historiquement et que la législation du travail a pu accompagner. Ainsi, l'industrie privilégie le recours à l'intérim (graphique 1) en lien avec des organisations productives de plus en plus marquées par une adaptation des coûts et des temps de travail au plus près de la variation de l'activité. Dans les services à forte saisonnalité, l'usage du CDD reste privilégié. L'intérim présente une facilité de gestion pour l'entreprise utilisatrice, dans la mesure où le travailleur intérimaire est recruté et géré par une agence de travail temporaire, dont certaines sont spécialisées sur certains types de métiers (bâtiment, restauration, numérique, etc.). Mais il est plus coûteux que le CDD (rémunération de l'agence), en particulier que le CDD d'usage, légal dans trente secteurs¹⁰, dont les modalités sont moins contraignantes pour l'employeur (absence de prime de précarité et de délai de carence entre deux contrats). Enfin, le recours à des prestataires individuels est particulièrement marqué dans les activités culturelles¹¹, la construction et l'immobilier, les activités scientifiques et techniques, et dans une moindre mesure les services informatiques et les activités audiovisuelles.

Au total, ce sont les activités culturelles, audiovisuelles et la construction qui mobilisent le plus les différentes formes de flexibilité de la main d'œuvre (prestataires individuels, CDD et intérim). L'activité y est en effet dominée par la durée des chantiers ou des productions, dont les besoins en compétences peuvent être très variables selon la nature du projet. Mais les caractéristiques de l'activité ne sont sans doute pas seules en cause. Deux facteurs ont pu accroître la part de l'emploi temporaire et des prestataires individuels. Le premier facteur est lié à la fluctuation de la rentabilité et à une imprévisibilité financière de ces activités qui rendent complexes un recrutement pérenne. Le second facteur relève des évolutions législatives qui ont encouragé des formes d'embauche alternatives au CDI (statut d'intermittents et de microentrepreneur).

Graphique 1. Part des emplois « flexibles » dans les activités économiques (2015-2017)



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes âgées de 16 ans et plus.
Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi 2015-2017 (Insee).

⁹ En France l'intérim et le CDD se développent à partir des années 1970 : l'intérim est légalisé en 1972 ; le CDD prend toute sa dimension quand le CDI devient la norme en 1973.

¹⁰ Marie É. et Jaouen V., *Évaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage*, Rapport 2015-049R, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2015.

¹¹ Même si l'embauche en CDD prédomine dans la mesure où la majorité des professionnels de ce secteur bénéficient du régime des intermittents.

II- SALARIAT ET NON-SALARIAT SONT-ILS SOLUBLES DANS LES MÉTIERS ?

II.1/ CDD et intérim : l'apanage du bas de l'échelle des qualifications

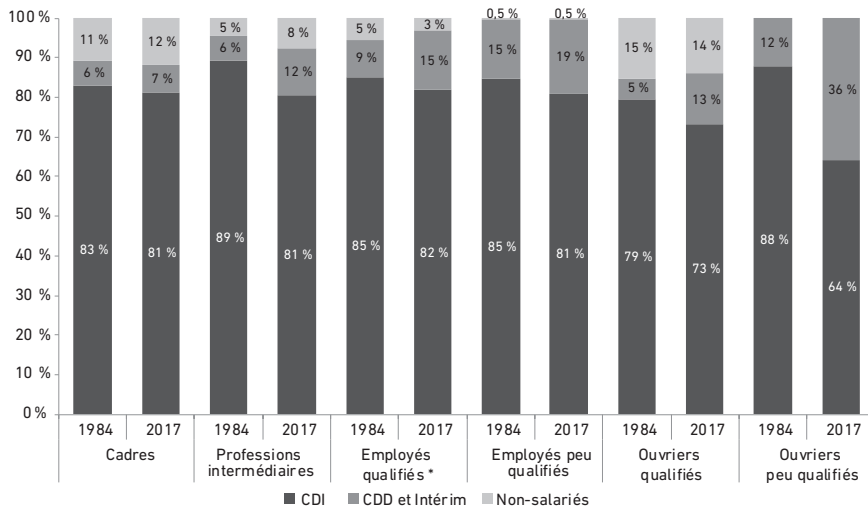
Si l'évolution des formes productives et des modes de gestion de la main d'œuvre ont contribué à la diversification des statuts d'emploi, ces derniers restent un marqueur fort du niveau de qualification des postes occupés. Le CDD et l'intérim se sont diffusés à toutes les strates de la hiérarchie sociale mais ils demeurent encore l'apanage des moins qualifiés ; le CDI et l'indépendance statutaire sont, à l'inverse, davantage le fait des plus qualifiés.

Dans les métiers où le salariat domine, les contrats dérogatoires au CDI sont concentrés sur le bas de l'échelle des qualifications (graphique 2). Entre 1984 et 2017, les ouvriers ont vu la part de CDD et d'intérim croître plus fortement que dans les autres groupes socioprofessionnels. En particulier les ouvriers peu qualifiés sont aujourd'hui plus d'un tiers à exercer en CDD ou en intérim contre un sur dix au milieu des années 1980. Le même phénomène s'observe chez les ouvriers et employés qualifiés mais de manière plus modérée. Au total, les ouvriers de la manutention, des industries de *process* (agroalimentaire, chimie, carton) et les conducteurs d'engins du BTP sont les plus concernés par cette hausse. En regard, parmi les professions d'employés, on retrouve les caissiers, les agents d'entretiens ainsi que les agents administratifs et de l'informatique.

A l'inverse, le CDI demeure l'apanage des plus qualifiés. En 2017, les cadres sont encore très majoritairement en CDI (81 %), alors que le CDD et l'intérim y représentent la même proportion qu'il y a trente ans : en ce sens, ils restent préservés du développement d'une forme de précarité liée au type de contrat. Deux professions composées majoritairement de cadres ont vu la part de CDD et d'intérim croître plus fortement : les professionnels de l'information et de la communication et les cadres de la fonction publique (en lien avec le recrutement d'agents contractuels non fonctionnaires). Chez les professions intermédiaires, le CDI reste majoritaire (81 %) mais il s'érode au profit des contrats temporaires dont la part a doublé en trente ans pour atteindre 12 % en 2017. En particulier, les techniciens des services administratifs, comptables et financiers et de l'informatique sont les plus concernés.

Tout comme le CDI, le non-salariat est surreprésenté dans les métiers les plus qualifiés et certaines professions d'ouvriers. Les formateurs et les professions paramédicales sont les professions intermédiaires pour lesquelles la proportion de non-salariés a le plus augmenté en trente ans. Chez les cadres, les indépendants restent concentrés chez les professionnels du droit (82 %) et les médecins (47 %) mais ils se sont également développés chez les professionnels des études et de la recherche et les communicants. Chez les ouvriers qualifiés, le non-salariat est resté stable (14 %). Il renvoie à des professions historiquement attachées à l'indépendance statutaire : on y retrouve les plombiers, couvreurs, maçons et menuisiers.

Graphique 2. Évolution de la répartition des statuts d'emploi selon le niveau de qualification dominant des métiers



* Hors armée, police, pompiers.

Note : c'est le niveau de qualification dominant du métier qui est retenu.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans et plus.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi 1982-2017 rétrospectives (Insee et Dares).

II.2/ Une cartographie des métiers et des statuts d'emploi

La transformation des activités économiques et des statuts d'emploi au fil du temps ne s'est pas opérée de manière uniforme dans les métiers. En croisant les statuts majoritaires dans les professions et l'évolution de la part des statuts alternatifs au CDI, on peut identifier quatre catégories de métiers (encadré 1 et tableau 3).

La première classe regroupe les *indépendants traditionnels*, des métiers encore majoritairement non-salariés mais où le salariat progresse continuellement depuis trente ans. Dans l'agriculture, la concentration des exploitations et la salarisation des aidants familiaux ont contribué au doublement de la part de salariés dans ces métiers¹². Dans l'agroalimentaire, le recul des petits commerces face à l'arrivée des grandes surfaces spécialisées ou réseaux d'enseignes a laissé place au salariat dans les métiers de bouche (boulangers, charcutiers, etc.). La même logique est à l'œuvre pour expliquer le déclin des petits artisans, concurrencés par l'industrialisation de leur domaine, ou chez les cadres et techniciens de la construction qui sont davantage recrutés dans les grandes entreprises internationales. Enfin, certaines professions libérales du secteur bancaire et assurantiel (conseillers financiers, opérateurs de marchés, etc.) s'exercent davantage au sein de grands établissements dont la politique de recrutement repose essentiellement sur le CDI et la promotion interne.

12 De 14 % à 27 % entre 1984 et 2017.

Tableau 3. Évolution des statuts d'emploi par classe de métiers

	Non-salariés		CDI		CDD et intérim		Total (en milliers)	Part dans l'emploi total
	Effectifs (milliers)	Part de non-salariés	Effectifs (milliers)	Part de CDI	Effectifs (milliers)	Part de CDD		
1984								
Indépendants traditionnels	2 879	69 %	1 147	27 %	159	4 %	4 185	19 %
Freelances et néo-artisans	465	22 %	1 471	71 %	150	7 %	2 085	9 %
Intermittents	177	3 %	5 699	86 %	775	12 %	6 651	30 %
Permanents	218	2 %	8 209	88 %	885	10 %	9 311	42 %
Total	3 739	17 %	16 526	74 %	1 969	9 %	22 234	100 %
2017								
Indépendants traditionnels	1 555	48 %	1 386	43 %	302	9 %	3 243	13 %
Freelances et néo-artisans	881	28 %	1 897	60 %	368	12 %	3 146	12 %
Intermittents	94	1 %	5 465	75 %	1 703	23 %	7 263	28 %
Permanents	334	3 %	10 758	89 %	1 003	8 %	12 095	47 %
Total	2 865	11 %	19 506	76 %	3 376	13 %	25 746	100 %

Lecture : en 2017, au sein des métiers « intermittents » la part de CDL s'élève à 23 % contre 12 % dans l'emploi total.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans et plus.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi 1982-2017 rétrospectives (Insee et Dares).

La seconde classe renvoie aux métiers ayant connu une hausse conjointe de l'indépendance statutaire (le plus souvent sans employés) et des contrats temporaires : on parle de *freelances et néo-artisans*. En trente ans, ces métiers ont connu la croissance la plus forte (tableau 3). Si dans ces métiers, le CDI reste majoritaire, il s'érode au profit du non-salariat et des contrats dérogatoires au CDI. Sur les années récentes, cette classe de métiers bénéficie du renouveau du travail indépendant marqué par l'entrée en vigueur du statut de microentrepreneur. A sa création, ce statut a été très usité chez les ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment (plombiers, menuisiers, électriciens, etc.) pour qui le non-salariat représente aujourd'hui 45 % contre 35 % en moyenne avant 2009. Plus récemment, il s'est diffusé dans les activités de transport, en particulier de la livraison à domicile¹³. En dehors des artisans du bâtiment, les nouveaux indépendants exercent des professions différentes de celles des *indépendants traditionnels*. Ils ne sont pas commerçants, professions libérales ou artisans, mais appartiennent aux métiers de l'information, de la communication, de la formation, du conseil, et de la recherche. A l'inverse, l'essor des contrats temporaires est essentiellement tiré par les professionnels des arts et spectacles – dont une grande part bénéficie du régime des intermittents¹⁴ –, les personnels d'études et de recherche (cadre et ingénieur en recherche et développement du secteur privé qui peuvent bénéficier d'un CDD à objet défini ou de mission) et les professionnels de la communication.

Les deux dernières classes de métiers regroupent quasi exclusivement des salariés. Elles opposent les métiers *intermittents* – où le CDI, bien que majoritaire, s'érode au

¹³ Gourdon H., « Les créations d'entreprises en 2018 : en forte hausse, portée par les immatriculations de micro-entrepreneurs », *Insee Première* n° 1734, 2019.

¹⁴ Un salarié en CDD et intérim sur quatre chez les *free lances et néo-artisans* appartient à cette famille professionnelle.

profit du CDD et de l'intérim – aux métiers de *permanents* dont le CDI régle encore très largement l'exercice professionnel (près de 90 %). C'est en effet la progression très forte et univoque des contrats temporaires qui caractérise les *intermittents* : déjà prégnant il y a trente ans, la part de ces statuts a doublé passant de 12 % à 23 % en 2017. Ces métiers « *intermittents* » sont concentrés dans le domaine de l'industrie ou de la construction dans lesquels la volatilité de l'activité et les faibles niveaux de qualification dominent. La part des contrats temporaires a plus que triplé en trente ans chez les ouvriers peu qualifiés des industries de process et de la manutention (manutentionnaires, dockers, magasiniers), où elle atteint respectivement 40 % et 35 % en 2017. Cette évolution devrait s'accroître avec l'essor de l'e-commerce et des plateformes à la demande. Le recours au CDD ou à l'intérim touche également des métiers qui étaient majoritairement en CDI il y a trente ans. Il en va ainsi des employés administratifs qui gèrent les factures, la paie et l'accueil dans les entreprises ou les opérateurs de l'informatique (installateurs d'ordinateurs et de périphériques) dont la part des contrats temporaires est aujourd'hui très supérieure à la moyenne des emplois (respectivement 19 % et 35 %).

Les *permanents* sont numériquement les plus nombreux : ils représentent près d'un emploi sur deux en 2017. Ce qui caractérise ces métiers, c'est la très faible progression des contrats temporaires – dont la part a même légèrement régressé –, et la stabilité de la part des CDI à un niveau élevé (89 % contre 88 % en 1984). Au-delà des métiers de la fonction publique (armée, police, enseignement), la proportion de CDI est également supérieure à 90 % chez les ingénieurs de l'informatique et de l'industrie ainsi que chez les cadres des transports et de la logistique. Dans les métiers de la petite enfance et de l'aide à domicile, la part de CDI atteint un niveau élevé : elle s'explique en partie par l'intervention du législateur qui a favorisé la formalisation de ces emplois au travers d'incitations fiscales notamment. Notons toutefois que, dans ces professions, le CDI ne préjuge pas de la qualité des conditions salariales et d'emploi, dans la mesure où le temps partiel subi y est plus fréquent que chez les autres salariés en CDI¹⁵.

III- UNE DIVERSIFICATION DES STATUTS D'EMPLOI QUI INTERROGE LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE

Cette diversification des statuts d'emploi témoigne de parcours professionnels plus heurtés marqués par des épisodes de chômage, par une variabilité des revenus et de fréquentes reconversions. Si la protection sociale et la législation du travail se sont adaptées au fil du temps aux évolutions de l'activité pour prendre en compte de nouvelles fragilités, les protections dont les travailleurs bénéficient dépendent encore largement du statut, du temps de travail et de la durée dans l'emploi.

La croissance des contrats temporaires et du travail indépendant a, de ce point de vue, trois effets majeurs : la protection des salariés temporaires et des indépendants en solo est plus faible que celle des salariés en CDI à plein temps alors que leur situation est souvent plus fragile ; ils sont moins bien couverts en termes de droit à la formation alors que pèsent sur eux de fortes exigences de reconversion professionnelle ; le dialogue social s'adapte mal à un emploi fragmenté, sans présence pérenne dans l'entreprise, nuisant à la représentation des intérêts des plus fragiles.

¹⁵ Conseil national de l'information statistique, Renovation de la PCS 2018-2019, Document provisoire présenté lors de la réunion de la Commission Emploi Revenu, avril 2019, p 51.

III.1/ Sécuriser des parcours professionnels plus heurtés

En trente ans, la norme d'emploi du CDI à temps plein a perdu du terrain au profit du CDD et de l'intérim. La conséquence de cette diffusion des contrats dérogatoires au CDI est l'augmentation de carrières plus heurtées, impliquant des épisodes de chômage. Le développement de ce type de contrat induit en effet un coût pour l'assurance de chômage qui doit prendre en charge les périodes d'inter-contrats, et partant, internaliser les coûts d'embauche des entreprises utilisatrices¹⁶. Pour les salariés concernés, ces allers-retours entre emploi de courte durée et chômage induisent une variabilité importante des revenus tirés du travail. C'est dans ce contexte, et afin de favoriser la signature de contrats de plus longue durée, que les pouvoirs publics ont mis en place en 2013 une taxe sur les contrats courts censée endiguer ces comportements non vertueux. La récente réforme de l'assurance chômage va encore plus loin et prévoit une sur-taxation des entreprises de plus de onze salariés, à travers un bonus-malus qui vise sept secteurs d'activité, parmi lesquels figurent l'hôtellerie-restauration et l'agro-alimentaire.

En miroir de ces salariés précaires, les nouveaux indépendants sont également dans des situations fragiles : ils peuvent dépendre de très peu de donneurs d'ordre, avoir des contraintes de temps et d'organisation à la limite de la subordination du salariat sans en avoir les protections associées. De plus, ils perçoivent des revenus plus faibles : par exemple, en 2016, la moitié des microentrepreneurs disposent de moins de 270 euros de revenus par mois contre 2 370 euros chez les autres non-salariés¹⁷. Si l'assurance chômage sera prochainement ouverte aux indépendants sous certaines conditions, il reste que cette faiblesse des revenus a un impact sur leur niveau de retraite futur. Les cotisations retraite des indépendants, moins importantes que les salariés, présentent plusieurs spécificités qui se prêtent mal aux caractéristiques de ces nouveaux indépendants¹⁸. En effet, s'ils exercent des professions qui nécessitent peu de capital initial, en retour ils n'accumulent pas de patrimoine valorisable au moment de la retraite, pour assurer une transition professionnelle ou une cessation d'activité (maladie, accident, maternité). Au regard de ce constat, le rôle du patrimoine comme « réassurance sociale » sur lequel se fonde les règles de calcul des droits à la retraite des indépendants se justifie difficilement pour ces nouveaux indépendants. Plus récemment, le travail sur plateforme et le micro-travail sont venus renforcer ce constat. Leurs aspirations les situent à la frontière du salariat et de l'indépendance statutaire : d'un côté, cherchant à s'affranchir de la subordination, ils se distinguent des salariés, de l'autre souhaitant une protection sociale comparable au salariat, il s'en rapproche¹⁹.

16 Coquet B. et Heyer E., *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'Assurance chômage*, Rapport de l'OFCE, Délégation sénatoriale aux entreprises, décembre 2018.

17 Bertran C. et Théron G., « Les revenus d'activité des non-salariés en 2016 », *Insee Première*, n°1732, janvier 2019.

18 Chagny O. et Naboulet A., « Nouvelles formes d'emploi et retraite : quels enjeux ? quelles réponses adaptées ? », *Synthèse*, Atelier Sharers & workers, France Stratégie, février 2019.

19 Flichy P., « Le travail sur plateforme. Une activité ambivalente », *Réseaux*, n°213, 2019, p. 173-209.

III.2/ Renforcer l'adaptation des compétences pour les plus vulnérables

Des parcours plus heurtés signifient également une accélération des reconversions nécessitant des besoins accrus de formation. Ces besoins sont par ailleurs accentués par le progrès technologique et la transition environnementale qui imposent une adaptation permanente des compétences requises dans les métiers. Or le droit à la formation reste majoritairement attaché à l'entreprise ou au statut et non à l'individu et son accès est très inégal selon les catégories de travailleurs²⁰, bénéficiant moins aux plus vulnérables.

La formation professionnelle est un droit du travail dont le financement est assuré par des cotisations sociales obligatoires pour les salariés comme pour les indépendants. Ce droit reste néanmoins attaché au statut de l'individu, à l'entreprise (pour les salariés) ou à la caisse professionnelle (dans le cas des indépendants). Ce qui signifie que la majorité des droits acquis est difficilement transférable d'un emploi à l'autre. Ils sont également accumulés en fonction de la durée d'emploi qui conditionne à la fois le quota de formation et son indemnisation, ce qui désavantage les salariés intermittents et les indépendants précaires, notamment les travailleurs sur plateforme. Par ailleurs, le statut d'indépendant permet d'indemniser uniquement les coûts de la formation mais pas les jours non travaillés, ce qui rend difficile l'accès à la formation pour les plus vulnérables. Enfin, quels que soient les droits acquis, l'accès à la formation est de fait très inégale, les plus diplômés y ayant davantage recours.

Plusieurs réformes récentes ont tenté de remédier à ces biais. Tout d'abord, la loi El Khomri a institué une obligation de financement de formation pour certaines plateformes (celles qui imposent les prix et les conditions de prestation à l'instar d'Uber ou de Deliveroo). Ensuite, la création du Compte personnel de formation (CPF), désormais abondé en euros, donne à la fois une liberté de choix aux travailleurs sur les contenus (pas nécessairement en lien direct avec le besoin immédiat de l'entreprise) et individualise ce compte, permettant de cumuler ses droits au long de son parcours professionnel quels que soient les changements d'employeurs et de statut. Les moins qualifiés sont également mieux dotés pour les inciter davantage à se former. Enfin, le Plan d'investissement dans les compétences prévoit de financer, d'une part, une amélioration du parcours de formation (accès au CPF) et de sa qualité (modalités innovantes) et, d'autre part, la formation d'un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et d'un million de jeunes ni en emploi ni en formation (chômeurs ou inactifs).

La question de l'universalisation d'un tel droit (qui ne serait pas dépendant des heures travaillées) à tous les adultes et de sa portabilité totale reste néanmoins posée dans la mesure où le droit à la formation reste dépendant du nombre d'heures travaillées et où seule une partie de ce droit (le CPF) est réellement attaché à l'individu et non à l'emploi.

20 Froment V. et Lombardo P., « La moitié des personnes en emploi ont suivi une formation à but professionnel dans l'année », in *Formations et emploi*, coll. Insee Références, 2018, p. 25-36.

III.3/ Construire de nouvelles formes de représentation professionnelle

Les salariés *intermittents* et les indépendants en solo qui vendent leur force de travail ne sont pas aisément intégrés au cadre institutionnel des relations d'emploi et du dialogue social. Le dialogue social est essentiellement construit autour du travail salarié, ayant une présence pérenne dans l'entreprise. La négociation collective est, en effet, réservée aux relations entre syndicats représentatifs et employeurs dans les frontières de l'entreprise ou au niveau de la branche. Or les métiers *intermittents* et les *freelances* et *néo-artisans* n'ont pas de présence permanente dans une structure, et n'appartiennent pas nécessairement à une branche bien définie (dans le cas des emplois sur plateforme notamment). Ils se caractérisent au contraire par l'absence de collectif de travail mais aussi par une forte hétérogénéité de leurs aspirations et de leurs revenus.

Les organisations syndicales d'employés peinent dès lors à les fédérer. Elles s'engagent néanmoins de manière croissante en faveur des indépendants précaires et leur offrent certains services, y compris assurantiels, à l'instar du service Union de la CFDT (créé en 2016). Les syndicats (et toute forme d'organisation des indépendants) peinent néanmoins à négocier des arrangements tarifaires notamment, dans la mesure où ils peuvent tomber sous le coup du délit d'entente sur les prix en vertu des lois sur la concurrence. On pourrait dès lors considérer les indépendants en solo du côté des employeurs, mais ils partagent parfois plus de similitude avec les salariés, tant du point de vue de leur vulnérabilité que du point de vue des métiers qu'ils exercent (plutôt dans les services aux entreprises ou aux particuliers que dans les métiers traditionnellement indépendants). Ils ne se reconnaissent donc guère ni dans les organisations patronales ni dans les grands groupes professionnels qui représentent les indépendants traditionnels (professions libérales, artisans, commerçants)²¹.

Dans ce contexte, de nouvelles organisations dédiées aux statuts atypiques d'emploi émergent, soit pour défendre les intérêts de certaines catégories d'entre elles (association de défense des intermittents du spectacle, Fédération des autoentrepreneurs et des micro-entrepreneurs), soit pour fédérer l'ensemble des indépendants sans salariés (dans le cadre de la FreeLance Fair par exemple).

Mais toutes ces formes de représentation des travailleurs temporaires et des indépendants précaires, y compris à l'intérieur de syndicats de salariés représentatifs, ne sont pas intégrés à la négociation collective : elles ne peuvent donc influencer sur les conditions de rémunération et de travail, *a fortiori* signer des conventions collectives qui construiraient de nouvelles garanties sociales pour ces travailleurs d'un nouveau type. La seule exception à cette règle concerne les travailleurs intérimaires et le portage salarial qui ont désormais une « branche » où peuvent se négocier des arrangements entre partenaires sociaux, mais l'absence de syndicats d'intérimaires reste un obstacle dirimant à la régulation du travail temporaire par les partenaires sociaux.

21 Jolly C., « Collective action and bargaining in the digital era », in *Work in the digital age* (M. Neufeind, J. O'Reilly, F. Ranft), Londres : Rowman & Littlefield, mai 2018.

Conclusion

La transformation des statuts d'emploi et des parcours professionnels qui a accompagné la tertiarisation et la désindustrialisation progressive de l'économie impliquent une plus grande flexibilité de la main d'œuvre mais une moindre protection des plus précaires. Or, le champ de cette précarité s'est étendu et touche aujourd'hui des indépendants en solo et des salariés intermittents. Les moins qualifiés sont les plus touchés mais la qualification protège moins qu'hier des vulnérabilités. Si le CDI reste majoritaire, il est aussi la condition d'une meilleure protection contre les aléas, car il constitue le socle sur lequel notre système social s'est constitué. Par conséquent, les parcours plus heurtés sont moins protégés contre les risques de perte de revenu, les individus qui y sont confrontés ont moins de chance de se former pour s'adapter aux transformations économiques et disposent d'un plus faible pouvoir de négociation.

Les réformes qui se sont succédées ont tenté partiellement de répondre à ces nouveaux défis mais elles n'ont pas tranché les trois grands débats qui les sous-tendent. Le premier débat relève de l'homogénéisation des droits associés non plus aux statuts d'emploi mais aux conditions des travailleurs. Le second débat a trait à l'individualisation des droits, qui, à l'image du CPF, donne un « droit de tirage » sur des droits acquis par le travail. Dernier débat, la question de l'universalisation des protections et de son financement par l'impôt plutôt que par les cotisations sociales (système beveridgien versus système bismarckien) se pose pour assurer une meilleure redistribution des risques. Les réformes engagées empruntent un peu à ces trois tendances sans bouleverser tout à fait le fonctionnement du système social.

Encadré 1 – Source et concept mobilisés

Les métiers sont appréhendés à travers la nomenclature des Familles professionnelles (Fap) de la Dares. Celle-ci repose sur la nomenclature des « Professions et catégories socioprofessionnelles » (PCS 2003) de l'Insee et sur le « Répertoire opérationnel des métiers et des emplois » (ROME) utilisé par Pôle emploi. Les données mobilisées sont issues de l'enquête Emploi de l'Insee (1982-2017) qui ne retient que l'emploi principal d'un individu pour caractériser son statut d'emploi. L'analyse est menée sur 84 familles professionnelles (hors les Fap T6Z et X0Z). Les statistiques par Fap sont calculées en moyenne sur trois années.

Les statuts d'emploi recouvrent trois situations :

- ▼ le non-salariat regroupe les indépendants, les employeurs et les aidants familiaux ;
- ▼ le contrat à durée indéterminée (y compris fonctionnaires) (CDI) ;
- ▼ les contrats temporaires, c'est-à-dire l'ensemble des contrats de travail qui déroge au CDI (missions d'intérim, CDD (y compris stagiaires, contrat saisonnier, contrat aidé et contrat d'apprentissage)).

Les enjeux du travail dans l'économie des plateformes

Par **Anne-Marie NICOT**, Anact



Anne-Marie NICOT (docteur ès-Sciences économiques) est chargée de mission au département Etudes Capitalisation et Prospectives de l'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (Anact). Ses travaux portent principalement sur l'impact des nouvelles formes d'organisation sur les conditions de travail et la santé au travail.

Dans cet article, après avoir rappelé la difficulté à saisir l'objet « travail » dans l'économie des plateformes (et dessiné un périmètre d'analyse), nous décrivons plus précisément les modalités effectives du travail sur certains type de plateformes pour finalement dégager les questions communes posées par le développement de l'économie des plateformes, que ce soit directement sur la soutenabilité de ce type de travail (comme revenu principal), ou indirectement par les effets de concurrence sur les métiers de l'économie « traditionnelle », dans le prolongement d'un processus de long terme de restructuration des chaînes de valeur à l'échelle mondiale.

Le travail sur plateforme, c'est-à-dire l'adéquation de l'offre et de la demande de travail rémunéré par le biais d'une plateforme en ligne, est apparu en Europe il y a une dizaine d'années environ. Encore à petite échelle, cette forme d'emploi s'est développée rapidement en 10 ans. Non seulement le nombre de plateformes et de travailleurs qui y sont affiliés augmente, mais les types de travail traités par les plateformes et les modèles économiques qu'elles utilisent sont de plus en plus diversifiés. Cependant, à ce stade, il n'est toujours pas possible de savoir dans quelle mesure les nouveaux types d'emplois remplaceront les formes d'emploi plus conventionnelles. Si la situation des chauffeurs de VTC ou des livreurs à vélo fait souvent la une de l'actualité et pose de vraies questions¹, elles n'épuisent pas le sujet des transformations du travail avec le développement des plateformes : il y a aujourd'hui de nombreuses autres formes de travail via les plateformes qui ouvrent, elles aussi, des problématiques importantes. Dans cet article, nous proposons donc d'analyser en détail trois des principales formes de travail *en ligne*², en nous appuyant sur les résultats d'études et d'enquêtes françaises ou internationales, pour en dégager les principaux questionnements que pose aujourd'hui l'économie des plateformes sur l'évolution du travail.

1 Notamment sur la réalité de la situation de travail, entre un statut d'indépendant déclaré et des formes de subordination aux algorithmes de la plateforme (cf. l'arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 de la Chambre sociale de la Cour de cassation).

2 Le travail de plateforme « en ligne » s'entend ici comme un travail qui est réalisé entièrement via les systèmes numériques, ce qui permet potentiellement que le travailleur soit localisé n'importe où (dans le monde). Il se définit en opposition au travail de plateforme « hors ligne » qui implique la réalisation du travail dans le monde physique (comme la conduite d'un VTC, la livraison de repas, la prestation de services de bricolage, etc.).

I- AU-DELÀ DE « L'UBÉRISATION », LA DIVERSITÉ DES PLATEFORMES

Une part essentielle des controverses quant aux effets des plateformes sur le travail porte d'abord sur le marché du travail : sont-elles une opportunité pour faciliter l'inclusion de certains sous-groupes (jeunes, profils atypiques, etc.) ou bien sont-elles une manière de réorganiser des activités relevant autrefois d'un « emploi standard » dans des formes de travail précaire sous statut d'indépendant ?

Pour clarifier les termes du débat, il nous paraît nécessaire de distinguer les problématiques et pour cela de distinguer les plateformes de travail des autres types de plateformes. Car seules les plateformes de travail impliquent *directement* la réalisation de tâches rémunérées par une partie des « utilisateurs » de la plateformes (travailleurs) au bénéfice d'autres « utilisateurs » (clients).

Les plateformes de travail présentent les caractéristiques suivantes :

- les échanges portent sur de la main d'œuvre (et non la location ou la vente de biens ou services) ;
- la plateforme numérique permet de rapprocher une offre et une demande de main d'œuvre rémunérée (ce qui exclut les transactions non commerciales comme le bénévolat, les médias sociaux, etc.) ;
- les échanges portent sur l'exécution de tâches ou la résolution de problèmes définis (pas sur des emplois) ;
- les services sont fournis sur demande ;
- le travail est organisé via une plateforme numérique ;
- trois parties (au moins) sont impliquées : la plateforme en ligne, le client et le travailleur, dans le cadre d'une relation commerciale.

Cette définition exclut certaines formes de « travail », comme par exemple la vente en ligne d'objets faits main, ou bien les joueurs qui filment leurs parties de jeux vidéo et les diffusent sur des plateformes de *streaming*³, etc. Cette définition est restrictive. Mais, elle est nécessaire car au sein de l'économie de plateforme en général, il est souvent difficile de définir les limites de ce qui correspond à du « travail »⁴.

Même dans le périmètre ainsi restreint à la coordination commerciale du travail rémunéré, des milliers de plateformes numériques ont vu le jour ces dernières années. Les types de travail traités par ces plateformes et les modèles économiques qu'elles utilisent sont donc de plus en plus diversifiés. Les débats ne prennent généralement pas assez en compte l'hétérogénéité croissante de l'économie des plateformes, et l'impact que cela peut avoir sur les conditions de travail et d'emploi.

Pour mieux décrire les problématiques du travail sur plateformes, de nombreux travaux développent aujourd'hui une typologie à partir de différents critères. Par exemple, Eurofound (2018) propose de définir les types de travail réalisés via les plateformes à partir de cinq dimensions : la façon dont le service est fourni (sur place, dans le monde réel, ou en ligne), l'ampleur des tâches (très fragmentées ou élargies), le mode

3 Pour une analyse de ces formes de « travail », cf. Jourdain (2018) et Cocq (2018).

4 Ce phénomène est d'ailleurs analysé à travers le concept de « digital labor » (cf. Casilli et Cardon, 2015).

de mise en relation entre client et travailleur (appel à projet, offre unique), le niveau de compétences requis pour accomplir la tâche (faible, moyen ou élevé), l'acteur qui décide de la mise en relation, ou « appariement » (la plateforme, le client ou le travailleur).

Les études actuelles permettent aujourd'hui de décrire assez bien les enjeux de l'organisation et des conditions de travail sur des plateformes relevant des types suivants :

- travail de micro-tâches en ligne (Foule Factory, Clickworker, Amazon Mechanical Turk, etc.) ;
- travail en ligne sur appel à projet (99designs, Gopillar, etc.) ;
- travail de Freelance en ligne (Upwork, Malt, etc.) ;
- travail hors ligne affecté par la plateforme (VTC, coursiers à vélo, etc.).

Ce sont aussi les types de plateformes qui représentent les plus gros effectifs de travailleurs en Europe⁵.

Les problématiques du « travail hors ligne affecté par la plateforme » (ou travail « uberisé ») est aujourd'hui la plus visible et la mieux documentée – notamment du fait des conflits sociaux⁶ et des recours juridiques⁷ de ces dernières années sur les activités de chauffeurs de VTC et de livreurs à vélo. Mais, selon les données européennes (cf. Eurofound 2018 p. 5), elles représentent moins d'un tiers des travailleurs des plateformes en Europe. D'autres formes de travail sur plateformes, notamment le travail « en ligne » (qu'il s'agisse de micro-tâches ou de tâches plus qualifiées) présentent des problématiques au moins aussi importantes pour comprendre les enjeux du travail dans l'économie des plateformes. C'est pourquoi nous consacrerons cet article à décrire les modes d'organisation et les questions de conditions de travail sur les différents types de plateformes de travail en ligne.

II- ORGANISATION ET CONDITIONS DE TRAVAIL SUR LES PRINCIPAUX TYPES DE PLATEFORMES DE TRAVAIL EN LIGNE

Sur toutes ces plateformes le travail est réalisé en ligne. Aussi, sauf restrictions explicites dans les règles définies par la plateforme, il n'y a pas de limites géographiques à la localisation des travailleurs : des travailleurs français peuvent travailler sur des plateformes étrangères ; ils peuvent aussi se retrouver en concurrence avec des travailleurs d'autres pays – notamment des pays où un coût de la vie plus faible qu'en France permet de proposer des services à prix cassés.

Il est à noter que la typologie ici proposée ne permet que d'approcher les problématiques de conditions de travail. En effet, chaque plateforme définissant ses règles et principes de fonctionnement, il peut y avoir des écarts significatifs sur des aspects importants du travail entre deux plateformes d'un même type. Par exemple, certaines

⁵ Comme nous le verrons au § III.1, dans la mesure où les plateformes proposent des tâches d'ampleur très variable que les personnes cumulent souvent avec d'autres sources de revenus (et d'autres statuts), l'évaluation du nombre de travailleurs est assez difficile et peu varier considérablement selon la méthode de mesure choisie (cf. Montel 2017 p. 11-21).

⁶ Cf. conclusions du médiateur dans le conflit des chauffeurs de VTC (Rapoport, 2017).

⁷ Cf. notamment l'arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 de la Chambre sociale de la Cour de cassation.

plateformes de travail en ligne sur appel à projet autorisent les échanges entre les clients et les travailleurs avant la clôture de l'appel à projet – et d'autres non. De même, certaines plateformes (comme 5euros, par exemple) développent une offre de « microservice » qui présente à la fois des caractéristiques du travail de micro-tâches en ligne (notamment par le prix du service : 5 euros) et du travail de freelance en ligne (par le caractère plus qualifié du travail).

II.1/ Le travail de micro-tâches en ligne

Le travail de micro-tâches en ligne implique la fragmentation d'une activité en une masse de minuscules tâches qui sont distribuées par une plateforme à un groupe important et non spécifié de travailleurs (souvent qualifié de « foule⁸ »). Concrètement, le fonctionnement est le suivant : un client propose une tâche donnée, sur une plateforme dédiée à ce type d'échange. La plateforme fonctionne comme une place de marché où se rencontre l'offre et la demande. Les travailleurs se connectent à la plateforme et choisissent des tâches à réaliser. Dans la plupart des cas, les tâches sont très simples et très courtes : par exemple, transcrire des mots ou des phrases, marquer des photos, etc. Et il n'y a généralement pas à démontrer une quelconque qualification pour réaliser la tâche : les travailleurs sont supposés être non qualifiés et interchangeables. La rémunération est minime : comme l'indique Berg (2016), 90 % des tâches offertes sur Amazon Mechanical Turk sont évaluées à moins de 0,10 \$ (0,07 €). Pour la France, Casilli et al. (2019) observent des montants comparables : « *Enregistrer des phrases en français pour entraîner des assistants conversationnels prend une minute et apporte 20 centimes d'euro. Catégoriser des produits (DVD, électroménagers...) sur un site d'e-commerce prend quelques secondes et peut rapporter aussi peu que 3 centimes.* » Les travailleurs sont payés pour la tâche qu'ils ont accomplie, à condition que leur travail soit accepté par le client. Ils n'ont pas d'autre relation avec lui.

Les micro-tâcherons n'ont pas de patron qui leur prescrit les tâches, donne les consignes pour faire le travail, contrôle le processus et approuve les résultats. Ils n'ont pas non plus de collègues auprès desquels ils peuvent trouver une aide pour bien réaliser le travail. Au lieu de cela, les travailleurs sont face à un site web (ou une application) sur lequel ils peuvent choisir et réaliser des tâches – tout le reste est fait automatiquement. Si la tâche est rejetée, il n'y a personne en face, à qui le travailleur puisse s'adresser pour comprendre pourquoi elle est rejetée. La possibilité de communiquer avec le client en amont ou en aval des tâches serait important pour les travailleurs, mais ce serait trop coûteux pour le client par rapport à la taille des tâches. Comme le précise Schmidt (2017), ce travail « *se caractérise typiquement par un manque de responsabilité mutuel. En principe, les travailleurs ont la liberté de s'auto-attribuer n'importe quel travail sans justifier de qualifications ; ils peuvent cesser de travailler au milieu d'une tâche, sans devoir répondre à personne de leurs décisions ou de leurs résultats. À leur tour, les clients ne sont pas responsables de répondre aux questions des travailleurs ou de garantir le paiement du travail effectué dans ces conditions.* »

8 Le travail sur ce type de plateforme est d'ailleurs désigné en anglais par « crowdwork » (et les travailleurs par « crowdworkers »), soit littéralement « travail de foule » et « travailleurs de/en foule ».

9 « *Prototypical crowd work (...) is characterised by a mutual lack of responsibility. In principle, crowdworkers have the freedom to self-assign to any job without qualifications; they can quit working in the middle of a task, without having to answer to anyone for their decisions or their results. In turn, the clients are not responsible to answer questions from the workers or to guarantee payment for work that is done under these conditions.* »

Comme le montrent Casilli et al. (2019), l'organisation du travail en micro-tâches est étroitement liée au développement de l'intelligence artificielle : une large part des micro-tâches sert soit à entraîner les systèmes d'apprentissage machine, soit à vérifier la qualité des résultats produits par les systèmes automatiques (par exemple, vérifier que les logiciels reconnaissent correctement les textes) ou encore à imiter l'intelligence artificielle. L'une des plateformes les plus connues au niveau mondial (Amazon Mechanical Turk, ci-dessous AMT) a d'ailleurs été spécifiquement conçue pour cette dernière finalité : confier à des humains les micro-tâches qui résistent à l'automatisation¹⁰. Amazon décrit cette forme de travail comme « Human Intelligence Tasks » (tâche d'intelligence humaine) ou HIT. Et, lorsque Jeff Bezos a lancé AMT devant un auditoire du Massachusetts Institute of Technology en 2006, il a annoncé : « Vous avez entendu parler du « logiciel en tant que service ». Maintenant, voici « l'humain en tant que service¹¹ ». En d'autres termes, tout comme les clients peuvent louer du stockage de données ou de la puissance de traitement, ils peuvent aussi louer du temps de cerveau humain. AMT permet ainsi à ses clients de s'adresser aux travailleurs comme s'ils n'étaient que des parties de machines, des unités de traitement anonymes et numérotées.

Et, la déshumanisation ressort comme un aspect important du travail de micro tâches en ligne :

- les travailleurs ne connaissent pas la finalité des tâches qui leur sont demandées ; elles sont en grande majorité simples, répétitives et dénuées de sens (comme marquer des images, par exemple) ; certaines d'entre elles peuvent les confronter à des conflits éthiques (contenus choquants ou laissant entrevoir une finalité douteuse, par exemple) ;
- comme ils n'ont pas possibilité de communiquer avec le client, pour obtenir des précisions sur la tâche à réaliser (quand ils ont des interrogations), ou pour connaître les raisons du rejet (et donc du non-paiement) de leur travail, il leur est difficile de convenir de ce qui compte comme du travail de qualité ;
- dans ces conditions, l'activité de travail peut difficilement être porteuse d'une quelconque forme d'engagement personnel à l'adresse d'un destinataire, ni d'une forme de satisfaction quant à la qualité du travail réalisé.

L'enquête DiPLab (cf. Casilli et al. 2019) sur le micro-travail en France fait apparaître que, pour 15.000 travailleurs « très actifs » (qui utilisent une plateforme de micro-tâches au moins une fois par semaine), 50 000 sont des travailleurs « réguliers » (au moins une fois par mois) et 260 000 sont des travailleurs occasionnels (alternant périodes d'engagement et d'inactivité). Les profils des micro-travailleurs sont très divers mais 71 % travaillent par ailleurs à temps plein sur une activité principale (à 80 % sous le statut de salarié). Le besoin d'argent est la principale motivation pour s'engager dans le micro-travail via les plateformes. Ce qui conduit les auteurs de l'étude à conclure que « en France, le micro-travail se définit de plus en plus comme un nouveau moyen de pallier une précarité économique » (Casilli et al. 2019, p. 7.).

10 Le nom « Mechanical Turk » fait explicitement référence à un canular du XVIII^e siècle dans lequel un prétendu robot capable de jouer aux échecs était en fait actionné par une personne cachée dans l'appareil.

11 « You've heard of software-as-a-service. Now this is human-as-a-service » Bezos, J. 2006. Opening Keynote. MIT Emerging Technologies Conference. Cité par Irani et Silberman (2013).

II.2/ Le travail en ligne sur appel à projets

Le travail en ligne sur appel à projet est un travail qualifié où le client sélectionne le travailleur au moyen d'un concours. Concrètement, ce type de plateforme offre un espace pour mettre en ligne un appel à projets, à partir d'un cahier des charges établi par le client. Ce dispositif permet au client de choisir la meilleure proposition possible dans un *pool* très hétérogène d'idées développées spécifiquement pour lui par une masse de travailleurs en ligne. Finalement, une seule solution est nécessaire, sélectionnée et payée¹². Les travailleurs doivent donc réaliser le projet (en tout ou partie) avant de savoir s'ils seront sélectionnés et rémunérés. S'ils ne sont pas choisis par le client, les participants conservent le copyright de leurs solutions.

Les plus grandes plateformes de travail numériques qui organisent le travail sous forme d'appels à projets se trouvent dans le domaine de la conception graphique – plus précisément, la conception de logo (99Design, par exemple). Mais ce mode d'organisation peut également couvrir des tâches plus complexes, telles que le design architectural (GoPillar), ou la conception de nouveaux produits physiques (Quirky) par exemple.

Ces travailleurs n'ont pas d'interaction avec les clients¹³. Il s'agit là d'une différence importante avec le marché du travail traditionnel, où un processus de conception implique généralement une interaction importante avec le client pour comprendre ses attentes, ses préférences et sa vision.

Le volume de travail requis dépend beaucoup du type de projet. D'après l'enquête Eurofound (2018), pour certains appels à projets, les participants n'ont passé que quelques heures ou une journée à préparer une proposition, tandis que pour d'autres, ils ont passé plusieurs semaines ou même un mois (avec des journées de 8 à 10 heures). Et les revenus, bien que très irréguliers, peuvent être élevés : le premier prix d'un concours peut correspondre à un salaire mensuel brut raisonnable sur les gros projets¹⁴.

Comme les travailleurs ne sont payés que s'ils gagnent l'appel à projet, ce travail est trop imprévisible en tant que principale source de revenus. Il n'est donc pas possible de construire un projet professionnel sur ce type de travail en lui-même. Mais, au-delà de la rémunération perçue lorsque leur projet est retenu, ce travail peut aider les travailleurs dans leur carrière de différentes façons : enrichir leur portefeuille de projets (notamment pour les jeunes diplômés), fournir des revenus complémentaires, avoir l'occasion de travailler pour des marques connues, voire les aider à trouver un emploi stable dans une agence de design (grâce au portefeuille de projets qu'ils ont constitué).

Le profil type du travailleur sur appel à projet est donc jeune, masculin, avec un

12 Freelancer expose ainsi son fonctionnement : « Rejoignez les milliers d'entrepreneurs qui lancent leurs concours et exploitent l'incroyable puissance de l'externalisation (...). Vous obtenez des centaines d'idées brillantes et ne payez que pour une seule. » (« Join the thousands of entrepreneurs who are launching their contests and harness the incredible power of outsourcing (...). You get hundreds of brilliant ideas and pay for only one »)

13 Certaines plateformes interdisent tout contact entre les participants et les clients, à l'exception du choix de la proposition gagnante et de la signature d'un contrat de transfert des droits de propriété intellectuelle au client. D'autres plateformes permettent aux participants de contacter le client pour lui poser des questions avant la clôture de l'appel à projet.

14 Sur des projets plus limités (ceux proposés par 99Design par exemple), en moyenne, les clients reçoivent 100 proposition par appel à projet et payent 250 euros pour le projet retenu.

bon niveau de qualification professionnelle, travaillant à son compte dans l'économie « traditionnelle » et utilisant les avantages du travail via des plateformes pour développer son potentiel créatif et construire son portefeuille de projets. Si ces travailleurs se déclarent plutôt satisfaits (Eurofound 2018), cela tient en partie à ce qu'aucun d'entre eux ne dépend du travail de plateforme pour gagner sa vie, et qu'ils bénéficient d'un niveau élevé d'autonomie pour choisir le travail, le temps de travail, le lieu de travail et l'organisation du travail. Il n'en reste pas moins que, pour tous les répondants à l'enquête (Eurofound 2018), ce type de travail n'est pas satisfaisant sur le long-terme parce que les revenus sont trop aléatoires et qu'il y a trop de concurrence.

II.3/ Le travail de freelance en ligne

Les activités négociées via les plateformes de freelances sont très hétérogènes, mais il s'agit de travaux relativement complexes, exigeants, spécialisés, techniques. A la différence des deux précédents types de plateforme, les clients choisissent les travailleurs en fonction de leurs compétences et le travail n'est attribué qu'à une seule personne.

Il existe aujourd'hui des dizaines de plateformes de ce type et chacune fonctionne avec un modèle et des conditions propres : généralistes ou spécialisées par métier, taux de commission (prélevé sur le freelance) variant de 10 % à 20 %, ouverture à des freelance de toute nationalité sans tarif minimum ou imposition d'un tarif minimum, etc. De même, selon les plateformes (ou selon l'option choisie par le client sur certaines plateformes) le travail à réaliser et la rémunération peuvent faire l'objet d'une négociation individuelle ou entrer dans le cadre d'un prestation standard à prix fixe.

Ces plateformes offrent deux avantages aux freelances : gagner du temps en prospection et garantir la transaction. Sur ce dernier point, les plateformes se positionnent en « tiers de confiance » : le client provisionne le montant au début de la mission et le freelance est payé sans délais quand elle s'achève.

Du point de vue des travailleurs, ce type de plateforme est utile pour se faire connaître et développer un portefeuille de clients. Pour cela, certains travailleurs choisissent d'afficher des tarifs bas pour obtenir un grand nombre de missions. En effet, lorsque le client va sur une plateforme, c'est l'algorithme de la plateforme qui classe les freelances et il est important d'être dans les premiers car cela augmente les chances d'obtenir une mission. Or, le nombre de projet réalisés et les avis positifs en constituent un paramètre plus important que les diplômes ou l'expérience professionnelle dans ces classements. Pour les débutants, ces plateformes offrent donc l'opportunité de se retrouver placés en haut de liste et d'être mis en contact avec des grandes entreprises – à condition d'accepter de fournir les meilleurs services au moindre coût pendant une période suffisante pour générer une bonne notation.

Du fait de ce type de concurrence, les plateformes s'avèrent beaucoup moins intéressantes sur le long terme pour les freelances : en constituant leur propre clientèle, ils peuvent négocier de meilleurs tarifs et n'ont pas à rétrocéder de commission à un intermédiaire. Les effets de la concurrence sur les tarifs négociés sont évidemment encore plus importants sur les plateformes et les métiers ouverts à la concurrence internationale.

Sur les conditions de réalisation du travail à proprement parler, le système développé par l'une des principales plateformes mondiales (Upwork) n'est pas sans poser quelques interrogations quant aux méthodes de surveillance automatisée. Cette plateforme a en effet mis en place une application (« Work Diary ») qui, selon ses termes, « sert d'enregistrement visuel de vos heures de travail et constitue la base du système de facturation hebdomadaire automatisé d'Upwork. Il montre à vos clients les heures que vous avez travaillées et les captures d'écran des travaux en cours¹⁵. » Ce logiciel prend une capture d'écran de l'ordinateur des travailleurs six fois par heure à des intervalles aléatoires et enregistre le nombre de clics, de frappes de clavier et de défilement d'écran¹⁶. En outre, la plateforme déclare dans ses Conditions Générales d'Utilisation (CGU) : « Nous partagerons les informations contenues dans le Work Diary avec le client concerné et avec tout responsable ou administrateur de toute agence de Freelance concernée¹⁷. » Les travailleurs sont donc soumis à un suivi rapproché et une collecte massive de données sur leur comportement de travail – et n'ont en retour presque aucun contrôle sur l'usage qui peut en être fait.

III- CARACTÉRISTIQUES COMMUNES DU TRAVAIL VIA LES PLATEFORMES

Les résultats des premières enquêtes auprès des travailleurs des plateformes (cf. notamment Eurofound 2018) font ressortir une très grande hétérogénéité des conditions de travail (selon le type de plateforme). Il n'en reste pas moins que le travail via les plateformes (que ce soit en ligne, comme dans les cas étudiés ici, ou hors ligne) présente un certain nombre de caractéristiques spécifiques qui participent d'une forme de dépréciation du travail et du travailleur. Celle-ci prend plusieurs aspects.

- ▼ Quel que soit le type de plateforme, les travailleurs tendent à être maintenus dans une certaine invisibilité ; ils ont beaucoup moins de contacts avec les clients que les travailleurs effectuant un travail similaire sur le marché du travail traditionnel.
- ▼ Au-delà de la mise en invisibilité des travailleurs, la coordination commerciale du travail par une plateforme numérique pose la question de la place des algorithmes dans les relations de travail, que ce soit par la disparition des liens entre prescripteurs et travailleurs (comme dans le travail de micro-tâches en ligne) ou la mise en place de systèmes de surveillance intrusifs (comme sur certaines plateformes de freelance en ligne) ; les liens confiance et de coopérations qui peuvent se développer dans le contexte d'une relation managériale (ou d'une relation commerciale classique) tendent donc à être remplacés par des modes d'engagement

15 « Your Work Diary acts as a visual record of your hours and is the basis for Upwork's automated weekly billing system. It shows your clients the hours you worked and work-in-progress screenshots. »

cf. <https://support.upwork.com/hc/en-us/articles/211068518-Use-Your-Work-Diary>

16 « When you use your Upwork Desktop App to log your time, it takes a snapshot six times per hour. Upwork then plugs your hourly activity and work-in-progress snapshots into the appropriate billing segments in your Work Diary. It also records the total number of mouse clicks, scroll actions, and keystrokes per segment. » (id.).

Les CGU indiquent même que le logiciel fait des photos des travailleurs, s'ils n'ont pas désactivé cette fonction. Cf. <https://www.upwork.com/legal#workdiaries>

17 « We will share information contained in Work Diaries with the relevant Client and with any manager or administrator of any applicable Freelancer Agency. » (id.)

plus ou moins anonymes et basés sur une méfiance réciproque ; celle-ci est renforcée par le caractère ponctuel de la relation¹⁸.

- ▼ La plupart des travailleurs des plateformes se considèrent surqualifiés pour le travail qu'ils réalisent ; dans tous les cas, le lien entre les qualifications du travailleur et le travail à réaliser sont plus ténues que dans l'économie « traditionnelle » ; cela tient en large part aux pratiques d'invisibilité décrites ci-dessus et au rôle de « tiers de confiance » que joue la plateforme, car le client ne place plus tant sa confiance dans un travailleur dont il connaît les qualités que dans la plateforme elle-même et dans son algorithme d'organisation du travail (notamment le classement des freelances).
- ▼ Les revenus sont généralement hautement aléatoires et la plupart des travailleurs des plateformes dépendent d'autres sources de revenu dans l'économie « traditionnelle » (qu'il s'agisse d'un travail salarié ou indépendant, ou des revenus de conjoints ou parents) ; l'existence de ces autres sources de revenus joue d'ailleurs un rôle important dans les conditions effectives de travail sur les plateformes car plus un travailleur dépend des revenus des plateformes pour vivre et plus il est amené à accepter des conditions (délais, contenu des tâches, rémunérations, etc.) que d'autres, moins dépendants de ces revenus, refusent.
- ▼ Outre la prévisibilité du revenu, le niveau de revenu est une question importante, même si des différences considérables peuvent être identifiées entre les différentes plateformes ; les plateformes offrent la possibilité de mettre les travailleurs en concurrence (potentiellement dans le monde entier pour les plateformes de travail en ligne) ce qui tend à tirer les prix vers le bas pour les tâches relevant de compétences largement répandues (y compris dans des activités qualifiées comme, par exemple, la lecture de radiographies).

Les problématiques liées à cette situation de concurrence par les prix ont été assez bien décrites en micro-économie par la théorie des jeux, et notamment le « dilemme du prisonnier¹⁹ » : celui qui baisse ses prix peut vendre plus facilement ses services et accroître son revenu, mais si les concurrents en font autant, cela génère une spirale de baisse des prix où tout le monde y perd à moyen terme. C'est d'ailleurs pour cette raison que les travailleurs ne considèrent le travail de plateforme que comme un complément à une activité principale ou une solution temporaire pour développer leur propre clientèle et/ou accéder à d'autres sources de revenus dans l'économie « traditionnelle ». Il n'en reste pas moins que le développement des plateformes de services se fait aussi en prenant des parts de marchés sur l'économie « traditionnelle » – et les emplois et revenus qui y sont associés.

18 Dans l'économie traditionnelle à l'inverse, les relations de travail se construisent généralement dans la durée, dans le travail salarial comme pour les indépendants (car pour ces derniers le développement d'un carnet d'adresse et d'une réputation professionnelle sont des aspects essentiels de la viabilité économique de leur activité).

19 En théorie des jeux, le « dilemme du prisonnier » caractérise une situation où deux joueurs auraient intérêt à coopérer, mais où, en l'absence de communication entre les deux joueurs, chacun choisira de trahir l'autre.

Conclusion

Afin de comprendre les enjeux pour le travail de l'économie des plateformes, il est nécessaire d'examiner ces phénomènes non pas isolément, mais dans le contexte général de l'évolution de l'organisation du travail et des entreprises. Le développement des plateformes constitue en effet la dernière étape en date du processus de restructuration globale des chaînes de valeur engagée à la fin des années 1980. Celle-ci s'appuie sur la modularisation du travail (c'est-à-dire la segmentation, la formalisation et la standardisation des métiers et des emplois pour pouvoir les configurer et reconfigurer en fonction des besoins) et l'externalisation, qui se traduit par le remplacement d'une relation d'emploi par une relation commerciale. Les études conduites sur ces restructurations de chaînes de valeur à l'échelle mondiale montrent que ces processus sont étroitement liés aux phénomènes de polarisation des emplois et des conditions de travail, notamment avec le développement des formes d'emplois atypiques. Les travaux de Huws et al. (2009) ont ainsi fait apparaître que les conditions de travail sont étroitement liées au pouvoir de négociation des entreprises dans la chaîne de valeur et que, « *dans les cas les plus extrêmes, ces « petites entreprises » peuvent en fait être des travailleurs à domicile ou des journaliers, dont le statut de travailleur indépendant n'est qu'une expression de leur impuissance sur le marché du travail* » (op. cit. p. 26²⁰). Et nous pouvons aujourd'hui observer que l'allongement des chaînes de valeurs connaît aussi ses propres développements dans l'économie des plateformes, que ce soit à l'initiative des plateformes ou de leurs clients, avec la mise en place d'une « structure en couches » dans le « micro-travail profond » (cf. Casilli et al, 2019 p. 25-26), ou que ce soit à l'initiative de certains « travailleurs », qui développent une activité de « sous-traitance²¹ » de comptes auprès d'autres travailleurs qui ne remplissent pas les conditions pour accéder au travail sous leur identité propre (mineurs, travailleurs sans papiers, etc.). Les effets à moyen terme de ces nouvelles formes de travail sur la santé des travailleurs restent encore largement à documenter.

Cet article est issu d'un travail de veille cofinancé par le Fonds social européen dans le cadre du programme opérationnel national « Emploi et Inclusion » 2014-2020



20 « *In the most extreme cases these 'small firms' may in fact be individual homeworkers or day-labourers whose self-employed status is simply an expression of their powerlessness on the labour market* ».

21 Ils mettent à disposition les comptes qu'ils ont créé à leur nom sur certaines plateformes en contrepartie d'une commission de 30 à 50 % sur le travail réalisé par le « sous-traitant ». Cf. article du New York Times du 16 juin 2019 : « *Food-delivery couriers exploit desperate migrants in France* ».

Bibliographie

Abdelnour, S. et Bernard S. (2018), *Vers un capitalisme de plateforme ? Mobiliser le travail, contourner les régulations*, Nouvelle Revue du Travail n°13

Berg, J. (2016), *Income Security in the on-Demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowdworkers*, ILO, Geneva

Casilli, A. A. et Cardon (2015), *Qu'est-ce que le digital labor ?*, Ina, Collection Etudes et Controverses

Casilli, A. A., Tubaro, P., Le Ludec, C., Coville, M., Besenval, M., Mouhtare, T., Wahal, E., (2019). *Le Micro-travail en France. Derrière l'automatisation de nouvelles précarités au travail ? Rapport Final Projet DiPLab « Digital Platform Labor »*

Conseil National du Numérique (2016), *Travail, emploi, numérique – Les nouvelles trajectoires*, Rapport remis à la Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, Paris

Cocq, M. (2018), *Constitution et exploitation du capital communautaire*, Nouvelle Revue du Travail n°13

Eurofound (2018), *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Huws, U. (2016), "Platform labour: Sharing Economy or Virtual Wild West", *Journal for a Progressive Economy*, January

Huws, U., Dahlmann, S., Flecker, J., Holtgrewe, U., Schönaauer, A., Ramioul, M., Geurts, K. (2009), *Value chain restructuring - in Europe in a global economy*, Katholieke Universiteit Leuven, Higher institute of labour studies, Leuven

Ipeiotis, P.G. (2010), "Analyzing the Amazon Mechanical Turk Marketplace", *XRDS*, Vol. 17 No. 2, pp. 16–21.

Irani, L. C. et Silberman, M. S. (2013) *Turkopticon: Interrupting Worker Invisibility in Amazon Mechanical Turk*, in: Proceedings of the SIGCHI Conference, pp. 611–620, CHI '13, New York.

Jan, A. (2018), *Livrer à vélo ... en attendant mieux*, Nouvelle Revue du Travail n°13

Jourdain, A. (2018), « *Faites de votre passion un métier* », Nouvelle Revue du Travail n°13

Montel, O. (2017), *L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques*, Document d'étude n° 213, DARES, Paris

Rapport J. (2017) Médiation VTC, Conclusion du médiateur remises au Secrétaire d'État chargé des Transports, de la mer et de la pêche, Paris

Schmidt, F.A. (2017), *Digital Labour Markets in the Platform Economy Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work*, Friedrich Ebert Stiftung

Mal-être ou satisfaction au travail dans un monde en mutation

Pourquoi et comment travailler autrement ?

Hervé LANOUZIÈRE, Inspection générale des affaires sociales



Membre de l'Igas et ancien inspecteur du travail, Hervé LANOUZIÈRE a été directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) de 2012 à 2017 après avoir exercé les fonctions de directeur adjoint de la santé, de la sécurité et de l'environnement au sein de la branche Alliages du groupe Eramet. Auparavant, il a occupé plusieurs postes en administration centrale au ministère du Travail. Après avoir piloté le chantier de réécriture du Code du travail (2005/2008), il a rejoint en 2008 la sous-direction des conditions de travail de la direction générale du travail (DGT), où il a, notamment, piloté la cellule « risques psychosociaux » du ministère du travail. Hervé LANOUZIÈRE a publié « Prévenir la santé et sécurité au travail », aux Éditions Lamy.

Beaucoup de choses ont été dites en vingt ans sur les risques psychosociaux (RPS) depuis le harcèlement moral jusqu'à la promotion de la qualité de vie au travail (QVT). Au-delà des glissements sémantiques et des acronymes, l'émergence progressive des notions de harcèlement, stress, RPS, QVT, répond à une réelle évolution dans la compréhension des déterminants du malaise ou du bien-être au travail. Parmi ces déterminants, les mutations profondes qui percutent l'équilibre et le compromis entre clients, employeurs et salariés sur lequel les relations sociales du pays reposent depuis l'après-guerre. A bien des égards, ces mutations ressemblent, au moins par leur ampleur, à celles qui au tournant des années soixante-dix ont conduit à la transition d'un modèle prospère à une économie en crise. La crise est le passage douloureux d'un état à un autre. Comme la chrysalide, elle est synonyme de transformations. C'est pourquoi à la question « travailler autrement, pour quoi faire ? », la réponse qui s'impose pourrait être : « parce que les choses changent ». Dès lors, un nouveau compromis doit être trouvé, pour que ces changements fassent émerger un nouvel équilibre, qui ne soit pas synonyme de RPS mais de satisfaction au travail.

Du harcèlement moral à la qualité de vie au travail, en passant par le stress, la violence au travail et les risques psychosociaux (RPS), que s'est-il passé dans le champ du travail au cours des deux dernières décennies ? De quoi ces glissements sémantiques sont-ils révélateurs ? De quelles distinctions sont-ils porteurs en pratique ?

On peut tenter de répondre à ces questions en parcourant les chemins laborieux empruntés depuis le début des années 2000 pour bâtir un modèle de compréhension puis de prévention des RPS. Il sera alors possible de dégager les ressorts de la satisfaction au travail et d'apporter des pistes de réponse à cette ultime question : Pourquoi diable faudrait-il travailler autrement et comment ?

I- LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT MORAL : UN SALUT POUR LA PERSONNE, UNE IMPASSE POUR LA PRÉVENTION

Il y a tout juste 20 ans, Marie France Hirigoyen, psychiatre, psychanalyste et victimologue, publiait un ouvrage intitulé « *Harcèlement moral, la violence perverse au quotidien* ». Il ne concernait pas particulièrement le harcèlement au travail mais faisait un tel écho aux récits des victimes relatant des situations de travail vexatoires, que la locution fut rapidement adoptée avec un immense soulagement. Enfin il devenait possible de mettre des mots sur un phénomène diffus, prenant de l'ampleur, que l'on ne savait jusque-là pas nommer et encore moins qualifier juridiquement. La perception empirique d'un malaise grandissant dans l'univers professionnel commença à être incarnée par la figure du harceleur.

On n'en n'était pas encore, en 1999, à chercher les causes de cette irruption. On se satisfaisait en revanche de pouvoir enfin nommer et désigner le *mal entendu* des plaignant(e)s, fût-ce sur un *malentendu*... Un *mal entendu* parce que le harcèlement conférait enfin un statut à des personnes dont la simple écoute et la reconnaissance de leurs souffrances donnait un sens à leur histoire, les confortait dans le fait que ce qu'elles subissaient n'était ni normal ni de leur faute et leur permettait de recouvrer estime de soi et dignité. Un *malentendu* toutefois car ce statut est celui de victime. Il ouvre droit à une réparation, bien entendu justifiée, mais au prix de luttes éprouvantes, se soldant le plus souvent par une rupture du contrat de travail. Le retrait salutaire du salarié d'une situation dangereuse par l'arrêt de travail, l'inaptitude médicale, la rupture conventionnelle et les indemnisations qui s'ensuivent, s'avère, de fait, une impasse pour la prévention.

Marie France Hirigoyen affina et confirma la pertinence du concept de harcèlement moral dans le champ professionnel mais pressentit les risques de son mésusage en publiant dès 2001 un nouvel ouvrage à l'intitulé prémonitoire : « *Malaise dans le travail. Harcèlement moral, démêler le vrai du faux* ». L'engouement pour la notion risquait en effet d'en faire abusivement le réceptacle de toutes les difficultés en entreprise, ce qui ne manqua pas d'arriver.

Faute de doctrine alternative des pouvoirs publics, le harcèlement moral deviendra en effet, pendant une décennie, la figure majeure de la lutte contre les atteintes à la santé mentale au travail à travers sa consécration législative dans la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Il entre alors dans le code du travail, qui le définit, l'interdit et le sanctionne pénalement. L'ensemble des litiges et contentieux qui vont se nouer vont donc se focaliser sur la recherche d'un harceleur et la protection d'un harcelé, l'identification d'un coupable et d'une victime, bref sur une équation interpersonnelle qui trouve dès lors sa place dans la partie I du code du travail¹ relative aux relations individuelles de travail. Mais, ainsi réduit à un litige entre deux personnes, le harcèlement moral se garde d'interroger les causes ayant pu conduire à des relations de travail anormales et indignes.

¹ La loi de 2002 est antérieure à la création de la partie I du code du travail mais les dispositions sur le harcèlement moral étaient dès l'origine dans le livre I consacré aux relations individuelles de travail. Lors de la recodification de 2005 à 2007, la question se posera de rapatrier les dispositions sur le harcèlement moral dans la nouvelle partie IV du code du travail mais on les laissera sciemment en partie I.

Il faut rendre toutefois justice au législateur de 2002 qui, dans la même loi, introduisit dans les principes généraux de prévention de l'article L. 4121-1 du code du travail (alors L. 230-2) l'obligation de « *protéger la santé physique et mentale des travailleurs* ». Mais cet ajout passa alors totalement inaperçu. Il finira par être exhumé... quelques années plus tard.

II- L'APPROCHE PAR LES RISQUES : UNE AUBAINE POUR LA PRÉVENTION, UN PRISME DÉFORMANT POUR L'ACTION

L'approche du dérèglement des relations de travail par le seul harcèlement moral va s'avérer une impasse parce que celui-ci est tout d'abord très difficile à démontrer. Surtout, il est apparu de plus en plus évident, au fil des enquêtes, que si le harcèlement est la manifestation de comportements individuels, il ne peut s'exprimer que si l'environnement le rend possible. Il n'est donc pas en soi un facteur explicatif de la dégradation des contextes de travail mais plutôt un symptôme de cette dégradation. Dès lors, la sanction du harceleur, lorsqu'elle survient, ne suffit pas à rétablir des relations de travail sereines. En revanche, certaines configurations organisationnelles autorisent, facilitent, voire dans le pire mais heureusement le plus rare des cas, encouragent des pratiques managériales relevant ou aboutissant à du harcèlement. Bref, l'idée a progressivement fait son chemin selon laquelle, plutôt qu'à des harceleurs, bouc-émissaires commodes, on se trouvait le plus souvent confronté à des organisations dites harcelantes.

Cette prise de conscience, que l'on peut situer à la fin des années 2000, a pris une acuité particulière avec les crises suicidaires qui frappèrent plusieurs entreprises et conduisirent au Plan d'urgence sur le stress lancé par le ministre du travail en 2010. Un plan d'envergure s'imposait car au-delà de la médiatisation de ces situations paroxystiques, les préventeurs signalaient une demande accrue d'interventions dans des secteurs et des contextes variés. Pour la première fois, le ministère du travail se dotera d'une « cellule RPS » chargée notamment de piloter ce plan. Face à la sidération provoquée par ce qui s'apparentait à une épidémie, il était temps de faire l'état des lieux des connaissances et de se doter d'une doctrine.

A nouveau, des ouvrages participèrent de manière décisive au développement des connaissances, parus d'ailleurs parfois antérieurement à ceux précités, tels que celui du psychiatre et psychanalyste Christophe Déjours : « *Souffrance en France - La banalisation de l'injustice sociale* » (1998), pour ne citer que le plus connu d'entre eux. Des rapports², des études épidémiologiques, des modèles explicatifs³ vont aussi permettre de forger progressivement un modèle de compréhension et de prévention des RPS, à l'émergence duquel l'Anact et l'INRS vont participer.

Tous ces travaux ont jalonné le débat qui s'est alors joué à grands traits entre deux écoles : les tenants des approches comportementalistes d'une part, ceux de l'approche organisationnelle d'autre part. Les premiers constatent les mutations du travail et les effets qu'elles peuvent produire sur des salariés non préparés à les

2 Nasse, Légeron, « Rapport sur la détermination, la mesure et le suivi des risques psychosociaux au travail, 2008. ; Lachmann, Larose, Pénicaud, « rapport sur le bien-être et l'efficacité au travail », 2011.

3 Le modèle « Effort Récompense » (reconnaissance au travail) de Johannes Siegrist, Le modèle « Demande-Contrôle-Soutien » (charge de travail) de Karasek.

affronter. Il faut donc les prendre en charge en cas d'urgence (numéros verts, cellules d'écoute...), les former aux techniques adaptatives de toute nature leur permettant de gérer les passages difficiles et leur apprendre à y faire face à l'avenir (gestion du stress...). Les seconds dénoncent les effets des nouvelles pratiques gestionnaires et managériales introduites dans les entreprises au cours des dernières décennies puis dans le secteur public à partir des années 2000. Selon eux, la mise en tension des modèles productifs résultant d'une recherche à outrance de leur optimisation doit conduire à remettre en question ces organisations, directement responsables de la souffrance au travail.

Durant cette confrontation, le mot n'est pas exagéré, une offre de services privée pléthorique s'est installée sur le marché. Faite de coaches, psychologues, consultants, cabinets d'expertises, etc. elle proposait des démarches, méthodes, outils ou solutions plus ou moins explicitement sous-tendus par l'un des deux modèles. Cette profusion entraîna une grande confusion, conduisant de plus en plus d'entreprises à demander une clarification de ce qui était attendu d'elles d'une part, des méthodes reconnues, éprouvées et préconisées d'autre part. Il devenait urgent de se prononcer.

Sur le plan institutionnel, la question se posait des évolutions législatives requises par le contexte. C'est alors qu'on redécouvrit l'article L. 4121-1 du code du travail et l'obligation pour l'employeur de protéger la santé mentale des travailleurs. En effet, une telle obligation revient à reconnaître l'existence de facteurs psychosociaux de risque d'origine professionnelle lesquels, une fois identifiés, doivent être évalués, retranscrits dans le document unique d'évaluation des risques (DUER)⁴ et donner lieu à des actions de prévention, conformément aux articles L. 4121-2 et L. 4121-3. En devenant un risque professionnel, les RPS rejoignaient un cadre familial : la santé au travail. L'ère de la prévention allait débiter.

De fait, cette *approche par les risques* consacre l'interprétation organisationnelle des RPS. Elle enjoint l'employeur, non pas à s'intéresser aux fragilités psychologiques supposées de ses collaborateurs mais à agir sur ce sur quoi il a réellement prise et dont il est responsable : les conditions de réalisation du *travail*, l'environnement de *travail*, l'ambiance de *travail*, le contenu, le sens du *travail*, bref l'*organisation* du *travail*. C'est ainsi qu'il faut lire, dans sa formule condensée, la revendication montante des organisations syndicales de « *remettre le travail au centre* ».

En tout état de cause, la référence aux principes généraux de prévention de la partie IV du code du travail a donné une grille de lecture et un cadre pour l'action qui faisaient jusqu'ici défaut. Mais ce prisme présentait d'emblée une limite, nullement ignorée des pouvoirs publics. En effet, en faisant des RPS une question de santé au travail, c'est-à-dire à un sujet relevant du préventeur, du médecin du travail et du CHSCT, un certain nombre de déterminants se trouvaient difficilement appréhendés car se discutant dans d'autres lieux et mobilisant d'autres leviers et d'autres acteurs que les spécialistes des risques professionnels dans l'entreprise. Ces déterminants avaient été particulièrement mis en évidence par le *rapport Lachmann*, remis au Premier ministre. Ce rapport faisait résolument un pas de côté vis-à-vis de l'approche

⁴ Une évaluation des risques apparaît d'autant plus réalisable qu'on dispose depuis 2011 du rapport du Collège d'expertise « Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser », dit « rapport Gollac », faisant consensus et proposant six axes sur lesquels faire reposer cette évaluation : l'intensité du travail et le temps de travail, les exigences émotionnelles, le manque d'autonomie, la mauvaise qualité des rapports sociaux au travail, la souffrance éthique, l'insécurité de la situation de travail.

par les risques, explicite dès son intitulé : « *Rapport sur bien-être et efficacité au travail* ». Focalisé sur le déficit de management constaté à tous les niveaux de la hiérarchie, il formulait dix propositions directement adressées aux employeurs et pouvant se résumer par la formule programmatique suivante : « *restaurer le dialogue professionnel dans l'entreprise* »⁵. Cette dernière approche se voulait proactive en privilégiant une vision développementale du travail, vu comme constructeur de santé plutôt que nécessairement source de souffrance à combattre. Elle a préfiguré le courant français de la qualité de vie au travail (QVT).

III- LA QVT : PROMESSE À RISQUES OU EXIGENCE DE NOUVEL ÉQUILIBRE

A ce stade de l'exposé, il est crucial de préciser les postulats sur lesquels s'appuie la qualité de vie au travail. Car la notion et l'acronyme QVT n'ont pas échappé aux écueils du dévoiement dont le harcèlement et les RPS ont été l'objet en leur temps.

Au cœur de la QVT se trouvent les trois acteurs que sont le client, l'entrepreneur/employeur et le salarié. Au cœur de l'action se trouvent les irréductibles tensions entre leurs attentes respectives⁶. Chacun d'eux a ses propres exigences et s'estime légitime dans les contraintes qu'il impose à l'autre. Jusqu'ici rien de nouveau et la production de biens et services résultait de l'équilibre qui durant des décennies a pris la forme stable du fameux compromis fordiste, censé satisfaire chacune des parties en associant un haut niveau de consommation pour le client, de productivité et de profit pour l'entrepreneur, de revenus pour le salarié. Mais toute modification dans les attentes de l'un des trois protagonistes affecte bien évidemment les autres. Si de surcroît les trois connaissent simultanément de fortes évolutions, l'équilibre est fragilisé par les mouvements tectoniques qui en résultent, jusqu'à l'émergence d'un nouveau compromis. La QVT est la recherche de ce compromis.

C'est précisément ce qui caractérise la période contemporaine. Les exigences et les attentes du client ont fortement évolué au cours des trois dernières décennies. La réponse de l'appareil économique, fortement concurrencé à l'échelle mondiale, a conduit les entreprises à modifier leur modèle productif pour s'adapter à ces nouvelles contraintes. A leur tour, ces nouveaux modèles productifs ont modifié les conditions concrètes de réalisation du travail, substantiellement impactées par les changements d'organisation du travail⁷.

L'exemple de la vente par correspondance (VPC) permet d'illustrer la rapidité avec

5 1. L'implication de la direction générale et de son CA et l'intégration du facteur humain dans l'évaluation de la performance. 2. Le rôle des managers, en particulier des managers de proximité. 3. Donner aux salariés les moyens de se réaliser dans le travail. Restaurer des espaces de discussion et d'autonomie dans le travail.

4. Impliquer les partenaires sociaux dans la construction des conditions de santé. 5. Mesurer les conditions de SST. 6. Préparer et former les managers au rôle de management. 7. Valoriser la performance collective.

8. Anticiper et prendre en compte l'impact humain des changements (réorganisations, restructurations).

9. L'entreprise a un impact humain sur son environnement, en particulier sur ses fournisseurs.

10. Accompagner les salariés en difficulté.

6 Ce triptyque s'applique également au secteur public, a fortiori lorsque on y décline les méthodes du secteur privé. Les clients deviennent *des usagers*, l'employeur est *l'État* et les salariés sont *des agents*. Les facteurs et les enjeux peuvent changer mais les ressorts sont les mêmes.

7 Les choses sont bien entendu simplifiées ici car on pourrait discuter l'ordre dans lequel les choses se produisent, les comportements de consommation étant aussi induits par l'organisation de l'offre.

laquelle un modèle économique stable et installé peut être contraint de s'adapter très rapidement, transformant par la même occasion le travail des salariés en profondeur. Avec l'arrivée du commerce digital, le client ne se satisfait plus de commander des vêtements sur un catalogue deux fois par an, par courrier, et d'être livré dans les trois semaines alors qu'il peut accéder en ligne à des offres d'enseignes renouvelées jusqu'à 8 fois dans l'année et être livré en 24 heures. Les entreprises de VPC, contraintes d'adapter leur ancien modèle, ont dû agir sur tous les paramètres de leur chaîne de valeur : logistique, marketing, gestion de données, moyens de paiement, relation client...en vue de répondre à cette exigence d'instantanéité. Ces transformations ont nécessairement eu un effet sur l'organisation du temps de travail, impliquant par exemple travail du dimanche et travail nocturne, ainsi que sur les conditions concrètes de réalisation du travail : préparation des commandes dans les entrepôts, optimisation physique des flux et des tâches via les méthodes de Lean management, 6 sigma, 5S... auxquelles les salariés ont dû s'adapter.

Enfin, ceux-ci eux-mêmes ont vu leurs propres attentes évoluer à raison de bouleversements sociétaux majeurs. La part croissante de personnes en situation monoparentale et les contraintes d'organisation personnelle qui en découlent, l'augmentation des maladies chroniques liées au vieillissement des populations au travail, celle de salariés aidants liée à la montée du quatrième âge et de la dépendance, les contraintes de mobilité liées à l'éloignement géographique entre lieu de travail et lieu d'habitation, complexifient l'articulation entre vie privée et vie professionnelle. Ces paramètres nouveaux contraignent à leur tour les employeurs à s'adapter, ne serait-ce que pour contrer des phénomènes de turnover, de perte d'attractivité et d'absentéisme. La demande croissante de télétravail est une des manifestations de ces attentes.

Dans cette période de transformations, catalysée en dernier lieu par la transition numérique et tous ses possibles, le maître mot a été et reste *flexibilité*. Passer d'un système de production de masse programmée, illustrée par la constitution de stocks à écouler, à une réponse en temps réel et personnalisée, incarnée par le zéro-stock et le juste-à-temps de la ligne de production puis par les multiples innovations des sciences de gestion ou du marketing, a entraîné des horaires flexibles, des systèmes de rémunérations variables, des critères classant subjectifs. Faut-il s'étonner que de tels bouleversements, s'ils sont conduits sans précaution, produisent à terme des effets sur le rapport au travail ?

D'autant qu'en pratique, face aux demandes respectives accrues de flexibilité du triptyque client/entrepreneur/salarié, les arbitrages ont prioritairement joué en faveur de l'économie, avec une moindre considération pour leur impact sur le travail. Cette préférence a été justifiée par la nécessité d'adapter notre appareil productif à la compétitivité mondiale, consacrée sur le plan social par le primat de l'emploi sur le travail. Mais l'arbitrage systématique en faveur de la seule efficacité économique, synonyme d'intensification, a pu conduire à des déséquilibres excessifs, au détriment de la santé des salariés. Quelques décennies plus tard, les effets sur les conditions de travail n'ont pas manqué de se faire sentir et la question de l'accès à l'emploi a été rejointe comme un choc en retour par celle du maintien en emploi, axe majeur de la Stratégie nationale de santé et du PST3. Le lien entre santé et travail, entre travail et performance, dans un contexte de forte augmentation des dépenses d'arrêt maladie liées aux troubles musculosquelettiques et aux dépressions, associées à l'allongement de la vie professionnelle, finit logiquement par s'inviter dans l'agenda politique.

Loin des promesses irréalistes et trompeuses de bonheur au travail, la QVT vise donc à réduire les tensions excessives entre économie, travail et espace privé, dans lesquelles le travail se trouve trop souvent pris en étau, où l'inconciliable tend parfois à l'irréconciliable et qui rendent nécessaires de nouvelles régulations. Assez éloignée de la santé et sécurité au travail, la démarche QVT appelle une approche globale et systémique qui a, au passage, largement préfiguré la fusion des institutions représentatives du personnel.

Dans cet esprit, l'accord interprofessionnel du 13 juin 2013 sur la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle (ANI QVT) se réfère explicitement à de nombreuses reprises aux liens entre performance économique et santé au travail. Il considère que la QVT désigne et regroupe « *les modalités de mises en œuvre de l'organisation du travail permettant de concilier (...) l'amélioration des conditions de travail et de vie pour les salariés et la performance collective de l'entreprise* ». Pour l'ANI, « *Les conditions dans lesquelles les salariés exercent leur travail et leur capacité à s'exprimer et à agir sur le contenu de celui-ci déterminent la perception de la qualité de vie au travail qui en résulte* ».

IV- UN REGISTRE D'ACTION POUR CHAQUE APPROCHE

Résumons-nous. Cette lecture rétrospective des mutations du travail et de de leur décryptage progressif par les politiques publics permet d'apporter quelques réponses aux questions posées en introduction.

Elle suggère en premier lieu que l'émergence des RPS résulte de la généralisation de transformations conduites sans égard pour le volet travail. Ceci explique que parmi les six facteurs psychosociaux de risque du rapport Gollac, quatre au moins peuvent être associés de manière récurrente à des contextes de changements : le sentiment d'insécurité consécutif à toute modification importante conduite sans un cadre permettant de se projeter dans la future organisation, les conflits de valeur inhérents à des transformations dont les salariés désapprouvent ou ne perçoivent pas le sens, l'accroissement de la charge de travail, au moins temporaire, propre à toute réorganisation et les exigences émotionnelles renforcées par l'attention croissante à l'égard de la satisfaction du client. La présence de ces différents facteurs de manière simultanée peut produire un syndrome diffus complexe à démêler.

Second enseignement, le passage du harcèlement moral aux RPS puis à la QVT est en fait celui d'une transition de la prévention tertiaire à la prévention primaire. La question n'est pas d'abandonner l'une pour l'autre mais de les articuler tout en privilégiant la prévention primaire car elle seule est de nature à agir durablement sur les causes, non seulement en évitant les risques mais en créant un environnement de travail propice au développement de la personne. Dans cette optique, une organisation du travail régulée concourt concomitamment à l'efficacité et à la *promotion de la santé*, au sens le plus large qu'en donne l'OMS.

Dernier enseignement, selon le prisme par lequel les acteurs abordent une même situation de travail, celle-ci sera traitée différemment et plus ou moins efficacement car les leviers mobilisés et les résultats escomptables ne sont pas les mêmes.

Dans le registre du harcèlement moral, la régulation est avant tout disciplinaire et médicale (sanction pour le harceleur, inaptitude médicale pour la victime). Il y a

peu de place pour la prévention ou au mieux une prévention de type tertiaire. Dans un deuxième registre, le modèle de *gestion du stress*, on privilégie une approche comportementale. Elle se centre sur la personne c'est à dire sur les salariés, managers et collaborateurs, dont on tentera de modifier les comportements par des actions de formation adaptatives (apprendre à gérer son stress, recourir à un numéro d'urgence, un coach...etc.). Ces deux premiers registres n'interrogent pas l'organisation du travail. Ils s'intéressent certes au management des hommes mais pas à celui du travail. On se situe au mieux en prévention secondaire.

Le troisième registre est celui des RPS. Comme son nom l'indique, cette approche est centrée sur les risques. Elle n'esquive pas les facteurs organisationnels mais tend en revanche à spécialiser la question de la santé mentale et surtout du bien-être professionnel en en faisant prioritairement un sujet de santé au travail. Les principaux ressorts mobilisés sont alors l'évaluation des risques, sa transcription dans le document unique d'évaluation des risques, un programme de prévention, dont les principaux acteurs sont le CHSCT, le médecin du travail, le responsable HSE, au risque de restreindre le champ des déterminants sur lesquels il y aurait lieu d'agir.

Le quatrième registre est celui de la QVT. Pour ses promoteurs, « *l'enjeu de la prévention n'est plus seulement de réduire les risques, mais de développer des conditions d'organisation pour bien travailler* » ... et de « *considérer le dialogue social comme une composante essentielle de la prévention* » ... « *en s'appuyant sur l'activité concrète des salariés, leur vécu et leur expression* ». Ainsi, sans les exclure, la QVT ne se centre pas tant sur les caractéristiques individuelles des personnes et sur les risques générés par certains contextes de travail que sur le travail proprement dit.

V- CRÉER LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE PROFESSIONNEL EFFICIENT

La QVT prétend dépasser les approches RSE pour aller au cœur des transformations du travail. Vaste programme, auquel il importe, au-delà du discours, d'apporter des réponses méthodologiques et des traductions opérationnelles, notamment pour outiller les managers, dont on sait qu'ils sont au cœur de la régulation des tensions entre clients, direction et salariés.

Sur ce point, l'ANI QVT fait de *l'expression* des salariés le centre de la démarche QVT⁸. Ce n'est certes pas nouveau mais l'exigence acquiert une acuité particulière au moment où tous les constats convergent sur la nécessité d'un dialogue renouvelé. C'est en outre le corolaire du compromis et du nouvel équilibre recherchés. Car pour qu'il y ait compromis, il faut nécessairement une discussion⁹ c'est-à-dire un échange de points de vue et donc une *expression* des parties prenantes. Le management autoritaire et l'injonction d'adhésion ne faisant plus recette, la consultation formelle ne suffisant plus, cela revient pour l'employeur à accepter de confronter ses orientations stratégiques et à en adapter les conditions de déploiement dans des espaces *ad hoc*. Ainsi, si l'importance du dialogue n'est pas nouvelle, les conditions de sa mise en œuvre doivent être revisitées pour créer les conditions d'un dialogue professionnel

⁸ 18 occurrences dans le texte de l'accord.

⁹ L'ANI parle d'*espaces de discussions* et décrit leurs conditions de mise en place et de fonctionnement.

d'entreprise efficient. Celui-ci ne se décrète pas, *a fortiori* lorsqu'il s'est durablement délité. Permettre la prise de parole des salariés, experts de leurs conditions de travail, constitue toujours une prise de risque, au moins dans un premier temps. Cette expression, pour ne pas se réduire à un jeu de dupes, doit être finalisée, organisée, outillée.

Finaliser signifie que la discussion doit porter avec les intéressés sur des objets précis, au plus près du lieu d'exécution du travail et sur ses modalités concrètes de réalisation. *Organiser* signifie ne pas improviser mais se mettre en capacité d'accueillir les tests et les tâtonnements, les ajustements, l'évaluation des résultats au fil de l'eau, à l'aune de critères partagés incluant des indicateurs de satisfaction des trois parties prenantes. Le déploiement d'une organisation doit encore laisser place à la réversibilité, ne pas tout standardiser ni généraliser les solutions locales sans discernement. *Outiller* signifie qu'il y a lieu de préciser ce qui est attendu du manager et ce dont il a besoin pour le faire. Son rôle principal, dans le périmètre qui est le sien, est l'organisation du travail et donc un travail d'organisation, en soutien à l'activité de ses collaborateurs, un gestionnaire d'interface avec la direction mais aussi avec les services situés en amont, en aval et en périphérie de son propre service (achats, ordonnancement, qualité, logistique, etc.), à la recherche des marges de manœuvre qui lui permettront d'élaborer des arrangements satisfaisants. Le manager est celui qui doit « *dealer avec l'idéal* ». Ce n'est pas un exercice de style mais une compétence qui s'acquiert. Outiller, c'est donc former.

Autrement dit, la QVT, à bien des égards, consiste à définir des règles de méthode pour la conduite des discussions, pour la transparence des processus décisionnels, pour la sécurisation et l'équité des procédures (conditions de retour après une absence de longue durée, gestion des alertes, évaluation et régulation de la charge de travail, règles d'accès au télétravail...), pour décider conjointement les règles qui vont effectivement encadrer l'action productive. Le résultat attendu, fruit de la confrontation entre les logiques et les préférences des uns et des autres, puis des modifications de ces préférences consenties par tous, enfin de la recombinaison de l'ordre de ces préférences¹⁰, doit être, rappelons-le, la perception positive qu'ont les salariés des « *conditions dans lesquelles ils exercent leur travail et leur capacité à s'exprimer et à agir sur le contenu de celui-ci* »

VI- 20 ANS PLUS TARD...

Vingt ans plus tard, Marie-France Hirigoyen publie un nouvel ouvrage sur les Narcisse. Une fois encore, il n'y est pas prioritairement question des relations professionnelles mais, une fois encore, on y trouve dépeintes des personnalités qui nous semblent familières en milieu professionnel, particulièrement dans des postes à responsabilité. Comble, on y découvre que les Narcisse s'estiment souvent brimés et victimes des harceleurs ! Mais pas plus qu'elle n'appelait à la chasse aux harceleurs, l'auteure n'ouvre celles aux Narcisse. Elle suggère plutôt de s'intéresser aux ressorts sociétaux qui permettent aux intéressés d'accéder de manière privilégiée à certains postes.

10 C.Thuderoz, *Petit traité du compromis : l'art de la concession*, PUF, 2015

Est-ce à dire que rien n'a changé ? Les données de la DARES révèlent des résultats contrastés, ce qui n'est pas surprenant. Les changements ne se produisent pas dans tous les secteurs au même moment, avec la même profondeur et certains se produisent heureusement dans de bonnes conditions. Ainsi note-t-on dans les enquêtes une perception de l'intensité du travail stabilisée à un niveau élevé, un recul persistant de l'autonomie mais aussi, depuis 2010, un recul de certains facteurs de RPS tels que la charge mentale, le manque de reconnaissance ainsi que des violences morales au travail. La France occupe néanmoins une position défavorable en Europe sur le plan du soutien social, de la violence morale et de la participation des salariés aux décisions. Sur ce dernier point, les études montrent aussi l'existence d'un risque accru d'épisode dépressif en cas de changement organisationnel survenu dans les 12 derniers mois, conduit sans information ni consultation¹¹. Enfin, il existe un lien fort entre l'exposition à une ou plusieurs contraintes psychosociales et la proportion de salariés absents pour raisons de santé¹².

Le bien-être au travail est affaire de perception, et donc éminemment subjectif. On pourrait certes déplorer un discours ambiant défaitiste, qu'on qualifie souvent de franco-français, mais, même en admettant qu'il l'est par excès, il resterait à comprendre pourquoi une telle complaisance continue à se diffuser. Peut-être parce que les repères nouveaux ne sont pas encore créés et que l'accélération du numérique ne facilite pas la pause ? En outre, la bataille entre comportemental et organisationnel n'est pas achevée et réapparaît constamment sous de nouvelles formes. La dernière en date est la promesse de bonheur au travail, incarnée par le *chief happiness officer* ou le *full mindness*, qui tendent à nouveau à rendre chaque individu responsable de son état d'esprit. Pourquoi pas, mais ces recettes sont-elles à la hauteur des enjeux ? Et puisque nous sommes confrontés à des transformations profondes, objet de tensions, ne devrions-nous pas plutôt les transformons en projets ?

11 Dares, Drees, Dgafrp, « enquêtes CT 2013, RPS 2016 »

12 C. Inan, « Les absences au travail des salariés pour raisons de santé », *Dares Analyses* n° 9, février 2013

PARTIE B : ÉVOLUTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE

Les évolutions de l'emploi et leurs conséquences sur la protection sociale

Par **Gaby BONNAND**



Gaby BONNAND a fait une formation de Mécanique générale à Saint-Étienne. Il adhère à la CFDT en 1971. En 1984, il devient Secrétaire adjoint du syndicat CFDT des établissements de la Défense Nationale de Rennes. Il est élu à la commission exécutive de l'Union régionale CFDT de Bretagne en 1994, chargé des Comités d'entreprises et de l'insertion professionnelle. En 1997, il devient Secrétaire Général de l'Union Régionale de Bretagne et est élu au Bureau National Confédéral. En 2002, il est élu Secrétaire National chargé des questions de santé, de la protection sociale, des questions économiques jusqu'en 2010 où il prend la présidence de l'UNEDIC. Ces responsabilités l'ont amené à travailler particulièrement sur les questions de protection sociale, d'économie de relation sociale. De 2012 à 2016 il travaille à Harmonie Mutuelle comme conseiller Protection sociale auprès de la direction Générale. Depuis 2016, date de sa retraite, il est délégué mutualiste en région Bretagne et pilote la commission nationale de prospective pour Harmonie Mutuelle.

Le monde du travail est en grande mutation. Notre système de protection sociale qui a vu le jour et s'est développé concomitamment avec la révolution industrielle et le développement de l'industrie est fragilisé par la déstabilisation de la société salariale. Notre système de protection sociale français est un système, qui a fait du travail et de son statut, la pierre angulaire d'un système hybride empruntant à Bismarck sa logique assurancielle assis sur le statut des travailleurs et à Beveridge sa vocation universelle.

Les perturbations que connaît le monde du travail avec ses effets sur l'emploi, nécessitent de repenser la protection sociale dans une logique de parcours, afin d'assurer des protections aux individus tout au long de leur vie et activité, marquée par des mobilités professionnelles, statutaires, géographiques. Pour faire face à ces nouveaux défis, nous devons favoriser le passage d'un système structuré autour des droits ratta-

chés au statut, à un système structuré autour de droits rattachés à la personne, répondant à la fois aux besoins de « communs protecteurs » et à un besoin de spécificité au regard de la diversité des situations vécues, et d'une réponse personnalisée.

INTRODUCTION

Notre système de protection sociale français structuré autour du concept d'assurances sociales est né, s'est développé et organisé dans le cadre de la société industrielle. Nous pouvons dire que celui-ci est contemporain à la société industrielle, à son développement et son corrélat social : le salariat.

Le choix de l'assurance sociale comme vecteur structurant la protection sociale n'est pas le fruit du hasard. Si ce qui s'est passé en Allemagne avec la mise en place des assurances sociales sous Bismarck dans les années 1880, a influencé la manière dont s'est pensée progressivement la Protection sociale en France, il y a cependant des raisons qui tiennent à une spécificité française.

Le développement du prolétariat consubstantiel à la révolution industrielle a pour effet de priver de nombreux individus de toute propriété. Or, l'inscription du droit de propriété, dans la déclaration des droits de l'Homme de 1789 est l'expression que l'homme ne peut être libre que s'il en a les moyens. Et un de ces moyens c'est la possibilité d'être protégé contre les aléas de la vie et notamment la perte de moyens de subsistance. La propriété individuelle joue pour les contemporains de la révolution, un rôle de protection en ce sens qu'elle permet de pouvoir faire face à des pertes de revenus. « *Les contemporains de la révolution savaient bien qu'en dehors de la propriété, ils n'étaient rien, ou vraiment peu de chose, et certainement pas vraiment des individus*¹ ».

Privés de propriété, « les prolétaires » sont sans protections. Privés du droit de s'organiser collectivement par la loi Le Chapelier, ils sont également sans capacité d'actions collectives. C'est donc dans la clandestinité et au travers de caisses de secours mutuels que les « prolétaires » commenceront à se doter de moyens mutualisés pour pouvoir faire face aux aléas de la vie.

Par un long processus fait de conflits, de luttes et de révoltes, de négociations et de compromis, des protections ont été attachées au travail lui-même. De prolétaire privé de propriété individuelle, le travailleur est devenu un salarié dont le contrat de travail s'est différencié du droit commercial, par des droits qui lui étaient rattachés. « *On peut appeler propriété sociale ces nouvelles garanties associées à la condition salariale. A défaut d'être propriétaires de biens, le travailleur devient propriétaire de droits*² ».

Les ordonnances du 5 et 19 Octobre 1945, portant création de la Sécurité sociale achevèrent cet édifice en faisant du travail et de son statut, la pierre angulaire d'un système hybride empruntant à Bismarck un système assurantiel assis sur le statut des travailleurs et à Beveridge la vocation universelle du système.

La société salariale, à la fois matrice et horizon de notre système de Protection sociale, connaît à partir du milieu des années 70, des « ratés ».

¹ Robert Castel, *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009.

² *Ibid*, p. 416.

Non pas que nous quittons le monde du salariat, mais celui-ci se transforme en profondeur en même temps qu'apparaissent de nouvelles formes d'emploi entre salariat et indépendance.

Ce rapide retour sur cette histoire nous permet de bien mesurer que la protection sociale est un construit social. Si les principes qui ont structuré cette protection sociale sont toujours d'actualité, les formes de celle-ci, son articulation avec le système productif, sa capacité fédérative et sa faculté à solidariser les individus entre eux tout en répondant à leurs besoins, doivent en permanence être interrogées au risque d'être contreproductif. De ce point de vue, la déstabilisation de la société industrielle avec ses conséquences sur les statuts des travailleurs et les parcours professionnels, comme les évolutions sociétales générant des parcours de vie moins linéaires doivent être prises en compte.

L'objet de l'article n'est pas d'analyser les raisons de la déstabilisation de la société salariale, ni d'analyser les évolutions sociétales. Il s'agit de regarder les impacts de l'emploi sur nos systèmes de protection sociale conséquents de cette déstabilisation de la société industrielle, sans ignorer bien sûr l'impact des évolutions sociétales sur cette même protection sociale. Il s'agit également d'identifier dans ce monde en évolution, les nouveaux besoins des individus pour ébaucher des pistes de transformation pour que cette propriété sociale collective que constitue la protection sociale, continue à jouer un rôle important dans la lutte contre les inégalités dans un monde où les trajectoires individuelles professionnelles et de vie ne sont pas linéaires.

I- TRANSFORMATION DU TRAVAIL ET DES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES : LA SOCIÉTÉ SALARIALE BOUSCULÉE, SON MODÈLE SOCIAL PERCUTÉ

I.1/ Une transformation profonde du travail et de son environnement

Depuis le milieu des années 1970, le marché du travail connaît des évolutions profondes qui se manifestent par une transformation de l'emploi, à la fois dans le champ du salariat, mais aussi dans le champ du non salariat. Ces transformations créent des trous dans les protections sociales de nombreux individus. Ces transformations tiennent à des conjonctions multiples tenant à l'internationalisation des économies, au développement des services, à la révolution numérique, à l'évolution que les français entretiennent avec le travail...

La transformation du salariat se caractérise, par plusieurs phénomènes. Alors que le chômage de masse fait son apparition à partir du milieu des années 1970, l'internationalisation des économies met notre marché du travail en concurrence avec celui d'autres pays. Le chômage et la lutte contre celui-ci devient la préoccupation majeure des responsables politiques. Les politiques mises en œuvre vont avoir pour objectif à la fois l'assouplissement des règles du marché du travail, la baisse du cout du travail, et l'insertion dans le monde du travail des personnes les moins qualifiés ou en rupture avec l'emploi depuis longtemps. La mise en œuvre de ces politiques, vont avoir pour effet une transformation profonde du salariat.

A côté du contrat à durée indéterminée (CDI) et du contrat à durée déterminée (CDD) pour faire face à des surcroits d'activités ou en remplacement d'absences momentanées de salariés titulaires, nous assistons à une multiplication de nouveaux types de contrats. C'est l'explosion du travail intérimaire dans les années 1980, qui s'est depuis installé dans le paysage social. Notons également dans cette même décennie, l'émergence et le développement des contrats de travail articulant insertion, formation, travail, comme réponse aux difficultés pour les jeunes, notamment ceux sortant du système scolaire sans qualification, d'entrer dans la vie active. Des contrats similaires vont se développer également en direction des licenciés économiques en vue de leurs réinsertions professionnelles. A ces types de contrats spécifiques et multiples, le temps partiel se développe. Le plus souvent subi, il touche principalement les femmes dans les métiers des services et du commerce. Soulignons également l'explosion des contrats à durée déterminée de courtes et de très courtes durées. Ce que dit l'Insee dans sa note publiée le 2 juillet 2019, est assez significatif du bouleversement qu'a connu le marché du travail depuis 30 ans. « *La proportion de contrats à durée limitée a nettement augmenté depuis les années 1980 : de 4,5 % en 1982, leur part dans l'emploi au sens du Bureau international du travail (BIT) est passée à 11,5 % en 2015. De plus, 87 % des nouvelles embauches (hors intérim) se font désormais en contrat à durée déterminée (CDD). Le contraste apparent entre un stock d'emploi où le CDI reste nettement majoritaire et un flux d'embauche dans lequel il est très minoritaire s'explique mécaniquement par la durée plus faible des contrats courts. De plus, les trajectoires d'emploi des salariés montrent que le marché du travail est segmenté entre, d'une part, une majorité de salariés avec des emplois stables en CDI, et, d'autre part, une minorité multipliant des contrats de plus en plus courts* ».³

Mais au-delà de ces transformations et de l'impact de celles-ci sur les trajectoires professionnelles des individus, le travail connaît d'autres évolutions. Celles-ci concernent à la fois son organisation, son contenu et l'évolution des rapports qu'entretiennent les individus avec le travail. Sans entrer dans le détail, nous constatons que l'évolution des formations et des compétences, la demande et l'aspiration à une plus grande implication personnelle et à plus d'autonomie, le recours au savoir être autant qu'au savoir-faire dans une économie de la connaissance alliant production de masse et individualisation des produits, ont également profondément transformé le travail.

Ces évolutions concomitantes à l'introduction puis au développement des nouvelles technologies de l'information amorçant la révolution numérique, ont contribué à faire éclater une situation relativement homogène du salariat.

En effet, les nouvelles formes d'emploi autour des activités numériques⁴ avec notamment le développement des plateformes collaboratives, bousculent les classifications historiques au-delà même du salariat.

D'autre part, le travail non-salarié a, lui aussi connu de profondes transformations. Si depuis le milieu des années 1970, nous constatons une forte diminution de l'emploi non-salarié qui passe de 20,8 % en 1970 à 8,8 % au début des années 2000, nous assistons depuis le début la fin des années 2000, à une légère progression⁵ mais surtout à une profonde transformation du non salariat.

3 « Emploi, chômage, travail », Insee références, éd. 2019.

4 HCFIPS P 23.

5 10,6 % fin 2014, Rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFIPS) sur la Protection sociale des non-salariés, octobre 2016.

Rappelons pour mémoire que l'emploi agricole ne représente plus que 15 % du total du non salariat alors qu'en 1970, ce secteur en représentait près de la moitié⁶. Par ailleurs, sous l'effet de la mutation du secteur du commerce et notamment le développement massif des grandes surfaces, le tertiaire a perdu un quart de ses emplois non-salariés entre 1970 et 2000. Depuis, les choses ont bougé puisque c'est à la fois dans ce secteur tertiaire qui comprend 9,1 % d'emplois non-salarié fin 2014, contre 7,1 % au début des années 2000 et dans celui de la construction, que s'accroît le travail non salarié depuis les années 2000.

Après donc « *des décennies de recul, le travail indépendant s'est de nouveau développé depuis le début des années 2000 et le mouvement a pris de l'ampleur depuis 2009 sous l'effet de la loi du 4 août 2008 qui a instauré le régime de l'auto-entrepreneur*⁷ », devenu micro-entrepreneur depuis le 1^{er} janvier 2016. Il dynamise « *la croissance des effectifs des travailleurs indépendants sans salariés*⁸ ». Ainsi les auto-entrepreneurs économiquement actifs, représentent 31 % du total des non-salariés (hors régime agricole).

Cependant, si en fonction de la nature de l'activité exercée, ces micro-entrepreneur ou micro-entrepreneuses sont classés parmi les catégories traditionnelles (artisans, commerçants, professions libérales), « *une partie d'entre-eux.elles, constituant une « zone grise », est difficilement rattachable aux catégories classiques du travail indépendant. Il s'agit notamment des travailleur.euse.s non-salarié.e.s lié.e.s à certaines plateformes collaboratives. Leur nombre est difficile à cerner. Selon l'IGAS (2016), deux des principales plateformes Uber et Hopwork (devenu Malt) totalisent en France 34 000 travailleur.euse.s collaboratif.ve.s. Pour leur part, les hôtes Airbnb sont estimés à 140 000 et se situent à la limite du champ de l'activité professionnelle*⁹ ».

Même si ce phénomène est révélateur « *des aspirations de liberté de la part de certain.e.s travailleur.euse.s, à des attentes de la part de consommateur.rice.s et à des recherches de flexibilité de la part des entreprises*¹⁰ », il reflète néanmoins pour partie la dureté du marché du travail, en ce sens qu'il est révélateur de la difficulté à retrouver du travail salarié après une rupture de contrat. En effet, selon une enquête de l'Insee réalisé en 2012, 33 % des auto-entrepreneurs étaient au chômage avant de créer leur entreprise et 6 % avaient un statut de salariés en contrat à durée déterminée, intérim ou intermittent du spectacle. France stratégie note qu'entre 2008 et 2014, 7 % des chômeurs ont retrouvé du travail avec ce statut, contre 5 % entre 2003 et 2008¹¹. Ce point est à rapporter au pourcentage important de personnes touchées par la pauvreté parmi les travailleurs non-salariés. Ces derniers représentent 27 % du total des 461 000 travailleurs pauvres¹², lesquels se retrouvent principalement parmi les indépendants sans salariés et en majorité parmi ceux munis du statut d'auto-entrepreneur à titre principal.

6 *ibid*, p. 31.

7 Sophie Thiéry « Les nouvelles formes du travail indépendant », Avis CESE, novembre 201.

8 Jean Flamand, « Les transitions professionnelles, révélatrices d'un marché du travail à deux vitesses », *Note d'analyse France Stratégie*, octobre 2016.

9 *Ibid*.

10 *Ibid*.

11 *Ibid*, p 7.

12 Stéphane Rapelli, *Les travailleurs non-salariés pauvres : entre invisibilité et invisibilisation*, Lettre de l'ONPES n°4, mai 2016.

Une des caractéristiques de ces évolutions est l'émergence d'une porosité entre le travail salarié et le travail non salarié qui vient bousculer la distinction qui s'est progressivement construite entre les deux. Si nous ne sommes pas dans une dynamique de substitution du travail salarié par le non salariat, il apparaît toutefois que du point de vue des parcours professionnels des individus, nombreux seront ceux qui connaîtront différents statuts dans leur carrière.

Pour Thierry PECH, « *Nous sommes entrés dans le monde de la société post salariale : formellement, le salariat y reste largement majoritaire et dominant, mais son modèle historique ne représente plus nécessairement l'horizon directeur des agents économiques ni la condition commune et ordinaire de stabilité sociale des actifs*¹³ ».

1.2/ Une transformation du travail qui impacte la protection sociale.

La production de masse (fordisme), caractérisée par l'organisation scientifique du travail (OST) qui avait pour objet de séquencer le travail en tâches (taylorisme) pour augmenter la productivité, a contribué à homogénéiser le salariat, faisant des conditions de ce dernier un vecteur de solidarisation des salariés.

Cette homogénéité du salariat s'est structurée autour d'une colonne vertébrale que constituait le CDI et les droits lui étant rattachés. Ce dernier a, durant toute la période qui a suivi la guerre jusqu'au milieu des années 70, constitué le socle sur lequel la Sécurité sociale a pu jouer ce rôle de facilitateur du développement économique, de protection des acteurs de ce développement et de la solidarisation des individus entre eux.

Ces protections, assises sur des cotisations versées durant les périodes travaillées, sont le plus souvent des protections ayant pour fonction, de couvrir des pertes de revenus en cas de non travail pour cause de maladie, chômage et/ou retraite.

Cette protection sociale, plus généralement le système de protection sociale a été vécu (consciemment ou pas), comme une propriété sociale qui protégeait et « *donnait de l'indépendance aux individus* ». Le salariat, nous dit Thierry Pech « *est ainsi devenu le cœur d'un modèle de société qui associe étroitement activité professionnelle et droits sociaux, et qui fait du travail ainsi formalisé, le facteur principal de socialisation... En échange d'un lien de subordination à l'employeur, cette société salariale donne aux individus des garanties minimales d'indépendance et de stabilité, et leur permet de jouir d'une « propriété sociale en cas de difficulté. Ce modèle repose ainsi sur une subtile combinaison de soumission hiérarchique, de sécurité économique et d'autonomie individuelle... Il est en perte de vitesse depuis plus de 20 ans*¹⁴ ». Cette érosion de la société salariale, qui ne se manifeste pas par une baisse du salariat mais par une transformation de ce dernier caractérisée par la multiplication de formes d'emplois précaires, impacte fortement notre système de protection sociale qui ne constitue pas seulement un panier de droits, mais « *une infrastructure socioculturelle* ».

¹³ Thierry Pech, *Insoumission- Portrait de la France qui vient*, Seuil, 2017, p. 28.

¹⁴ *Ibid*, p.25.

Dans le même temps, même si le projet de 1945, d'une protection sociale universelle avec un régime unique n'a pu voir le jour, les professions non salariales (professions libérales, exploitants agricoles, artisans commerçants...) « *se sont structurées pour assurer une protection sociale négociée et adaptée qui fonctionne plutôt bien*¹⁵ ». Mais leur part dans l'emploi total diminue, comme nous l'avons vu plus haut en même temps que d'autres activités très variées se développent (auto-entrepreneur puis micro-entrepreneurs « *avec des protections moins élaborées*¹⁶ ».

Comme nous le voyons, les évolutions de l'emploi que nous avons évoqué, ont des impacts importants sur les conditions de prise en charge d'un certain nombre de besoins des populations que ce soit en matière de couverture de risques ou de services. Ces impacts portent bien sûr sur la couverture sociale des individus eux-mêmes, mais aussi sur les évolutions que cela engendre dans la structure même des systèmes de protection sociale et de son financement.

I.3/ Transformation profondes de l'économie et des politiques de redistribution

Au-delà de leurs impacts sur les transformations à l'œuvre dans le travail et plus généralement dans les conditions de l'emploi, les mutations économiques caractérisées par l'internationalisation des économies, la révolution de l'internet et du numérique, le développement d'un capitalisme devenu essentiellement financier, perturbent fortement à la fois, l'assise de notre système de financement de la protection sociale et les politiques de redistribution.

L'allègement du coût du travail a conduit les gouvernements à recourir massivement à l'exonération de la part patronale des cotisations sociales. Ces exonérations, considérées par la puissance publique, comme un levier pour favoriser l'embauche des personnes les moins qualifiées, dès le milieu des années 80, ont contribué (avec la CSG sur laquelle je reviendrais plus loin) à faire progresser la part de la fiscalité dans le financement de la sécurité sociale (taxes affectées, participation du budget...). Au début des années 1980, les cotisations représentaient 90 % des recettes du régime général, aujourd'hui elles ne représentent plus 56 %¹⁷.

Le remplacement des banques, par le marché, dans le financement des entreprises, a pour ainsi dire transformé les remboursements d'emprunts des entreprises contractés auprès des banques, en versements de dividendes aux actionnaires (individus ou fonds d'investissements).

De plus, l'alignement des intérêts dirigeants d'entreprises sur celui des actionnaires, a généré des modes de rémunérations de ces derniers permettant de capter une partie de la richesse créée de l'entreprise et échapper pour partie aux prélèvements sociaux et fiscaux (Retraites chapeaux, stock-options, rachat d'actions...).

Ainsi le financement de la sécurité sociale s'en est trouvé perturbé et fragilisé. Une partie de la richesse créée échappe à une obligation de distribution primaire privant la Sécurité sociale d'une assise de prélèvement. De même, les mécanismes d'opti-

¹⁵ Sophie Thiéry « Les nouvelles formes du travail indépendant », *Avis CESE*, novembre 2017.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2018.

misation fiscale et sociale, permis à la fois par la complexité de la fiscalité au niveau national et par l'absence d'harmonisation des politiques fiscales au niveau européen et surtout international, visent à échapper à cette redistribution.

Par ailleurs, ce contournement de l'obligation de redistribution est favorisé par toutes les dispositions qui touchent à des statuts alternatifs au salariat dont les rémunérations faibles contribuent très peu, alors que leur appartenance à des plateformes ou autre intégrateurs ou organisateurs, permettent à ces derniers de capter une grande partie de la richesse engendrée par cette « nouvelle économie » sans qu'ils soient soumis à des obligations de redistribution.

Ajoutons que le financement des entreprises par le marché a créé une source de richesse déconnectée du travail et de l'économie réelle échappant totalement aux mécanismes de distribution primaire et de redistribution. Au point de faire dire Franck Fiscbach¹⁸, « *que le capital a fait le choix de s'émanciper du travail, c'est-à-dire d'en finir avec sa dépendance au travail* ». Cette richesse est captée par une population très restreinte¹⁹.

II- UN SYSTÈME QUI S'EST PROGRESSIVEMENT AMENDÉ

Toutes ces évolutions ont fragilisé la Sécurité sociale. Ces perturbations ne datent pas d'aujourd'hui. On le disait plus haut, c'est au milieu des années 1970 que les premiers dysfonctionnements se sont fait jour. Mais nous les avons longtemps ignorés sous couvert d'un discours qui consistait à dire que nous étions dans une crise dont nous allions sortir rapidement.

Cependant, devant les faits, des transformations se sont imposées et notre système s'est progressivement amendé.

A l'origine de la Sécurité sociale, les garanties apportées aux affiliés, étaient essentiellement des garanties en matière de revenus en cas de perte de travail pour des raisons de santé, de chômage ou de retraite. Pour bénéficier de ces garanties, il fallait avoir acquis des droits en travaillant. Les périodes non travaillées ne génèrent aucun droit et ceux liés à la complémentaire santé et prévoyance exigent une ancienneté minimum.

Au fil des 30 dernières années, des mesures prenant en compte des évolutions de l'emploi, sont venus amender notre système. Ainsi des périodes de chômeurs indemnisés, d'apprentissage ou de stages selon certaines conditions ont été pris en compte pour le calcul du droit à la retraite.

Après la création en 1984 de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), permettant aux chômeurs qui avaient épuisé leur droit à l'assurance chômage, de bénéficier d'une allocation, c'est la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1989. Devant la progression du chômage entraînant un développement de la précarité et de la pauvreté, le gouvernement de l'époque conduit par Michel Rocard crée un nouveau dispositif d'Etat, hors sécurité sociale et hors assurance sociale, visant à la fois un objectif de lutte contre la pauvreté économique et une insertion dans la vie profession-

¹⁸ Franck Fiscbach, *Le sens du social*, éd. Lux, coll. Humanités, 2015.

¹⁹ Taux de rendement exigé par les actionnaires, supérieur à la croissance.

nelle. Avec ce dispositif qui se transforme en 2008 en RSA, l'Etat qui a toujours eu une place importante dans les politiques sociales, à côté de la sécurité sociale, renforce sa place.

Dans cette logique visant à permettre aux plus précaires d'accéder à des droits à des revenus de remplacement, notons les modifications apportées par l'accord interprofessionnel de 2008 sur la modernisation du marché du travail qui assouplit les règles d'ancienneté dans l'entreprise pour bénéficier des avantages de la loi de mensualisation de 1998 dans le domaine des indemnités journalière, de la prévoyance ou de la subrogation de l'employeur²⁰.

C'est dans cette dynamique qu'a été négociée la convention d'assurance chômage de 2008 permettant à de nombreux salariés précaires d'entrer dans le dispositif d'indemnisation²¹, complétée par l'accord de 2014 qui met en place ce qui a été appelé le dispositif « droits rechargeables »²².

Par ailleurs, la création de la Sécurité sociale et son développement se sont accompagnés d'un développement d'un certain nombre de régimes « *institués à la suite du refus des professions indépendantes d'intégrer le régime général de la Sécurité sociale en dépit de l'affirmation du principe d'unité par le Plan français de 1945. Les régimes de non-salariés constituent une mosaïque de régimes au caractère hétérogène. La construction de ces régimes s'est faite par étapes successives, risque par risque, profession par profession, ce qui explique encore leur morcellement aujourd'hui* »²³.

Cependant, durant ces dernières décennies, la recherche d'harmonisation a constitué, comme l'indique le rapport ESPN précédemment cité « *un axe constant des mutations contemporaines de la protection sociale. Cette tendance s'est traduite par une amélioration constante de la couverture des risques sociaux des professions commerciales, artisanales et libérales des non-salariés, ou même, par le rattachement au régime général de diverses catégories professionnelles particulièrement fragiles dont l'activité aurait pu néanmoins être qualifiée d'activité indépendante* »²⁴.

Pour clore ce chapitre sur la transformation du système de protection sociale au regard des évolutions je voudrais mentionner deux décisions majeures que sont la création de la CSG et la Protection Universelle Maladie (PUMA).

Tout d'abord, la création de la CSG par Michel Rocard en 1991 va engendrer un bouleversement important. Cette contribution, ni complètement cotisation, ni complètement impôt, a cette spécificité de reposer sur l'ensemble des revenus et pas seulement sur ceux du travail comme les cotisations sociales²⁵. Actionnée par les différents gouvernements depuis sa création, ses recettes étaient affectées au financement des prestations sans relation avec les revenus (prestations familiales, fonds de solidarité

20 « Accord national interprofessionnel sur modernisation du marché du travail du 11 janvier 2018, Article 5 « L'accès aux droits ».

21 L'accord de 2008 crée une filière unique reposant sur le principe de 1 jour travaillé/1 jour indemnisé. Pour bénéficier de ce système il faut avoir travaillé 4 mois sur une période de référence de 28 mois.

22 Le principe des droits rechargeable permet à un demandeur d'emploi ayant repris un travail, alors qu'il lui restait des droits, mais qu'il perd involontairement d'être à nouveau indemniser sans délai de carence, sur la base des droits qu'il n'avait pas utilisés.

23 Gilles Huteau, Gaby Bonnard, *ESPN Thematic Report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts [France] 2017*, décembre 2016.

24 *Ibid.*

25 Le statut de la CSG est l'occasion de débat juridique entre le conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat qui lui donne un caractère d'impôt et la Cours de Justice de l'Union Européenne qui lui donne un caractère de cotisation sociale.

vieillesse, assurance-maladie, perte d'autonomie), avant le transfert de la part salariale de la cotisation chômage sur la CGG en 2018, la part de la CSG, dans le financement de la protection sociale, n'a cessé de croître depuis sa création.

La création de la CSG est une évolution majeure pour tenir à la fois compte d'un certain nombre de prestations devenues de plus en plus universelles, comme la famille et la santé, et des modifications de la structure de nos économies qui nécessitent que d'autres revenus que ceux du travail soient mis à contribution.

La deuxième décision majeure est la création de la PUMa, en 2016, par Marisol Touraine. La Protection Universelle Maladie (PUMa) est l'aboutissement d'un long processus visant à faire bénéficier à tous les résidents en France, la couverture des soins. En 1993 ce processus connaît une accélération avec le lancement par la « *DSS d'une réflexion sur la mise en place d'une assurance maladie universelle ayant pour objectif de généraliser l'assurance maladie et de rendre effectif l'accès aux soins des personnes en situation de précarité*²⁶ ». En 1995, Alain Juppé, alors premier Ministre propose dans son plan de réforme de la sécurité sociale un projet d'Assurance Maladie « *fondé sur la résidence et non plus sur l'exercice d'une activité professionnelle. Cette assurance maladie dite universelle, l'AMU, doit offrir les mêmes prestations en nature à tous les affiliés et constitue un droit continu, l'affiliation durant tant que le critère de résidence est rempli*²⁷ ».

Ce projet est stoppé par la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997, puis transformé par le gouvernement de Lionel Jospin qui crée par la loi du 27 juillet 1999, la couverture maladie universelle (CMU) et la couverture maladie universelle – complémentaire (CMU-C). *Cette loi comporte trois volets : une assurance de base pour tout résident, une couverture complémentaire pour les plus démunis permettant de se faire soigner gratuitement par le biais d'une dispense d'avance des frais, une aide médicale d'Etat pour les personnes ne remplissant pas le critère de régularité de séjour*²⁸ ».

La PUMa vient en 2016 remplacer la CMU. Avec cette création on passe d'un système où les individus étaient couverts parce qu'ils travaillaient, avaient travaillé ou étaient ayant droit de quelqu'un qui travaillait à un système où les individus sont couverts parce qu'ils résident en France en situation régulière. Contrairement à la CMU, l'affiliation à la Sécurité sociale se fait sans limite de durée. Pour Stéphane Gobet de France Assos Santé « *Avant, l'affiliation à l'Assurance maladie était structurée autour de l'activité professionnelle, alors qu'avec la Puma, le critère principal est d'avoir une résidence stable sur le territoire national*²⁹ ».

Même si cette transformation profonde que constitue cette loi, repose sur le fait que l'assurance maladie est d'avantage une protection qui permet aux individus d'accéder à des soins par le remboursement, indépendamment du revenu, qu'un assureur qui rembourse des pertes de revenu³⁰, les transformations de l'emploi et du monde du travail ne sont pas sans avoir influé sur cette avancée majeure.

26 J.F. Chadelat, « La couverture maladie universelle », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2012/1.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 Cité par ActusSoins.

30 Plus de 90 % de ses dépenses sont des dépenses de remboursements de soins. Les indemnités journalières représentaient en 2015, 6 % de l'ONDAM.

III- LES ENJEUX POUR DEMAIN

Si les nouveaux besoins de la population en matière de protection sociale sont nombreux et pas tous liés aux transformations de l'emploi et de son environnement³¹ il est évident néanmoins que les transformations de l'emploi et de son environnement sont génératrices de nouveaux besoins en matière de couvertures de risques bien sûr mais aussi de services. La mobilité et les ruptures que cela entraîne dans les parcours professionnels, est par exemple une donnée qui doit être au cœur des réflexions pour faire de la protection sociale de demain un levier de dynamisme économique, de solidarité entre les individus et d'émancipation de ces derniers.

En effet, les individus ne connaissent plus une vie professionnelle uniforme. Changements de statuts professionnels, périodes transitoires précaires et parfois multi activité, formation, chômage ..., autant d'éléments qui conduisent les individus à avoir des parcours morcelés. La logique de statut qui fonde notre système de protection sociale n'est plus adaptée pour offrir une bonne protection sociale, au risque de mettre les individus face à des ruptures de droits.

L'adoption d'une logique de parcours doit nous permettre de rééquilibrer ces phases de vie, qu'elles soient actives ou transitionnelles, pour redonner à l'individu l'opportunité de choisir son avenir et non de le subir.

Il ne s'agit plus de sécuriser l'emploi et la personne au sein de celui-ci mais bien ses parcours, les périodes transitoires entre deux emplois, entre deux statuts, les périodes de pluri activité, son insertion dans la vie professionnelle à sa fin de carrière.

Le numérique représente là encore une opportunité de pouvoir suivre et accompagner chaque personne dans son parcours de santé et de vie : de la prévention à la surveillance d'une éventuelle récidive.

Notre système de protection sociale n'est pas resté insensible à ces transformations à l'œuvre depuis longtemps. Il s'est fortement amendé, comme nous l'avons vu. Mais en même temps il est devenu complexe. Si des évolutions structurantes comme celles de la PUMa et de la CSG sont de nature à orienter notre système vers d'avantage d'universalisme, nous constatons également que de nombreuses mesures ont eu pour effet de segmenter le système. Cette segmentation ne permet ni de favoriser des passerelles entre les différentes phases d'un parcours professionnel, ni d'accompagner les individus dans les différentes transitions qu'ils connaissent. Pire, elle risque de les enfermer dans des statuts le plus souvent précaires. Il ne s'agit pas de dénigrer ces dispositifs essentiels aujourd'hui et qui permettent à la France d'être le pays où les inégalités ont progressé moins vite qu'ailleurs et où le taux de pauvreté est moins élevé que dans de nombreux pays européens.

Mais nous devons aller plus loin en déconnectant un certain nombre de droits à la protection sociale, du statut professionnel pour les rattacher à l'individu, en vue de favoriser la portabilité et la transférabilité dans une logique de sécurisation des parcours professionnels. A cette fin, le compte personnel d'activité (CPA) institué en 2016 et partiellement effectif à compter du 1^{er} janvier 2017 doit être largement développé pour répondre à ces enjeux.

31 Les évolutions démographiques comme celles liées au défi épidémiologique et climatique sont également génératrices de besoins nouveaux en termes de protection sociale.

Mais pour cela il faut d'abord prendre conscience que nous ne sommes pas seulement dans une crise mais dans de profondes mutations se manifestant par des crises économiques, sociales, sociétale, environnementales... Et que les réponses ne se trouvent pas dans une recherche à reproduire le passé, mais dans une capacité à reposer les bases de notre « Vivre ensemble ».

Mais attention de ne pas tomber dans le simplisme consistant à confondre universalisation et standardisation. Ne pas faire du statut l'arrimage de droits sociaux, ne signifie pas pour autant que des spécificités professionnelles ou géographiques n'existent pas. La protection sociale de demain doit à la fois répondre à un besoin de cadre collectif général et un besoin de spécificité au regard de la diversité des situations vécues, aux besoins de « communs protecteurs » et d'une réponse personnalisée.

La réforme de l'assurance chômage annoncée par le gouvernement est de ce point de vue l'exemple à ne pas suivre. En effet cette réforme porte les germes d'une uniformisation des prestations pouvant conduire à un socle minimum qui serait le filet de sécurité cher aux théoriciens libéraux.

Pour échapper à ce risque tout en sortant d'un modèle de protection sociale centré sur le tout salariat, un des enjeux sera aussi de réussir à capter une partie de la valeur créée par la nouvelle économie pour financer cette protection sociale.

Les enjeux clés de la protection sociale des travailleurs de plateformes

Par **Louis-Charles VIOSSAT**, ancien conseiller social du Premier Ministre, enseignant à Sciences Po



Louis-Charles VIOSSAT a poursuivi une carrière nationale et internationale dans le champ social tant dans le secteur public que privé depuis plus de vingt-cinq ans. Il a été notamment conseiller du ministre du travail (Jacques Barrot), directeur du cabinet du ministre de la santé (Jean-François Mattei) et directeur-adjoint du cabinet du Premier Ministre (Dominique de Villepin) ainsi que directeur général de l'Acoss. Il a également collaboré à la Banque mondiale dans la région Asie de l'Est, a exercé les fonctions d'ambassadeur santé au ministère des affaires étrangères et a travaillé au sein de trois entreprises internationales dans le domaine de la santé. Dans le cadre de l'Igas à laquelle il appartient depuis sa sortie de l'Ena, il a rédigé au cours des dernières années différents rapports sur les plateformes collaboratives, la régulation des taxis et des VTC, les intermittents dans l'audiovisuel public, la sécurité sociale des industries électriques et gazières, la maîtrise médicalisée des dépenses, la généralisation du tiers-payant ainsi que la fin de vie et les soins palliatifs. Il enseigne les politiques sociales internationales à Sciences Po.

En une dizaine d'années, les plateformes numériques se sont développées de manière foudroyante dans tous les pays et ont révolutionné nos manières de communiquer, de consommer, de nous distraire, comme de travailler. Certains auteurs n'hésitent pas à parler d'un véritable changement de paradigme économique et sociétal voire de l'avènement d'un « capitalisme 2.0 », les plateformes créant des marchés de toutes pièces et les maîtrisant de bout en bout, et même d'un « capitalisme de surveillance » qui nous ferait entrer de plain-pied dans une société de contrôle¹. La propension de la nouvelle économie numérique à la concentration autour de plateformes de très grande taille et dotées d'un caractère quasi systémique est d'autant plus préoccupante qu'elle remet en cause les outils classiques de la régulation dont disposent les Etats.

La présence de plus en plus visible, au quotidien, des travailleurs de plateformes, chauffeurs de véhicules de transport avec chauffeur (VTC), livreurs de pizzas et de plats cuisinés, bricoleurs à domicile, vendeurs de bijoux ou informaticiens et graphistes freelances, suscite la crainte d'une « ubérisation » généralisée des emplois, selon l'expression forgée par Maurice Lévy. Cette peur, qui est régulièrement entretenue par des articles et des ouvrages récurrents annonçant la fin du salariat voire le remplacement

¹ Voir par exemple, Patrick Dieuide, « Des plateformes et des hommes. Vers un capitalisme 2.0 ? », *Ecorev*, n° 47, 2019, p. 241 à 252 ainsi que Soshana Zuboff, *The age of surveillance capitalism*. Publicaffairs, 2019.

des humains par les robots et les automates², interroge chacun et chacune d'entre nous sur la quantité mais aussi, et surtout, sur la qualité (conditions de travail, rémunérations...) des emplois futurs.

Dans ce contexte de numérisation de l'économie et de nouvel âge entrepreneurial, la protection sociale des travailleurs de plateformes est également un champ évident de questionnements qui fait l'objet de réflexions de plus en plus nombreuses³.

Le présent article, après avoir présenté les caractéristiques principales des plateformes d'emploi et des travailleurs de plateformes, un préalable indispensable à la bonne compréhension du problème, retrace les principaux enjeux clés posés à la protection sociale et discute de pistes de solutions.

I- LA NOUVEAUTÉ RADICALE DES PLATEFORMES DIGITALES

Les plateformes digitales, intermédiaires numériques qui mettent en relation dématérialisée et tripartite des contributeurs et des consommateurs, qui peuvent être soit des professionnels soit des particuliers, sont des réalités complexes. Plusieurs éléments expliquent leur succès et en constituent leurs principales caractéristiques.

Les plateformes digitales sont des marchés multifaces. Alors que les firmes industrielles ont un processus linéaire de production, les plateformes digitales mettent, pour leur part, en relation les membres d'un groupe, par exemple des personnes qui cherchent à se loger à bon prix, avec les membres d'un autre groupe, par exemple des personnes cherchant à louer des chambres vides au sein de leur domicile ou un appartement. L'*input* le plus important d'une plateforme digitale, ce sont ses clients. Les marchés multifaces existaient bien avant les plateformes digitales : les annonces classées, les boîtes de nuit, les centres commerciaux ou les réseaux de cartes de crédits en sont des exemples connus⁴. L'essor des marchés multifaces a néanmoins été fortement accéléré par une série d'innovations technologiques récentes : l'internet à haut débit (3G puis 4G), les smartphones dont le rythme de diffusion a été foudroyant et dont il y a désormais près de trois milliards d'utilisateurs dans le monde, les *apps*, inventées par Steve Jobs il y a seulement un peu plus de dix ans seulement, et la géolocalisation.

Les plateformes digitales reposent ensuite sur des algorithmes. Ceux-ci articulent de façon très efficiente l'offre et la demande et font office à la fois de main invisible à la Adam Smith et de manager électronique des travailleurs de plateformes, tout en reliant ces dernières entre elles⁵. Les VTC intermédiés par des plateformes électro-

2 Par exemple, Eric Brunjolfsson et Andrew McAfee, *Le deuxième âge de la machine*, Odile Jacob, 2015 ou, beaucoup plus récemment, Richard Baldwin, *The Globotics Upheaval*, W&N, 2019.

3 Parmi les références récentes : Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*. IGAS, 2016 ; Nicolas Colin. *Hedge. A greater safety net for the entrepreneurial age*, 2018 ; ILO, OCDE, *Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment*, G20, February 2018 ; OCDE, *The Future of Social Protection : What works for non-standard workers*, May 2018 ; Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi*, Avril 2019 ; OECD, Cyrille Schweltnus and alii, *Gig Economy Platforms: Boon or Bane ?* Economics Department Working Papers n° 1550, May 2019 ; Georgios Petropoulos & alii, *Digitalisation and European Welfare States*, Blueprint Series 30, Bruegel, July 2019.

4 Cf. par exemple Jean Tirole, *Economie du bien commun*, Puf, mai 2016.

5 Le profil Facebook fait, par exemple office de carte d'identité numérique de centaines de millions de

niques ont ainsi, par exemple, un taux d'utilisation significativement plus élevé que celui des taxis. Les algorithmes ordonnent les offres en fonction des priorités des clients selon des variables objectives (distance, durée...) mais aussi d'autres variables inconnues, ce qui soulève des questions de transparence et d'équité et justifie la création de l'observatoire européen des plateformes numériques, installé à la fin de 2018, ainsi que le règlement destiné à encadrer les relations B to B des plateformes numériques, qui a été publié en juin 2019.

Une troisième caractéristique des plateformes digitales tient à ce qu'elles reposent sur le « *crowdsourcing* ». Cela signifie que le capital productif et le travail de production sont apportés par les usagers eux-mêmes, ce qui réduit énormément les besoins de financement des investisseurs : Airbnb peut fournir davantage d'offres de nuitées qu'Accor ou Hilton sans mobiliser aucun capital ni supporter aucun coût fixe et Uber ou Drivy (Getaround) peuvent ne détenir aucun véhicule tout en exploitant des centaines de milliers sous leurs marques...

Quatrième caractéristique, les plateformes digitales sont des marchés de réputation marqués par de très forts effets de réseaux et d'échelle. La réputation est un ingrédient essentiel du succès d'une plateforme donnée, et a contrario de l'échec d'une autre. Cela explique pourquoi les systèmes de notation, de collecte et de présentation des avis des consommateurs, ou « pairs », sont essentiels pour ces nouveaux acteurs. Cela explique aussi leur recherche à tout prix de la croissance non seulement sur un marché mais sur tous les marchés, dans une logique de prime au gagnant encouragée par la disponibilité de vastes capitaux fournis, comme le montre le cas d'Uber, par les fonds d'investissement, en dépit de risques élevés. Cela explique enfin qu'il y ait également, dans cette écosystème, beaucoup de faillites, comme le montre le cas de Take Eat Easy qui a laissé sur le carreau plusieurs centaines de cyclistes et qui est à l'origine d'un arrêt récent et important de la Cour de Cassation (28 novembre 2018).

Dernière caractéristique, tout peut être échangé sur les plateformes digitales : les biens tangibles comme les biens intangibles, l'information comme le temps, l'argent comme les biens immobiliers, etc... Précisément, après les plateformes de petites annonces, comme Craigslist, les plateformes de contenus comme Wikipedia, Youtube ou Spotify, qui sont apparues comme des instruments de la démocratisation de l'information et de la culture, les réseaux sociaux comme Facebook, Whatsapp et Twitter qui ont connecté en quelques années des milliards de personnes entre elles et modifié profondément les règles de la sociabilité et de formation de l'opinion publique et du vote, ainsi que les plateformes de capital comme Airbnb qui a donné un grand élan au tourisme de masse, le développement de plateformes d'emploi comme Uber, Deliveroo, Upwork ou Amazon Mechanical Turk, sur lesquelles des travailleurs vendent leurs services à des clients, et dont « *le principe est de gouverner une main-d'œuvre large et invisible* »⁶, est l'un des aspects les plus marquants du nouvel écosystème des plateformes digitales.

personnes pour de multiples services.

6 Voir Jeremias Prassl, *Human as a Service*. Oxford University Press. 2018.

II- LES DIFFÉRENTS TYPES DE PLATEFORMES D'EMPLOI ET DE TRAVAILLEURS DE PLATEFORMES

Il existe quatre principaux types de plateformes d'emploi. Les plateformes dites centralisées, ou plateformes « cadre », dominées par les plateformes de mobilité comme Uber ou de livraison comme Deliveroo, fixent les prix et les services rendus par les travailleurs. Elles font appel en général à du travail peu qualifié, physique et localisé (essentiellement dans les villes et les agglomérations urbaines). Les caractéristiques des travailleurs de ces plateformes sont toutefois très hétérogènes : sur les plateformes de VTC en France, se connectent principalement des chauffeurs professionnels, multi-plateformes et à temps plein ou presque pour lesquels ce travail est une façon d'accéder à l'emploi ; sur Deliveroo et les plateformes de livraison, il s'agit en revanche principalement de travailleurs « en plus », à temps très partiel, souvent des étudiants, qui complètent leurs revenus. Attention néanmoins aux comparaisons internationales : aux Etats-Unis, les chauffeurs de VTC sont plutôt des particuliers, travailleurs « en plus » et à temps partiel.

Les plateformes de *freelancing* mettent en relation une population de travailleurs indépendants, des professions intellectuelles souvent très qualifiées dans le domaine de l'informatique, du multimédia et de l'écriture et de la traduction principalement, qui fournissent des services immatériels à leurs clients. Ces plateformes, comme Malt en France ou Upwork aux Etats-Unis, ne formatent pas le service rendu et n'imposent pas les prix. En France, ces freelances graphistes, designers, développeurs ou *data scientists* font à 80 % d'entre eux environ le choix de l'émancipation volontaire du salariat, et c'est pour les trois quart d'entre eux une activité à plein temps. Les plateformes leur permettent de trouver des clients au-delà de leur zone de chalandise habituelle et de faciliter l'accès aux prestataires dont ils ont eux-mêmes besoin, et cela dans un cadre désormais mondialisé.

Les plateformes de services à la personne, comme Frizbiz, font appel à du travail plutôt peu qualifié qui fournissent des services physiques (bricolage, baby-sitting, nettoyage) à des clients sur des marchés très localisés (quartiers...). Il s'agit aussi parfois de travail gratuit dans le cadre de « l'économie du partage ».

Enfin, les plateformes de micro-travail, comme Foule Factory en France ou Amazon Mechanical Turk aux Etats-Unis, intermédiennent dans le cadre d'un marché du travail désormais planétaire des travailleurs qui fournissent des services digitalisés à faible valeur ajoutée, très peu payés et autour de tâches répétitives et très courtes (copier un emoticon, corriger des coquilles sur une page web...). Ces micro-travailleurs sont plutôt jeunes et ont un niveau de formation assez élevé. En France, il s'agit d'un travail « faute de mieux » ou d'un travail d'appoint selon les cas. Mais c'est différent dans d'autres pays, notamment dans un pays émergent comme l'Inde où le micro-travail peut notamment permettre à des personnes très pauvres et isolées d'accéder à un revenu décent et à un statut social.

L'OCDE a confirmé récemment ce qu'on présageait notamment grâce aux données fournies par JP Morgan aux Etats-Unis, c'est-à-dire que les plateformes sont essentiellement concentrées dans trois secteurs : la mobilité, essentiellement les VTC avec Uber ou Lyft, et la livraison de repas ou d'objets, avec Deliveroo ou Stuart ; le design et l'informatique et enfin les services à la personne de type baby-sitting, bricolage

et nettoyage, mais de façon presque anecdotique aux Etats-Unis si l'on en croit JP Morgan, et aussi très vraisemblablement en France⁷.

III- LESTRAVAILLEURSDÉPLATEFORMESCOMMESYMPTÔMES DE L'ÉBRANLEMENT DE LA SOCIÉTÉ SALARIALE ET DE LA PROTECTION SOCIALE TRADITIONNELLE

Les secteurs où se concentrent les plateformes d'emploi et les travailleurs de plateformes correspondent, en pratique, principalement à ceux dans lesquels la proportion de travailleurs indépendants sans salariés est déjà très prédominante. *A contrario*, quand il y a très peu de travailleurs indépendants dans un secteur d'activité, il n'existe pour l'instant pas de plateforme d'emploi ou presque.

Le développement des plateformes d'emploi et la croissance du nombre des travailleurs de plateformes sont, et c'est un point important au regard de la problématique de la protection sociale, un symptôme plus qu'une cause du profond ébranlement de la société salariale dû à l'internationalisation des chaînes de valeur et de production, à la diffusion accélérée des nouvelles technologies et du numérique au cœur du travail et de l'emploi et à des politiques publiques accommodantes, notamment les politiques de flexibilisation du travail menées au cours des trente dernières années.

Les enjeux de protection sociale propres aux travailleurs de plateformes sont, dès lors, logiquement pour une bonne part les mêmes que ceux, bien connus, qui sont liés au développement massif du salariat momentané et atypique (CDD parfois de très courte durée, temps partiel voire très partiel...), qui représente désormais plus de 20 % de l'emploi total dans l'OCDE, à l'éclatement de la figure de l'employeur, à la croissance de nouvelles formes d'emploi, tripartites comme l'intérim ou non, aux carrières désormais souvent non linéaires, et enfin au développement de ce qu'Alain Supiot a appelé la « zone grise de l'emploi », c'est-à-dire le brouillage des frontières entre travail salarié et travail indépendant et le cumul des emplois salariés et non-salariés⁸.

7 On connaît mieux les plateformes de VTC (cf. notamment rapport IGAS/CGEDD, *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis*, 2019) et les plateformes de micro-travail (cf. les travaux coordonnés par Antonio Casilli) que les plateformes de freelances et de services à la personne sur lesquels des travaux pourraient utilement être engagés.

8 L'incertitude est souvent grande sur la qualification de tel ou tel type d'emploi au regard de la *summa divisio* classique entre travail salarié et travail indépendant. Les jeunes travailleurs eux-mêmes entretiennent cette incertitude en ne semblant plus lui attacher la même importance voire ne plus en attacher du tout. Il faut dire qu'il y a désormais une certaine convergence entre « l'autonomie dans la subordination », avec toutes les formes de contrats flexibles existants, et « l'allégeance dans l'indépendance » avec des situations de dépendance économique ou de dépendance à l'algorithme qui se multiplient. Néanmoins, si on assiste sans doute à une montée de la dépendance économique dans la majorité des pays de l'OCDE, ce phénomène demeure plus limité qu'on ne l'imagine souvent : l'INSEE vient ainsi de montrer qu'un travailleur indépendant sur cinq seulement en France dépend économiquement d'une autre entité (10 % d'un client, 7 % d'une relation amont, comme une franchise ou une coopérative, et 4 % seulement d'un intermédiaire comme une plateforme digitale). Les dépendants d'un intermédiaire sont plus présents dans le secteur des transports, de l'immobilier et de l'information-communication. En moyenne, ils travaillent moins que les autres et sont plus nombreux à souhaiter travailler davantage. 20 % d'entre eux sont inscrits à Pôle Emploi.

Les dispositifs de protection sociale construits pour une société où l'emploi était fondamentalement basé sur du travail salarié à temps plein, à durée indéterminée et pour le même employeur sont clairement réinterrogés par ces évolutions et par cette catégorie particulière de nouvelle forme d'emploi qu'est le travail de plateformes. La littérature récente recense trois grandes catégories d'enjeux.

IV- L'ENJEU DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Le premier enjeu, peut-être le plus souvent évoqué, celui du financement, ne semble pas le plus sérieux, du moins à l'horizon visible. Le risque d'éviction ou de fuite de l'assiette des cotisations et des ressources des régimes de protection sociale paraît, en effet, plutôt modéré.

Le travail de plateformes, en dépit de sa rapide expansion est, en effet, un phénomène de niche. Ainsi, les estimations les plus récentes et les plus sérieuses de l'importance actuelle du travail de plateformes convergent autour d'une fourchette comprise entre 0,5 % et 3 % de l'emploi total. La France, en dépit de son chômage de masse persistant, et les Etats-Unis, au contraire dans une situation de plein emploi, sont deux pays plutôt dans le bas de la fourchette, autour de 1 % de l'emploi total⁹. Des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne seraient plutôt, pour leur part, autour de 2 % ou 3 % de l'emploi total. Et encore dénombre-t-on dans ces chiffres à la fois les « slashers », c'est-à-dire ceux qui cumulent un travail souvent salarié et un petit boulot de plateformes, et les travailleurs qui tirent d'une plateforme l'essentiel de leurs revenus.

Le potentiel maximal de croissance du travail de plateformes est estimé par l'OCDE à la proportion actuelle des travailleurs indépendants sans salariés, c'est-à-dire environ 10 % de l'emploi, dont aucun indice sérieux n'indique qu'elle devrait significativement augmenter dans les prochaines années. Et assisterait-on en France à une croissance du nombre des travailleurs indépendants sans salariés comme aux Pays-Bas, en République tchèque, en Slovaquie ou au Royaume-Uni, cette évolution serait progressive et elle n'obérerait pas fondamentalement l'équilibre financier de la protection sociale dans notre pays (les moindres cotisations des travailleurs indépendants se traduisant par des garanties sociales également moindres).

Le brouillage réel, introduit par les plateformes d'emploi, des frontières entre le travail amateur ou ouvert et le travail professionnel – on peut penser à des plateformes comme Blablacar ou à UberPop – n'est pas non plus de nature à éroder significativement l'assiette des cotisations. Le travail ouvert, amateur et gratuit présente, en effet, des limites propres à son développement, que ces limites soient économiques (le co-voiturage longue distance n'occupe structurellement qu'un créneau restreint de la mobilité totale), ou plus politiques (UberPop a été interdit en raison de la déstabilisation que ce service créait pour les VTC et les taxis).

On pouvait craindre il y a quelques années que l'évasion sociale serait encouragée, ou du moins accrue, par l'économie de plateformes, les travailleurs de plateformes

⁹ La grande majorité des cotisations versées par les travailleurs de plateformes provient vraisemblablement des revenus des chauffeurs de VTC et des livreurs ainsi que, dans une moindre mesure, des graphistes et informaticiens freelances.

omettant de déclarer les revenus touchés par leur intermédiaire et payés de « la main à la main ». Au contraire, avec le transfert par les plateformes à l'administration fiscale et sociale des revenus versés à compter du 1^{er} janvier 2019 aux travailleurs qu'elles intermédient¹⁰, on peut désormais espérer une diminution de la part de l'économie informelle. La mise en œuvre de la recommandation faite récemment par un récent rapport d'experts de la Commission sur la transformation digitale¹¹ de mettre en place une « *fenêtre digitale unique en Europe* » pour le paiement des taxes et des cotisations des travailleurs de plateformes permettrait, en outre, de mieux lutter contre l'évasion sociale, tout en étant un pas de plus vers une simplification des procédures et un véritable marché unique du travail de plateforme en Europe¹².

Enfin, s'il est vrai que les plateformes d'emploi, qui sont des acteurs profondément mondialisés, accroissent les possibilités d'optimisation fiscale grâce aux montages complexes qu'elles mettent en œuvre, la fuite de l'assiette sociale française en raison de l'avènement d'un marché planétaire des freelances (les freelances français étant évincés par des freelances ukrainiens, indiens ou philippins...) ou d'une croissance massive du nombre des micro-travailleurs est encore, heureusement, une perspective lointaine.

Le financement de la protection sociale est probablement davantage menacé, dans les années à venir, par l'automatisation et la robotisation des tâches et des emplois, qui pourrait s'accélérer rapidement et toucher un nombre significatif d'emplois (l'OCDE évoque le chiffre de 10 % des emplois qui seraient supprimés, auxquels s'ajoutent une proportion importante d'emplois substantiellement modifiés) que par leur plateformes.

V- L'ENJEU DE LA COUVERTURE DE BASE ET COMPLÉMENTAIRE DES RISQUES SOCIAUX

Un second enjeu en matière de protection sociale est celui de la couverture insuffisante ou inexistante de certains risques sociaux subis par la part des travailleurs de plateformes qui ont le statut de travailleurs indépendants et ne cumulent pas un emploi salarié (ce qui leur assure dans ce cas une couverture de meilleur niveau). Le problème est exacerbé pour les travailleurs de plateformes qui ne jouissent que de faibles revenus. Il vise essentiellement la couverture contre le chômage et la couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles ainsi que, dans une moindre mesure, l'assurance maladie complémentaire.

Ainsi, selon l'OCDE, en 2017, les travailleurs non-salariés n'avaient aucun accès aux mesures de protection contre le chômage dans onze Etats membres de l'Union européenne, dont la France, et ils n'étaient pas obligatoirement assurés contre les

10 Les activités de "co-consommation", telles que le covoiturage, qui ne sont pas imposables, et les activités de revente de biens d'occasion, qui ne sont pas imposables non plus si elles restent occasionnelles, bénéficient d'un régime spécifique. Ainsi, les revenus concernés ne seront transmis qu'en cas de dépassement de deux seuils : au moins vingt transactions dans l'année, et au moins 3 000 € de revenus dégagés.

11 Cf. Report of the high-level expert group, *The impact of the digital transformation on EU labour markets*, April 2019.

12 A contrario, l'idée d'instaurer une franchise totale de cotisations sur les premiers milliers d'euros de chiffre d'affaires des travailleurs de plateformes paraît une source de distorsions de concurrence ou une solution très coûteuse si on l'appliquait à tous les travailleurs.

accidents du travail dans dix Etats membres, dont la France également. L'absence de couverture chômage et surtout de couverture contre les accidents du travail est un problème qui a été soulevé tout particulièrement pour les travailleurs de plateformes qui exercent dans le secteur de la mobilité (chauffeurs de VTC et cyclistes livreurs), qui sont précisément les plus nombreux. La situation des freelances, ingénieurs informaticiens et graphistes, semble poser moins de problèmes en matière de risque chômage, du moins tant qu'ils bénéficieront d'une situation aussi favorable qu'aujourd'hui sur le marché du travail.

En ce qui concerne l'assurance maladie, les travailleurs indépendants en étaient exclus en 2017 dans trois Etats-membres de l'Union européenne. En France, le problème des travailleurs de plateformes porte essentiellement sur leurs couvertures maladie complémentaire et prévoyance (invalidité...). En matière de retraite, les travailleurs de plateformes qui sont globalement des jeunes actifs sont sans doute menacés par un phénomène de myopie vis-à-vis de ce risque très long, qui pourrait les inciter à ne pas cotiser suffisamment, y compris sur une base facultative et complémentaire, de même que par les faibles revenus de leur activité qui se traduiront par des pensions modestes¹³.

Plusieurs catégories de solutions sont formulées face à cet enjeu du champ et du niveau de la couverture de base et complémentaire.

L'orientation la plus consensuelle consiste à instaurer un principe de neutralité de la protection sociale par rapport au statut des travailleurs et d'harmoniser, en pratique, la protection sociale des travailleurs non-salariés sur celle des travailleurs salariés. C'est l'approche mise en œuvre depuis les années 1970 en France, qui est retenue par le socle européen des droits sociaux et qui inspire le récent projet de recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale¹⁴. S'agissant de la couverture de base, la cotisation minimale de retraite de base des travailleurs indépendants permet désormais, depuis 2016, d'acquérir trois trimestres contre un seul auparavant. Le congé de maternité des travailleurs indépendants a également été aligné. La loi El Khomri d'août 2016 a prévu un co-financement par les plateformes fixant les prix et les services de l'assurance accidents du travail des travailleurs de plateformes. Enfin, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018 a prévu d'étendre, selon des modalités particulières, le bénéfice de la couverture chômage aux travailleurs indépendants qui auront fait l'objet d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire.

S'agissant de la protection sociale complémentaire, un certain nombre de plateformes d'emploi, en particulier dans le domaine de la mobilité et de la livraison, ont négocié avec des assureurs privés et proposent à leurs travailleurs des garanties spécifiques en matière de santé, d'invalidité ou de décès notamment¹⁵.

D'autres pistes de solutions soulèvent plus de difficultés ou de critiques.

Une première orientation consiste à rechercher la requalification en salariés

¹³ Dans le même ordre d'idées, seuls 10 % des indépendants de la plateforme Malt seraient conscients de l'importance des dispositifs de prévoyance pour faire face au risque d'incapacité ou de maladie.

¹⁴ Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0132&from=FR>

Ce projet n'a pas pu être adopté à ce jour mais tout ou partie de son contenu devrait être repris par la nouvelle Commission dans une proposition de directive sur les travailleurs de plateformes.

¹⁵ Ainsi qu'en matière de responsabilité civile professionnelle. Cf. les accords Axa-Deliveroo ou Axa-Uber par exemple.

des travailleurs de plateformes qui ont le statut de travailleurs indépendants, et en particulier les travailleurs de plateformes dépendant économiquement. C'est une approche privilégiée par les syndicats de salariés ainsi que, dans une certaine mesure, par l'inspection du travail et les Urssaf qui ont fait progresser leurs moyens et leurs techniques de contrôle au cours des dernières années même si des marges de progression existent encore. La jurisprudence judiciaire semble, depuis la décision UberPop rendue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en décembre 2017¹⁶, et la décision de la Cour de Cassation en France dans l'affaire Take Eat Easy en novembre 2018¹⁷ puis celle de la Cour d'Appel de Paris dans l'affaire Uber en janvier 2019, ainsi que depuis des décisions du même ordre aux Etats-Unis (Dynamex en Californie) ou au Royaume-Uni (Pimlico), pencher davantage qu'auparavant dans le sens de la requalification en salariés des travailleurs de plateformes. Il est néanmoins tout à fait prématuré de considérer que la requalification de tous les travailleurs de plateformes en salariés est une chose acquise.

Cette orientation de la requalification en salariat présente au demeurant de très sérieuses limites : selon les plateformes, elle est antinomique avec leurs modèles d'affaires et menacerait leur viabilité et donc le développement même de l'activité des travailleurs de plateformes ; se reposer sur les décisions des juges suprêmes nationaux est source d'incertitudes pour les travailleurs de plateformes comme pour les plateformes elles-mêmes ; c'est aussi un facteur de forte hétérogénéité potentielle entre les différents Etats membres, ce qui serait un handicap pour les plateformes européennes par rapport à leurs concurrents américains ou chinois.

L'ouverture du portage salarial aux travailleurs de plateformes, qui exigerait une évolution des critères de cette forme nouvelle d'emploi, et un recours accru au statut d'entrepreneur-salarié d'une coopérative d'activité et d'emploi (CAE), sont deux pistes qui permettraient de faire progresser, à la marge certes, le salariat sur les plateformes et le niveau de couverture sociale qui lui est associé sans avoir les inconvénients d'une extension générale du salariat. Certains ont également préconisé de couvrir par détermination de la loi une partie des travailleurs de plateformes, par exemple ceux des plateformes qui fixent les prix et les services, selon les règles du régime général de sécurité sociale comme cela a été fait par exemple pour les artistes-auteurs. Sauf à créer une contribution spécifique des plateformes elles-mêmes, par exemple assise sur leur chiffre d'affaires ou leurs commissions, cela poserait néanmoins un problème de financement. Dans le même ordre d'idées, la proposition a aussi été faite d'ouvrir un droit optionnel de rattachement des travailleurs indépendants au régime général mais on butte toujours sur la question du financement.

Une seconde orientation consisterait à créer un tiers statut au bénéfice des travailleurs de plateformes ayant la qualité de travailleurs indépendants économiquement dépendants¹⁸ et à leur conférer ainsi une partie des droits à la protection sociale et des droits sociaux dont bénéficient les travailleurs salariés. Ce tiers statut existe au Canada depuis les années 1970, en Allemagne depuis 1974 avec la « *arbeitnehmerähnliche Person* », au Royaume-Uni depuis 1996 avec la catégorie des « *workers* », en Espagne avec les « *autonomos* » et l'actuel régime TRADE, en Italie avec les « *cococos* » et l'actuel régime DIS-COLL ou, enfin, en Corée du Sud depuis 2010.

16 CJUE, 20 décembre 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi c/ Uber Systems Spain.

17 Cour de cassation, Chambre sociale, Arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 (17-20.079), Take Eat Easy.

18 Ou plus généralement de tous les travailleurs indépendants économiquement dépendants.

Il existe toutefois un consensus en France pour écarter cette piste, de crainte de multiplier les incertitudes juridiques et contentieuses sur le statut des travailleurs et, surtout, d'inciter les employeurs à remplacer des salariés classiques par ces nouveaux tiers travailleurs et donc de créer un cercle vicieux. En outre, la dépendance économique des travailleurs de plateformes serait certainement difficile à prouver en pratique (cf. par exemple le cas très fréquent des chauffeurs de VTC qui travaillent sur plusieurs plateformes à la fois).

Une troisième orientation pourrait consister à créer des dispositifs de protection sociale facultative de base pour les travailleurs indépendants. Cela a été fait dans certains pays comme l'Autriche, le Canada ou la Suède pour la couverture chômage voire la couverture maladie-maternité. A l'expérience, l'OCDE considère toutefois que cela a entraîné des phénomènes de sélection adverse et que ce n'est au fond ni une solution suffisante ni une solution viable. Et en pratique, dans les pays où une couverture volontaire est prévue pour les travailleurs non-salariés, ils seraient peu à y recourir avec des taux allant de 1 à 20 % seulement.

Une quatrième orientation, proche de la précédente, est spécifique à la France : il s'agit de la mise en œuvre du principe de « responsabilité sociale des plateformes ». C'est dans ce cadre que la loi El Khomri d'août 2016 a prévu l'obligation pour les plateformes de co-financer l'assurance contre les accidents du travail de leurs travailleurs (de même que le droit de cesser le travail sans risquer de voir leur contrat commercial rompu, le droit de se syndiquer etc...). C'est également en application de ce principe que le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), toujours en discussion au moment de la rédaction de cet article, a prévu la faculté pour les plateformes de mobilité et de livraison qui le souhaiteraient d'édicter des chartes homologuées par l'administration qui fixeraient notamment des garanties de protection sociale complémentaire. Ces dispositions ont donné lieu à d'importants débats : les uns considèrent ces chartes comme un exemple de droit souple et, somme toute, un progrès alors que les autres¹⁹ y voient une remise en cause de la protection sociale et s'y opposent donc avec virulence.

Une cinquième et dernière orientation, de plus en plus évoquée, et même expérimentée au Canada, en Finlande et en Ecosse, consisterait à instaurer un revenu universel versé sans conditions, notamment de ressources, à tous les travailleurs. Elle dépasse néanmoins largement l'enjeu des travailleurs de plateformes et ne paraît, en l'état des contraintes sur les finances publiques, ni réaliste ni vraisemblablement suffisamment efficace pour garantir une protection sociale adéquate.

¹⁹ Cf. par exemple Laurent Berger et François Hurel dans le Journal du Dimanche du 12 mai 2019.

VI- L'ENJEU DE L'ACCÈS EFFECTIF À LA COUVERTURE SOCIALE

Même quand ils bénéficient d'un dispositif de couverture sociale, les travailleurs de plateformes ont des difficultés pratiques à faire valoir leurs droits, et cela pour plusieurs raisons qui se combinent.

Les situations de cumuls de situation de travail salarié et non-salarié sont très nombreuses chez les travailleurs de plateformes de même que leurs revenus sont le plus souvent variables, modestes et accessoires. En dépit des progrès réalisés au cours des dernières années, le code de la sécurité sociale rend toutefois encore parfois compliqué l'acquisition puis le calcul de leurs droits, en raison notamment de montants minimaux de cotisations, de durées de travail minimales, de règles de cumul etc... De ce point de vue, la création d'un système universel par points en matière de retraite devrait permettre de faciliter l'acquisition et la gestion des droits à pension des travailleurs de plateformes. De même, la clarification par l'administration de la nature de certains revenus (« partage de frais », revenus de la location d'une chambre sur Airbnb...) a été un progrès. On pourrait toutefois aller plus loin et faire converger les démarches et les règles de prélèvements existantes (services à la personne, micro-entrepreneur, location de meublés...) pour les nano-activités ou, a minima, créer un statut ultra-simplifié de micro-entrepreneur en un clic et simplifier encore les formalités de création d'activité de travailleurs plateformes (suppression des obligatoires consulaires, dispense de SIRETisation, regroupement en une formalité de la création d'entreprise et de la création de comptes auprès des URSSAF et de la DGFIP...).

Par ailleurs, les informations fournies aux travailleurs de plateformes par les organismes de protection sociale sont, en dépit des initiatives prises au cours des dernières années, parfois insuffisantes et surtout trop générales alors que leur situation individuelle est souvent complexe et parfois unique. Les organismes de protection sociale n'ont pas encore mis en œuvre tous les moyens adéquats, notamment en ligne, pour répondre aux attentes et aux pratiques de ces nouveaux travailleurs 2.0, flexibles, agiles, en ligne... De ce point de vue, l'ouverture d'un portail d'information sur le travail et l'emploi de plateformes ainsi que sur les droits sociaux des travailleurs de plateformes, de même que la création d'une caisse spécifique de sécurité sociale totalement en ligne et à compétence nationale, destinée à la gestion des cotisations et des prestations des travailleurs de plateformes, seraient des pistes de progrès.

En conclusion, les plateformes digitales et les travailleurs de plateformes exacerbent les défis substantiels posés à la protection sociale par l'ébranlement déjà ancien de la société salariale sans toutefois la mettre en péril à un horizon de moyen-terme.

La montée en puissance rapide des travailleurs de plateformes exige de trouver et de mettre en œuvre des solutions nouvelles en matière de protection sociale certes mais également, et peut-être surtout, dans le domaine de la formation, des conditions de travail, et aussi de la représentation collective, du dialogue social et professionnel et de la négociation collective. Ce sont là autant de défis qu'il appartient aux partenaires sociaux et aux pouvoirs publics de relever rapidement ensemble.

Micro-entrepreneurs et protection sociale

Par **Eric LE BONT**, AcoSS



Eric LE BONT est Directeur National du Recouvrement des Travaillateurs Indépendants à l'AcoSS, ancien élève de l'IEP Paris, de l'EN3S et de l'Essec.

Il a commencé sa carrière comme Sous-Directeur à l'AcoSS puis Directeur adjoint du Fonds de Solidarité Vieillesse avant de prendre la direction adjointe de l'Urssaf de Seine-et-Marne. Par la suite, il s'est orienté vers le secteur privé en qualité de Directeur Délégué RH chez ELF Aquitaine puis Directeur chez PSA Peugeot Citroën. En septembre 2007, il effectue un retour à l'AcoSS en qualité de Directeur de la réglementation du recouvrement et du service avant d'être nommé Directeur Général Adjoint du Régime Social des Indépendants.

Fortement critiqué lors de sa création, le statut de micro-entrepreneur connaît aujourd'hui une forte croissance s'expliquant, pour partie, par la simplicité du dispositif.

Si d'aucuns y ont vu un statut de « seconde zone » susceptible d'engendrer une protection à deux vitesses, force est de reconnaître que la réalité est bien plus nuancée.

Connue à l'origine sous l'appellation « d'auto-entrepreneur », la micro-entreprise¹ avec une population de près d'1,4 million d'actifs, est aujourd'hui un acteur incontournable du paysage entrepreneurial français.

Créé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, ce régime a été, lors de sa mise en œuvre fortement commenté, voire controversé.

Si ses partisans y voyaient un moyen de favoriser l'esprit d'entreprise et un pallier vers la mise en œuvre d'une activité pérenne, ses opposants y voyaient surtout un statut de « seconde zone » source de distorsion concurrentielle.

Cette controverse se retrouve d'une certaine manière concernant la protection sociale où il est de bon ton d'opposer les micro-entrepreneurs aux travailleurs indépendants dits « classiques » et, par voie de conséquence, l'instauration, concernant la micro-entreprise, d'une Sécurité sociale à deux vitesses.

Avec un peu plus de dix ans de recul, force est de reconnaître que les choses ne sont pas aussi simples et que ce statut simplifié tant en matière sociale que fiscale connaît une croissance ininterrompue et soutenue tout en accordant à ses bénéficiaires une protection sociale assez comparable à celle des autres indépendants.

Si on extrapole un peu plus, on peut même, au vu de certaines évolutions, s'interroger pour savoir si ce statut ne pourrait pas être en matière sociale une source d'inspiration pour l'ensemble de la population des travailleurs indépendants.

¹ La loi PINEL du 18 juin 2014 a créé un régime unique simplifié en fusionnant au 1^{er} janvier 2016 les régimes du micro-social et du micro-fiscal pour donner naissance au régime dit du « micro-entrepreneur ».

I- UNE CROISSANCE SOUTENUE ET RÉGULIÈRE FAVORISÉE PAR LA SIMPLICITÉ DU DISPOSITIF

I.1/ Une croissance soutenue²

Fin 2018, soit dix ans après sa création, on dénombrait 1,36 million de micro-entrepreneurs – hors secteur agricole. Ils représentent aujourd’hui 42 % de l’ensemble des travailleurs indépendants.

Après avoir été sensiblement constant entre 2011 et 2016, le nombre d’immatriculations au dispositif a connu une accélération en 2017, progression qui s’est encore amplifiée en 2018.

461 000 nouvelles immatriculations ont été enregistrées en 2018, soit 23,7 % de plus que l’année précédente.

Début 2019, on peut considérer que les micro-entrepreneurs représentent 80 % des nouvelles immatriculations de l’ensemble du secteur des indépendants.

Tableau : nombre de micro-entrepreneurs entre 2011 et 2018

	Niveau (en milliers)				Evolution annuelle (en %)		
	2011	2016	2017	2018	2011-2017	2017	2018
Nombre d’immatriculations au dispositif ME	321	332	373	461	2,6	12,3	23,7
Nombre de radiations de comptes ME	214	272	259	280	3,2	-4,6	8,2
Nombre de comptes ME administrativement actifs en fin d’année	728	1 062	1 176	1 357	8,3	10,7	15,4
Taux de rotation* (en %)	43	30	30	32	-2,2 pt	-0,4 pt	1,8 pt
Nombre de comptes Travailleurs indépendants (TI) en fin d’année	2 832	3 006	3 093	3 264	1,5	2,9	5,5
Part de ME parmi les TI (en %)	26	35	38	42	2,1 pt	2,7 pt	3,6 pt
Nombre de comptes ME actifs en fin d’année et ayant été économiquement actifs dans l’année	476	816	885	1012	10,9	8,5	14,3
Part des comptes ME éco, actifs (en %)	65	77	75	75	1,7 pt	-1,5 pt	-0,7 pt

Bien évidemment, ces augmentations ont été largement favorisées par le doublement au 1^{er} janvier 2018 des plafonds des chiffres d’affaires ouvrant droit au dispositif.

Cette progression se retrouve également au niveau du chiffre d’affaires déclaré. Ainsi, en 2018, un peu plus des trois quarts des micro-entrepreneurs inscrits ont généré un chiffre d’affaires au cours de l’année.

Selon la dernière étude menée par l’Acos³ le chiffre d’affaires global déclaré s’établit à 12,4 milliards d’euros en 2018, soit 24,9 % de plus qu’en 2017. Cette progression s’explique à la fois par celle du nombre de micro-entrepreneurs économiquement actifs (+13,3 %) et par celle du chiffre d’affaires moyen (+10,2 %) lequel s’établit désormais à 11 298 euros par an.

² Données ACOSSTAT n° 289, juillet 2019.

³ ACOSSTAT, juillet 2019.

S'agissant de la nature des activités, les micro-entrepreneurs sont aujourd'hui présents dans quasiment tous les secteurs avec une croissance particulièrement soutenue dans certains domaines. La croissance la plus remarquable concerne les transports avec une augmentation exceptionnelle du nombre de micro-entrepreneurs (+80,6 % en 2018 après +44 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2017).

Sans connaître une progression aussi spectaculaire, d'autres domaines enregistrent également une forte croissance :

- les activités immobilières (+31,8 % en 2018) ;
- les activités de nettoyage (+18,40 % en 2018) ;
- les activités sportives (+13,1% en 2018) ;
- la santé (+12,5 % en 2018).

Enfin, on notera que géographiquement ce statut se développe dans l'ensemble des régions avec une poussée particulièrement marquée en Ile-de-France (+18,7 %), Champagne-Ardenne (+14,7 %) et Rhône-Alpes (+14,5%).

I.2/ La simplicité du mécanisme d'entrée dans le dispositif

I.2.1/ Un statut très largement ouvert

Si on s'en tient à la définition retenue sur le site l'autoentrepreneur.urssaf.fr, l'auto-entreprise « est une entreprise individuelle qui relève du régime fiscal de la micro-entreprise et du régime micro-social pour le paiement des cotisations et contributions sociales. »

Instauré avec une volonté clairement affirmée de simplifier la création et la gestion d'une entreprise en remplaçant toutes les cotisations sociales et l'ensemble des impôts par un versement unique, libératoire et proportionnel au chiffre d'affaires, le dispositif s'est progressivement élargi à un public de plus en plus nombreux.

A titre d'illustration de ce constat, on peut par exemple citer le cas des professionnels libéraux relevant de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) qui, exclus dans un premier temps, peuvent depuis février 2009 (loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés) s'inscrire comme micro-entrepreneurs.

Aujourd'hui, le régime de l'auto-entrepreneur concerne donc l'ensemble des activités commerciales et artisanales et de très nombreuses activités libérales.

Demeurent exclues du dispositif les professions libérales affiliées à une caisse de retraite autre que la Cipav ou la SSI (Sécurité sociale des indépendants) soit les activités agricoles rattachées à la mutualité sociale agricole (MSA), les professions juridiques et judiciaires, les professions de santé, les experts comptables et les agents généraux d'assurances.

Restent également inéligibles à ce statut les activités relevant de la TVA immobilière (opérations de marchands de bien, agents immobiliers...).

On notera enfin que cette activité peut être exercée à titre principal ou secondaire, ce qui a ouvert la voie à un possible cumul emploi-retraite voire à la multiplication d'activités secondaires.

La part des salariés également inscrits comme micro-entrepreneurs représente ainsi 39 % de l'ensemble des inscrits et 33 % des économiquement actifs.

Si vous êtes demandeur d'emploi, vous pouvez cumuler les revenus de votre activité indépendante avec les allocations chômage.

Dans le même esprit, il est possible d'exercer une activité agricole non salariée et, dans le même temps, devenir auto-entrepreneur au titre d'une activité non-agricole.

I.2.2/ Des formalités de création allégées

Pour déclarer son activité en qualité de micro-entrepreneur, il suffit d'effectuer en ligne les formalités correspondantes sur les sites autoentrepreneur.urssaf.fr ou guichet-entreprises.fr.

Cette déclaration sera ensuite traitée par le centre de formalités des entreprises (CFE) suivant la nature et le lieu d'exercice de l'activité.

Nature de l'activité	CFE Compétent
Artisanale	Chambre de métiers et de l'artisanat
Commerciale	Chambre de commerce et d'industrie
Libérale	Urssaf
Agent commercial	Greffe du tribunal de commerce

Au titre des obligations complémentaires, le futur micro-entrepreneur devra s'inscrire :

- ▼ au registre du commerce s'il est commerçant (RCS) ;
- ▼ au répertoire des métiers (RM) s'il est artisan.

La sortie du dispositif est tout aussi aisée puisque le micro-entrepreneur peut choisir de sortir à tout moment. Dans ce cas, il doit en informer les services des impôts et l'URSSAF et le régime cessera de s'appliquer au 31 décembre de l'année au cours de laquelle est exercé ce droit d'option.

Il s'agit donc bien d'un statut à durée illimitée dès lors que le chiffre d'affaires reste inférieur aux seuils du régime micro fiscal soit 170 000 € pour une activité d'achat/revente et 70 000 € pour une activité de prestation de service⁴.

On notera qu'existe également un mécanisme de radiation d'office intervenant après deux années consécutives sans chiffre d'affaires.

4 Initialement 82 000 € et 32 900 €. Ces seuils ont été doublés à compter du 1^{er} janvier 2018 par la loi de financement 2018.

II- LA PROTECTION SOCIALE DU MICRO-ENTREPRENEUR

II.1/ Une protection sociale progressivement gérée par le régime général de la Sécurité sociale

Si, dès la création du statut de l'auto-entrepreneur, les cotisations et contributions ont été recouvrées par les Urssaf pour le compte de tous les organismes sociaux, le versement des prestations relevait quant à lui du régime social des indépendants et, à un moindre degré, de la Cipav.

Avec la disparition du RSI en 2018, s'est ouverte une période transitoire de deux ans où la Sécurité sociale des travailleurs indépendants se substitue à l'ex RSI concernant les prestations.

A compter de 2020, la gestion du régime sera intégralement gérée par les différentes branches du régime général à l'exception des pensions versées par la Cipav pour ses ressortissants. Cette intégration vaut d'ores et déjà en matière d'assurance maladie pour les micro-entrepreneurs ayant créé leur activité à compter du 1^{er} janvier 2019 qui sont directement rattachés à la CPAM de leur lieu de résidence.

II.2/ Une simplicité déclarative et de paiement, source d'inspiration pour les TI « classiques »

Par opposition aux travailleurs indépendants classiques, les micro-entrepreneurs bénéficient d'un régime simplifié de calcul et de paiement des cotisations et contributions sociales obligatoires et, ce mécanisme est susceptible, à terme, d'influencer celui des travailleurs indépendants classiques.

II.2.1/ Les grands principes du forfait social

Le micro-entrepreneur s'acquitte en effet de ses cotisations et contributions sociales par un prélèvement libératoire calculé en pourcentage de son chiffre d'affaire mensuel ou trimestriel selon l'option retenue, le pourcentage prélevé étant fonction de l'activité exercée.

Chaque mois, ou sur option, chaque trimestre, il calcule et paye l'ensemble de ses charges sociales personnelles en fonction de son chiffre d'affaires réalisé au cours du mois ou du trimestre précédent, selon les pourcentages suivants :

- 12,8 % pour une activité d'achat-revente, de vente de données si consommée sur place et de prestations d'hébergement (BIC), à l'exception de la location de locaux d'habitation meublés dont le taux est de 22 % ;
- 22 % pour les prestations de services (BIC et BNC) y compris la location d'habitation meublée à la journée, à la semaine ou au mois ;
- 22 % pour les professions libérales réglementées relevant de la Cipav et les professions libérales non réglementées.

Ce forfait social inclut l'ensemble des cotisations relatives à la protection sociale obligatoire :

- ▼ maladie-maternité (y compris la cotisation indemnités journalières, hors professions libérales) ;
- ▼ invalidité-décès ;
- ▼ retraite de base ;
- ▼ retraite complémentaire obligatoire ;
- ▼ allocations familiales ;
- ▼ CSG-CRDS.

Les principes du forfait social peuvent également, sous certaines conditions, s'appliquer en matière fiscale. Ainsi, si son revenu fiscal de référence n'excède pas certaines limites (27 086 € par part de quotient familial en 2017), l'auto-entrepreneur peut payer chaque mois ou chaque trimestre l'impôt sur le revenu lié à son activité en fonction d'un pourcentage de son chiffre d'affaires.

Au-delà du forfait, les micro-entrepreneurs sont aussi redevables d'une contribution à la formation professionnelle :

- ▼ 0,10 % pour les commerçants et les professions libérales non réglementées ;
- ▼ 0,30 % pour les artisans ;
- ▼ 0,20 % pour les professions libérales réglementées.

Enfin, le nouvel auto-entrepreneur peut aussi bénéficier du dispositif d'aide à la création d'entreprise (Acre) qui se traduit par l'application de taux minorés de cotisations sociales pendant trois ans.⁵

Très libéral à l'origine, le système déclaratif s'est progressivement enrichi de règles visant à limiter, autant que faire se peut, les dérives potentielles.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2017, tout micro-entrepreneur est soumis à l'obligation de déclarer son chiffre d'affaires quel qu'en soit le montant y compris si celui-ci est nul.

Par ailleurs, en cas de non fourniture de déclaration, l'auto-entrepreneur peut se voir appliquer une pénalité d'un montant égal à 1,50 % du plafond mensuel de la sécurité sociale.

II.2.2/ L'influence du micro-social sur le calcul des cotisations des travailleurs indépendants « classiques »

Quand on compare les deux systèmes, force est d'admettre qu'ils fonctionnent sur une philosophie et des principes diamétralement opposés.

D'un côté on est en présence d'un forfait libératoire net de toute régularisation, de l'autre, une assiette décalée par rapport à l'année d'activité entraînant de fait, en fin de période, une régularisation à la hausse ou à la baisse.

Ce décalage entre l'assiette et le paiement des cotisations est source de critiques régulières des indépendants classiques qui y voient une non prise en compte des

⁵ Ces taux minorés ne s'appliquent pas à la CSG/CRDS, à la retraite complémentaire ni à la contribution due au titre de la formation professionnelle.

spécificités de leur activité caractérisée par de possibles variations conjoncturelles, parfois substantielles, de leur résultat économique.

Progressivement, ces critiques ont débouché sur des évolutions, toutes plus ou moins inspirées du système déclaratif des micro-entrepreneurs.

Parmi ces adaptations, on notera l'introduction en 2015 du mécanisme dit du « 3 en 1 » réunissant trois opérations (calcul des régularisations des cotisations, calcul des provisionnelles pour l'année en cours, échéancier mensuel de paiement sur 12 mois) en un seul document et surtout permettant de calculer la cotisation provisionnelle sur les résultats de l'année N-1 et non plus N-2 comme précédemment.

Autre évolution notoire, toujours dans une optique similaire, la possibilité pour le cotisant de faire recalculer ses cotisations provisionnelles sur la base d'une estimation de son revenu de l'année en cours, et ce, plusieurs fois dans l'année (mécanisme connu sous l'appellation de « revenus estimés »).

Cette tendance se prolonge puisqu'est actuellement en expérimentation un système de modulation des cotisations donnant droit chaque mois ou chaque trimestre à l'assuré de calculer son montant de cotisations en fonction du revenu réalisé le mois ou trimestre en cours. En fin de période, une comparaison est faite entre cotisations provisionnelles et cotisations effectivement payées avec éventuellement un ajustement par le biais d'une régularisation.

La convergence de ces évolutions est susceptible, à plus ou moins long terme, de faire émerger l'intérêt d'un système d'autoliquidation très proche de celui des micro-entrepreneurs et qui éviterait les mécanismes de régularisation en calculant à titre définitif les cotisations au mois le mois ou au trimestre le trimestre.

II.3/ Une protection sociale comparable à celle des autres travailleurs indépendants mais qui suscite des interrogations

Les micro-entrepreneurs bénéficient aujourd'hui, à bien des égards, de la même protection sociale que les autres indépendants. La retraite de base, quant à elle, est calculée de la même manière que pour les salariés.

II.3.1/ Une totale identité concernant les prestations non contributives.

Concernant ces prestations, les micro-entrepreneurs bénéficient de la même protection que les autres assurés sociaux.

S'agissant des prestations d'allocations familiales, elles sont gérées par les caisses d'allocations familiales et identiques à celles versées aux salariés et aux indépendants « classiques ».

Concernant l'assurance maladie, elle est gérée par la CPAM du lieu de résidence du micro-entrepreneur et la prise en charge des frais de santé (médicaments, soins, hospitalisations...) est identique à celle des salariés.

Il peut également, sous conditions de revenus bénéficier de droits :

- aux prestations maternité et paternité en cas de naissance ou d'adoption. Ce droit est ouvert après une période d'affiliation d'au moins dix mois en tant qu'indépendant ;
- aux indemnités journalières maladie, pour un arrêt à temps complet ou un temps partiel thérapeutique. Le montant de l'indemnité journalière est égal à 1/730 du revenu d'activité annuel moyen des trois dernières années civiles, dans la limite du plafond annuel de la Sécurité sociale. Si ce revenu est supérieur ou égal à 3 919,20 €, l'indemnité journalière est comprise entre 5,37 € et 55,51 €. En cas de revenus inférieur, l'indemnité journalière est nulle.

Enfin, si l'activité de l'auto-entrepreneur est principale et qu'il rencontre des difficultés particulières, il peut être, sans conditions d'examen de sa situation, éligible à l'action sanitaire et sociale.

II.3.2/ De légitimes interrogations concernant l'assurance-vieillesse

Comme tout assuré social au long de son activité, le micro-entrepreneur acquiert des droits pour sa retraite à la Sécurité sociale pour les indépendants⁶ s'il est artisan, commerçant ou profession libérale non réglementée ou à la CIPAV pour les professions libérales réglementées en fonction de son chiffre d'affaire à partir d'un montant minimum concernant la retraite de base (tableau ci-après).

Caisse de retraite	Activité	Chiffres d'affaires à réaliser pour valider Montants 2018			
		1 trimestre	2 trimestres	3 trimestres	4 trimestres
Sécurité sociale pour les indépendants	Vente/hôtellerie/restaurant BIC	3 670 €	6 490 €	9 340 €	20 430 €
	Prestations de services BIC	2 135 €	3 775 €	5 440 €	11 850 €
	Prestations de services et professions libérales non réglementées BNC	2 425 €	4 320 €	6 265 €	8 980 €
CIPAV	Professions libérales réglementées BNC	2 246 €	4 491 €	6 737 €	8 892 €

A l'inverse, et en toute logique, s'il ne valide pas de trimestre au titre de la retraite de base, il n'acquiert pas non plus de droit au titre de sa retraite complémentaire.

Si le micro-entrepreneur cumule son activité avec un travail salarié, il acquiert également des droits au titre de son activité indépendante en fonction de son chiffre d'affaires.

Par ailleurs, si le micro-entrepreneur est également retraité, il peut sous certaines conditions cumuler sa pension avec une activité professionnelle au titre du dispositif du cumul emploi/retraite. Pour ce faire, il doit :

- avoir liquidé l'ensemble de ses pensions auprès des régimes obligatoires ;
- avoir l'âge légal du départ à la retraite et bénéficier à ce titre d'une pension à taux plein à l'âge du taux plein ou avoir l'âge lui permettant de bénéficier d'un taux plein.

⁶ A compter du 1^{er} janvier 2020 auprès de sa CARSAT de résidence.

Dans ce cas, à partir du moment où la retraite est liquidée, son activité de micro-entrepreneur ne lui ouvrira aucun droit supplémentaire en matière d'assurance-vieillesse.

Au regard des mécanismes décrits ci-dessus, on peut donc considérer que la retraite de base d'un micro-entrepreneur obéit aux mêmes règles et est calculée sur des bases identiques à celle d'un salarié du régime général (J'acquies des droits en fonction de mon revenu et de mon nombre de trimestres).

Par contre, et c'est un élément qui a très souvent mis en avant par les opposants de ce statut, la faiblesse moyenne des revenus constatés pour ce type d'activité et donc la faiblesse des droits acquis en contrepartie, conduit pour celles et ceux qui effectueraient une carrière complète à ce titre à flirter immanquablement à l'arrivée avec le minimum vieillesse.

Cette critique mérite toutefois d'être nuancée à l'aune de plusieurs paramètres.

Premièrement, on constate que les plafonds de départ permettant de bénéficier du dispositif ont d'ores et déjà été doublés, élévation ayant à elle seule une augmentation de plus des deux tiers du chiffre d'affaires global qui se répercuteront en matière d'obtention de droits.

Deuxièmement, la philosophie même du dispositif était d'en faire un mécanisme de transition permettant, à moindre risques, de créer une activité économique pour ensuite basculer dans un statut d'indépendant « classique ».

A défaut, on constate pour la population des micro-entrepreneurs actifs qu'un sur trois a aussi une activité salariale dans le secteur privé (33,4 %), activité pour laquelle il cotise également au titre de sa future pension. On est donc très souvent en présence d'une activité d'appoint qui permet de compléter, *in fine*, le droit à pension.

Pour un changement de paradigme en matière d'appel et de calcul des cotisations des travailleurs indépendants

Par **Emmanuel GIGON**, Caisse nationale déléguée pour la Sécurité sociale des travailleurs indépendants.



Directeur des études, des équilibres et des placements à la Caisse nationale déléguée pour la Sécurité sociale des travailleurs indépendants, Emmanuel GIGON a occupé différentes fonctions en caisses nationales de Sécurité sociale et au sein du Ministère à la Direction de la Sécurité sociale.

Les modalités d'appel et de calcul des cotisations des travailleurs indépendants ont connu ces dernières années de nombreuses réformes qui n'ont qu'imparfaitement atteint leurs buts, ces modalités restant toujours complexes. Les travailleurs indépendants réclament une réforme plus profonde : l'auto-liquidation des cotisations sociales. Cette question a été peu étudiée. Réalisable elle demande toutefois un changement radical de paradigme dans lequel l'assiette sociale correspondrait à la rétribution que le travailleur indépendant décide de se verser et le barème de cotisation se réduirait à un taux unique global, marginal par niveau de revenu, sans cotisations minimales. Cela supposerait d'une part la détention de comptes bancaires séparés distinguant le compte professionnel du compte personnel et d'autre part une adaptation du mode d'acquisition et de sécurisation des droits sociaux.

La Sécurité sociale des travailleurs indépendants a connu de très fréquentes évolutions ces quinze dernières années : citons la création en 2006 du Régime social des indépendants (RSI), celle en 2008 de l'Interlocuteur social unique (ISU) avec les Urssaf en matière de recouvrement, puis celle du statut des auto-entrepreneurs en 2009. Les indépendants étaient eux-mêmes confrontés à un environnement en profonde mutation, dans un contexte de crise économique. Ces transformations et ce contexte ont conduit à de nombreuses adaptations de la protection sociale des travailleurs indépendants, dont l'objectif était double : étendre et améliorer les couvertures à coût maîtrisé pour les indépendants, et rechercher plus de simplicité pour l'usager dans sa relation avec son régime de sécurité sociale : création de régimes unifiés de retraite complémentaire et d'invalidité décès pour les artisans et les commerçants (2013, 2015), amélioration de la couverture en cas d'arrêt maladie et adaptation des taux, barèmes et modes de calcul et d'appel des cotisations.

Ces réformes n'ont pas toutes rencontré les succès espérés, en particulier – et c'est un euphémisme – celle de l'ISU, qualifiée de « catastrophe industrielle » par la Cour des comptes en 2012. Celles, ultérieures, relatives aux modalités de calcul et d'appel des cotisations n'ont pas réglé définitivement la question : les indépendants qui cotisent sur base réelle – quasi tous sauf les autoentrepreneurs – trouvent le système encore obscur. Et il est vrai qu'il reste en effet très complexe.

Durant cette période, le mouvement de contestations, endémique dans l'histoire de la Sécurité sociale des indépendants, a resurgi à partir des années 2012-2013. Alimenté par ce qu'un ministre a appelé « le ras-le bol fiscal », cette vague de contestation s'est concentrée sur le RSI, qui a cristallisé sur lui les mécontentements, l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale n'étant elle-même mise en cause que par une petite partie des indépendants contestataires. A son corps défendant et malgré les efforts et progrès de gestion, le RSI est ainsi entré dans le débat public pour devenir un objet politique à la faveur du cycle électoral des années 2014-2017 (municipales-européennes-régionales-présidentielle).

En mai 2017, le nouveau Gouvernement confirme la mise en œuvre de la promesse de campagne : le RSI sera rapidement supprimé pour permettre à la sécurité sociale des indépendants de rejoindre celle des salariés au sein d'un régime général étendu. Il ne s'agit pas seulement de tourner la page du RSI, dont l'image a été définitivement abîmée. L'ambition est de façonner une sécurité sociale unique pour tous les actifs quel que soit leur parcours professionnel.

Il n'est cependant pas certain que les travailleurs indépendants se retrouvent dans cette réforme, en apparence définitive. C'est une réforme d'organisation et de structure. Elle laisse inchangé le système de calcul et d'appel des cotisations sociales. C'est pourtant le point central d'incompréhension qui nourrit les griefs de l'utilisateur indépendant vis-à-vis du service public de la sécurité sociale.

En matière de calcul et d'appel des cotisations sociales, nous savons que les travailleurs indépendants appellent de leurs vœux la mise en œuvre d'une « auto-liquidation » des cotisations, c'est à dire faire comme les employeurs ou les auto-entrepreneurs : calculer soi-même et de manière définitive les cotisations de sécurité sociale, sans régularisations ultérieures qui peuvent être parfois fatales.

Après avoir rappelé les évolutions récentes des règles d'appel et de calcul des cotisations et les attentes des cotisants en la matière, il s'agira de définir les contours de ce que pourrait être cette « auto-liquidation », abordée maintes fois par une série de rapports publics et toujours écartée sans jamais avoir été véritablement instruite. Des modalités d'une mise en œuvre sécurisée, notamment en termes de rendement financier et d'acquisition des droits sociaux des travailleurs indépendants, seront également proposées.

I- MALGRÉ LES NOMBREUSES ÉVOLUTIONS RÉCENTES, LES MODALITÉS D'APPEL ET DE CALCUL DES COTISATIONS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS SONT COMPLEXES

I-1/ Les modalités d'appel des cotisations restent complexes malgré la mise en œuvre, en 2015, de la réforme de l'appel des cotisations dite du « trois en un »

Antérieurement à 2015, les modalités de déclaration du revenu et d'appel des cotisations, d'abord provisionnelles puis définitives, étaient complexes et s'étiraient sur trois années : schématiquement, les cotisations provisionnelles de l'année N étaient calculées sur les revenus N-2 et faisaient l'objet d'un appel de masse (à tous les cotisants) en fin d'année N-1 ; elles n'étaient régularisées, sur la base des revenus définitifs de l'année N déclarés en mai-juin N+1, qu'à la fin de l'année N+1 donnant ainsi lieu en octobre-novembre à un nouvel appel de masse de cotisations pour tous les indépendants dont le revenu de N avait augmenté par rapport à la base provisionnelle, calée sur les revenus N-2 ; dans le cas inverse, le remboursement des trop perçus pouvait s'étaler sur plusieurs années selon la diligence des organismes de recouvrement. Dans ce système, le délai entre le calcul et le paiement provisionnels puis définitifs des cotisations était donc fort long : trois années entre les revenus de N-2 et la régularisation définitive à la fin de N+1, lesquelles pouvaient porter sur des montants très importants, potentiellement difficiles à acquitter si le travailleur indépendant ne les avait pas provisionnés. Rappelons à cet égard que les variations de revenu des travailleurs indépendants sont très importantes d'une année à l'autre : sur la base d'une cohorte de cotisants non micro-entrepreneurs actifs avant 2013, ils sont environ 50 % à avoir vu leurs revenus varier de plus de +/- 15 % entre 2015 et 2016 et, sur deux ans, ils sont près de 75 % à avoir vu leurs revenus varier annuellement de plus de +/- 10 %.

Depuis 2015, le système s'est toutefois simplifié afin de réduire grandement le délai entre la formation des revenus et le calcul et le paiement des cotisations définitives : les cotisations provisionnelles relatives aux émissions de début d'année N sont toujours calculées sur la base des revenus de l'année N-2 mais dès la déclaration des revenus de l'année N-1 aux mois de mai-juin N, elles sont ajustées aux revenus de l'année N-1 et les cotisations émises au titre de l'année N-1 sont aussitôt régularisées sur les revenus nouvellement connus de l'année N, tandis que les futures cotisations provisionnelles du début de l'année N+1 sont d'ores et déjà calculées. Par ailleurs, le cotisant a la possibilité d'estimer ses revenus en cours d'année. Enfin, à la demande du RSI et sur décision du ministre chargé du budget, les remboursements des trop perçus de cotisation par les Urssaf ont été drastiquement accélérés par la suppression des contrôles *a priori*, alignant ainsi les pratiques de la Sécurité sociale sur celles prévalant en matière d'impôt sur le revenu : en moyenne, une masse de près d'un milliard d'euro est restituée aux indépendants dont l'activité s'est réduite six mois plus tôt que par le passé.

En 2019, en application des dispositions de la Loi de financement de la Sécurité sociale, une expérimentation vise à assouplir le système mis en œuvre en 2015 en permettant au cotisant, à travers un service numérique, de moduler son revenu

en temps réel, mensuellement ou trimestriellement s'il le souhaite, avant chaque échéance, avec calcul immédiat de ses cotisations au taux exact. Le service sera entièrement dématérialisé et le cotisant ne sera donc plus destinataire de notifications papier (avis d'appel, échéanciers...). Cependant, le cotisant devra toujours déclarer son revenu annuel l'année suivante et reste donc exposé à la régularisation définitive des cotisations impliquant un appel complémentaire ou un remboursement non contemporain du moment de formation du revenu soumis aux cotisations.

1.2/ Malgré des mesures de simplification, le barème des taux de cotisations sociales demeure parfois inéquitable et s'est re-complexifié ces dernières années

A ces modalités complexes d'appel de cotisations, s'ajoute un barème également complexe avec des cotisations minimales, des cotisations plafonnées et des assiettes différentes selon les différents risques. Ce barème a constamment évolué depuis 2012 avec cinq réformes d'ampleur quasi annuelles, dont une liste synthétique non exhaustive est présentée ci-après.

1^{ère} réforme du barème de cotisations sociales (en vigueur 2013)

- Exonération dégressive des cotisations minimales maladie sur les bas revenus
- Déplafonnement des cotisations maladie
- Intégration des dividendes (excédant 10 % du capital social) dans l'assiette sociale
- Suppression de l'abattement forfaitaire pour frais professionnels pour les gérants majoritaires de sociétés à l'IS
- Suppression de l'exonération sur les bas revenus des cotisations allocations familiales et contributions CSG-CRDS
- Harmonisation des références pour les minimums, forfaits, plafonds

2^e réforme du barème de cotisations sociales (en vigueur 2015)

- Diminution des cotisations minimales maladie (10 % du plafond annuel de la Sécurité sociale (PASS))
- Relèvement de la cotisation minimale vieillesse (à 7,7 % du PASS permettant la validation de 2 trimestres)
- Réduction dégressive des cotisations allocations familiales jusqu'à 140 % du PASS portant le taux de cotisation de 2,15 % à 5,25 % en fonction des revenus (au lieu de 5,25 % en 2014 et 5,40 % en 2013)
- Modification du calendrier d'appel des cotisations : le «3 en 1» simplifiant fortement l'enchaînement des courriers envoyés et les procédures pour les remboursements de cotisations (cf. ci-dessus)

3^e réforme du barème des cotisations sociales (en vigueur 2016)

- Suppression des cotisations minimales pour l'assurance maladie et le régime complémentaire de retraite (RCI)
- Uniformisation des assiettes minimales de cotisations sociales pour la retraite de base et les régimes invalidité-décès à 11,5 % du PASS permettant la validation de trois trimestres

4^e réforme du barème des cotisations sociales (en vigueur 2017)

- Suppression du caractère forfaitaire de 2^e année
- Réduction dégressive de la cotisation maladie pour les revenus jusqu'à 70 % du PASS (de 3 à 6,5 %)

5^e réforme du barème des cotisations sociales (en vigueur 2018 ou 2019)

- Relèvement de la CSG de 1,7 point
- Réduction du taux de cotisations allocations familiales de 2,15 points portant le taux de cotisation de 0 à 3,10 % en fonction des revenus
- Renforcement de la réduction du taux de cotisations maladie qui s'établit à 0 % pour les revenus nuls et progresse jusqu'à 6,50 % au-delà de 5 PASS (de 0 à 3,16% jusqu'à 40 % du PASS, de 3,16 à 6,35 % jusqu'à 110 % du PASS, puis 6,50 % au-delà de 5 PASS)
- Suppression du taux indemnités journalières de 0,70 % remplacé par un deuxième taux maladie de 0,85 %
- Élargissement de l'Accre à tous les créateurs (nouvellement Acre)

I.3/ Ces multiples réformes, par petites touches, n'ont finalement qu'imparfaitement atteint leurs buts initiaux

De cet enchainement de réformes successives, il est possible de tirer quelques enseignements.

Le premier enseignement réside dans la volonté des pouvoirs publics, par souci d'équité, d'atténuer le caractère très dégressif du prélèvement social des travailleurs indépendants avec, d'abord, la diminution des assiettes minimales voire leur suppression pour certains risques, le déplafonnement des cotisations (total pour la maladie et partiel pour la retraite de base), l'intégration d'une fraction des dividendes dans l'assiette sociale, puis la progressivité des taux eux-mêmes (pour les risques maladie et allocations familiales avec des taux réduits sur les bas revenus). De ce point de vue, on peut considérer que les réformes successives ont permis de rendre le barème légèrement moins dégressif.

Le second enseignement est la volonté de rendre le barème de cotisations en phase avec les risques couverts : davantage créateur de droit pour les prestations contributives du régime de retraite de base et plus équitable pour celles à caractère universel des risques maladie et famille. L'augmentation des assiettes minimales

du risque de retraite de base a permis progressivement à l'actif dont le résultat est déficitaire ou très faible d'acquérir des droits à la retraite améliorés : d'un trimestre par année d'activité au minimum jusqu'en 2014, à deux en 2015 et à trois en 2016. La suppression des assiettes minimales pour le risque maladie, puis l'introduction de taux de cotisation réduit pour les bas revenus, a permis de corriger une situation longtemps inéquitable s'agissant d'un risque universel lorsqu'on sait qu'un assuré volontaire en assurance maladie n'acquiesce des cotisations qu'à partir d'un revenu de 9 000 € (avec un taux de 8 % sur la fraction des revenus supérieurs à 9 000 €) ou que les cotisations du régime de salariés bénéficient d'allègements significatifs sur les bas salaires alors que le travailleur indépendant devait s'acquiescer de cotisation minimale d'au moins 946 € quand bien même ses revenus étaient nuls ou déficitaires. En revanche, ces réformes successives n'ont pas corrigé le caractère inéquitable du prélèvement de la CSG et de la CRDS lesquelles sont assises sur le revenu net augmenté des cotisations obligatoires, soit une assiette « super brute » (équivalente *mutatis mutandis* à la somme de la part salariale et de la part patronale), tandis que celle des salariés est calculée sur le seul salaire brut (hors part patronale) et bénéficie de surcroît d'un abattement à 98,25 % (compte tenu de la déduction des frais professionnels) ; la hausse récente du taux de CSG amplifie l'iniquité.

Ces réformes ont également tenté de poursuivre un objectif de simplification avec cependant un résultat en demi-teinte. Seules certaines assiettes minimales (celles de la retraite de base et de l'invalidité) ont été unifiées tandis que la poursuite de l'objectif de baisse de charges sur les bas revenus, entre différentes bornes de revenus (bornes différentes selon les risques) a conduit au contraire à complexifier le calcul des cotisations conduisant à l'impossibilité pour un cotisant de calculer facilement ses cotisations.

Pour de plus amples analyses sur les barèmes des cotisations et contributions sociales, le lecteur pourra se reporter au rapport, très complet, du Haut Conseil du financement de la protection sociale d'octobre 2016 qui pointe notamment des différences importantes des prélèvements sociaux du régime social des travailleurs indépendants par rapport aux autres régimes.

Le dernier enseignement à tirer de cette multitude de réformes intervenues entre 2012 et 2019 a trait, de façon plus générale, à la conduite des politiques publiques et est double :

- ▼ d'une part, l'extrême difficulté à simplifier par petite touche un système complexe (alors même que les attentes des principaux intéressés, les cotisants, se font de plus en plus pressantes comme le montrera la partie 2) ;
- ▼ et, d'autre part, l'absence d'autre issue que de changer de paradigme lorsque des mesures d'ajustement ne peuvent suffire (cf. partie 3).

En effet, la poursuite d'objectifs aussi divers que la recherche de davantage d'équité, de simplification tout en veillant à diminuer les charges pour les bas revenus, à préserver les droits sociaux sans amoindrir le rendement des prélèvements sociaux relève de la quadrature du cercle qui ne peut être résolue sans une remise à plat du système actuel.

II- LA SÉCURITÉ SOCIALE DES INDÉPENDANTS S'EST IMPOSÉE DANS LE DÉBAT PUBLIC PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME ACTUEL RENDANT DIFFICILE L'ACCEPTATION DU PRÉLÈVEMENT SOCIAL

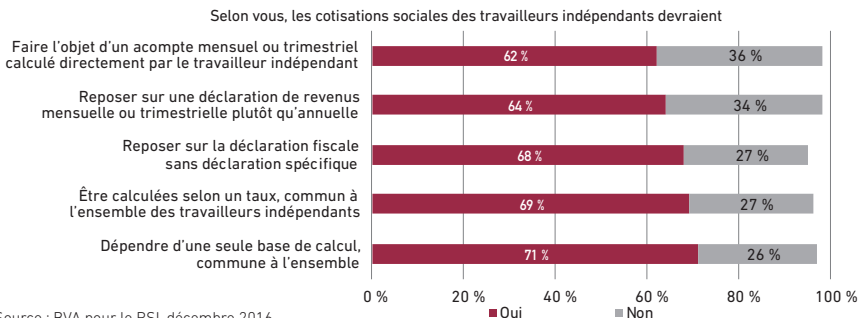
II.1/ De nombreux travailleurs indépendants ne sont pas satisfaits du système actuel

Dans les années 2010, la sécurité sociale des indépendants a vécu un mouvement de contestations au moins aussi virulent que ceux connus dans le passé, tous les vingt ans (poujadisme, cidunati, CDCA). Les raisons en sont multiples : dysfonctionnements consécutifs à la mise en œuvre de l'ISU (interlocuteur social unique confiant le recouvrement spontané aux Urssaf), poids des charges sociales, complexité et illisibilité du système de cotisations (concernant autant les modalités d'appel que le barème).

Les résultats du baromètre de satisfaction 2016 des affiliés du RSI indiquaient ainsi une satisfaction globale de 54 % notamment lié au fait que 58 % des sondés jugeaient peu compréhensible et peu clair le mode de calcul des cotisations. Résultats décevants au vu des réformes engagées et notamment celle concernant les modalités d'appel (mise en œuvre du calendrier d'appel « 3 en 1 » en 2015). Les travailleurs indépendants considèrent le système encore trop complexe et attendent davantage de simplicité.

Une enquête d'opinion portant sur les attentes des travailleurs indépendants a été commandée par le RSI à BVA en décembre 2016. Les résultats confirment ces attentes puisque plus des deux tiers des travailleurs indépendants (hors micro-entrepreneurs) appellent des réformes drastiques en matière de cotisations qui vont dans le sens d'une simplification des assiettes, des modalités de déclarations des revenus, de calcul de cotisations, etc.

Graphique 1 : Attentes des travailleurs indépendants



Source : BVA pour le RSI, décembre 2016

II.2/ De nombreux rapports et contributions rendus publics dressent un constat analogue et proposent des pistes d'évolutions qui vont pour la plupart dans le même sens

Alors que le mécontentement des travailleurs commençait à se faire entendre, le Régime social des indépendants est devenu un enjeu public et un objet du débat politique. De nombreuses institutions se sont alors penchées sur les freins à l'entrepreneuriat, sur la complexité des modalités de calculs des cotisations des travailleurs indépendants, etc. et ont livré ces dernières années leurs rapports.

On peut citer sans prétendre à l'exhaustivité : le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires relatif aux indépendants (2008), le rapport du député Grandguillaume « Entreprises et entrepreneurs individuels – Passer du parcours du combattant au parcours de croissance (2013), le rapport des sénateurs Godefroy-Cardoux (2014), le rapport des députés Bulteau-Verdier (2015), le rapport Barbaroux « Lever les freins à l'entrepreneuriat individuel » (2015), le rapport « Le régime social des indépendants » du Cese (2015), le rapport IGF-Igas sur l'assiette et les modalités de calcul des cotisations (2016), le rapport déjà cité du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants (2016), les propositions de l'Institut de protection sociale dans le cadre de la présidentielle (2017), les propositions de l'UPA dans le cadre de la loi PACTE (2018)...

Tous ces rapports convergent vers le même constat : une nécessaire amélioration de la lisibilité, une simplification des statuts et des barèmes de cotisations, la dénonciation des possibilités d'optimisation, la problématique du délai entre la formation du revenu et l'acquittement des prélèvements sociaux, la simplification des déclarations sociales et fiscales. La plupart préconise, en autres, une simplification drastique des modalités de déclarations et d'appel des cotisations.

III- UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DES MODALITÉS D'APPEL ET DE CALCUL DES COTISATIONS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS DONT LA LOGIQUE REJOINDRAIT CELLE PRÉVALANT POUR LES MICRO-ENTREPRENEURS EST POSSIBLE ET DÉSORMAIS PLUS QUE NÉCESSAIRE

Le système actuel a quasi épuisé ses marges de perfectionnement. Il faut se résoudre à envisager de changer de logique en reconsidérant en profondeur le mode de détermination de l'assiette sociale et la mécanique de déclaration des revenus et de calcul des cotisations. Un nouveau système pourrait être la généralisation de l'auto-liquidation des cotisations sociales des travailleurs indépendants dont seuls les micro-entrepreneurs bénéficient aujourd'hui et qui est, clairement, à l'origine du succès de leur statut.

L'idée d'une auto-liquidation des cotisations sociales est plébiscitée par les cotisants. Mais elle fait l'objet de fortes réserves des pouvoirs publics. Pourtant, l'auto-liquidation qui n'a jamais été véritablement instruite jusqu'à présent est restée dans le registre de la revendication politique de la part des travailleurs indépendants et de leurs représentants. Il est proposé, ici, de présenter ce que pourrait être un schéma d'auto-liquidation des cotisations.

III.1/ L'auto-liquidation, un système proche de la logique prévalant pour les micro-entrepreneurs, doit être étudié

L'auto-liquidation des cotisations sociales par les travailleurs indépendants viserait à :

- modifier l'assiette des cotisations et de contributions sociales en rendant celle-ci unique et compréhensible ;
- simplifier le barème de taux de cotisations sociales afin d'obtenir un taux unique global par tranche de revenu.

III.1.1/ Les assiettes sociales actuelles seraient fondues en une seule assiette correspondant à la rétribution que le travailleur indépendant décide de se verser

Il est rappelé que les assiettes des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) sont différentes.

Celle des cotisations sociales est égale au revenu net augmenté des cotisations facultatives et des revenus exonérés fiscalement qui sont réintégrés. Ce revenu net pris en compte dans le calcul des cotisations sociales dépend du statut du travailleur indépendant : pour environ une moitié de travailleurs indépendants hors micro-entrepreneurs, les gérants de société soumise à l'impôt sur les sociétés (IS), il s'agit de la rémunération qu'il se verse augmentée, le cas échéant, de la part des dividendes versés excédant 10 % du capital social ; pour l'autre moitié, les entrepreneurs individuels ou gérants d'une société soumise à l'impôt sur le revenu (IR), il s'agit du bénéfice net comptable.

Celle de la CSG et de la CRDS est égale à celle des cotisations sociales augmentée des cotisations obligatoires de sécurité sociale, soit une assiette « super brute ».

La nouvelle assiette sociale dans le cadre de l'auto-liquidation serait unifiée pour les cotisations sociales et les CSG-CRDS. Elle correspondrait au montant que le travailleur indépendant prélève sur les revenus d'activité de son entreprise pour subvenir à ses besoins personnels. Elle serait à ce titre plus proche de la rémunération du gérant de société à l'IS.

Cela permettrait à l'indépendant à l'IR de ne pas acquitter, par exemple, de cotisations sur la part de ses bénéfices qui restent dans l'entreprise ou y sont réinvestis. Cela conduirait également, à l'inverse, à acquitter des cotisations assises sur le montant prélevé des réserves de l'entreprise les années pour lesquelles le bénéfice comptable est insuffisant voire nul ou déficitaire.

L'intégration des cotisations facultatives (environ 3,5 Md€ pour 950 000 déclarations) dans la nouvelle assiette sociale peut être discutée. Il est proposé ici qu'elles restent dans l'assiette sociale et soient déclarées au fur et à mesure de leur paiement.

S'agissant de la réintégration des revenus exonérés fiscalement (environ 500 M€ pour près de 30 000 déclarations), cette distinction ne devrait plus avoir plus d'objet compte tenu de la nouvelle logique de ne déclarer que ce que le gérant prélève de l'entreprise.

S'agissant des dividendes (environ 900 M€ pour près de 35 000 déclarations), deux solutions sont envisageables : soit les dividendes cessent d'être réintégrés dans l'assiette sociale puisqu'il peut être considéré qu'elle ferait double emploi avec le prélèvement sur l'activité auquel procède le chef d'entreprise, soit les modalités de prélèvement sur les dividendes seraient adaptées en ne prenant comme seuil d'assujettissement non plus 10 % du capital social mais 10 % des capitaux propres permettant ainsi de préserver la « fonction » de rémunération du risque et du capital pour les entreprises dont le capital social est faible.

Les principaux avantages de cette évolution de l'assiette sociale sont une réelle simplification du dispositif pour les assurés sociaux, la suppression *de facto* de **toutes régularisations de cotisations** positives ou négatives l'année civile suivant l'exercice comptable dont on sait qu'elle n'est pas comprise par les cotisants et pénalisent fortement ceux, nombreux, ayant des variations importantes de revenus (*cf. supra*) et ce malgré les avancées du calendrier d'appel de cotisations « trois en un » mis en place en 2015. Un service numérique, simple d'utilisation, à l'image de ce qui existe pour les micro-entrepreneurs, devrait être développé et mis à disposition des cotisants : compte tenu de la rétribution que souhaite se verser l'indépendant, le système calculerait le prélèvement social correspondant et, après validation de l'indépendant, prélèverait du compte bancaire professionnel le montant total y compris charges qui serait ré-éclatée en même date de valeur en deux parts, l'une – la rétribution – virée sur le compte bancaire personnel de la personne, l'autre – le prélèvement social – virée sur le compte bancaire de l'organisme de recouvrement qui la répartira ensuite entre les différentes branches du régime général et autres attributaires en toute transparence pour le cotisant. Bref, il s'agirait d'une forme de prélèvement à la source, chaque fois que l'indépendant se rémunère¹. Seul l'ancien et dernier directeur général du RSI, Stéphane Seiller, avait, en 2017, soutenu ce projet, qui lui apparaissait d'utilité publique. Il ne comprenait pas l'opposition de l'administration à faire le prélèvement à la source pour la population d'actifs et l'assiette pour lesquelles l'intérêt est le plus manifeste : les indépendants dont le revenu fluctue beaucoup et leurs cotisations sociales, qui représentent près de 50 % de leur revenu net.

En définitive la nouvelle assiette sociale ne serait donc plus liée aux revenus déclarés à l'administration fiscale, le projet de fusion de la déclaration de revenu et de la déclaration sociale des indépendants deviendrait sans objet.

Cette désynchronisation de la constitution de l'assiette sociale et du bénéfice comptable d'une part et des déclarations sociale et fiscale d'autre part **supposerait la détention obligatoire de comptes bancaires séparés distinguant le compte professionnel du compte personnel**, et ce moins à des fins de contrôle *a posteriori* que surtout de saine gestion de l'entreprise.

Ce nouveau mode de déclaration de l'assiette sociale, et de paiement des cotisations, serait davantage structurant pour les gérants à l'IR que pour ceux à l'IS, le concept de rémunération étant plus proche de cette ponction sur l'activité que celui du bénéfice comptable de l'entreprise.

¹ Pierre Pezziardi, un ancien entrepreneur qui s'est mis désormais au service de l'intérêt général en suscitant le développement de services numériques publics qui suppriment les irritants auxquels sont confrontés nos concitoyens en leur apportant des solutions simples et pratiques, a conçu un dispositif selon ce schéma : « **le prélèvement à la source des indépendants** ». Une description de ce dispositif peut être encore consultée sur le site [beta.gouv.fr](https://beta.gouv.fr/startups/psi.html) (<https://beta.gouv.fr/startups/psi.html>). Ce projet y figure pourtant actuellement dans la liste des projets abandonnés, faute du soutien de l'administration...

III.1.2/ Pour parachever l'impact de simplification de l'auto-liquidation, le barème des cotisations et contributions sociales serait simplifié pour parvenir à un taux unique de prélèvement social

Le barème des taux de cotisations des travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs est complexe contrairement à celui des micro-entrepreneurs qui consiste simplement en un taux de cotisation global selon l'activité exercée (12,8 % pour les activités de vente et 22 % sur les prestations de services sur le chiffre d'affaires), la répartition par risque (maladie-maternité, invalidité-décès, retraite de base et complémentaire, allocations familiales, CSG-CRDS, formation professionnelle) se faisant ensuite par l'organisme collecteur pour le financement des branches et pour alimenter le compte des assurés pour l'acquisition de droits sociaux (retraite, invalidité-décès, indemnités journalières).

L'idée serait donc de reprendre le même principe et de l'adapter aux travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs. En substance, il s'agirait de fixer un taux de cotisation global. Pour tenir compte des actuelles cotisations plafonnées en fonction du revenu, le taux de cotisation global serait fixé marginalement par tranche de revenu déclaré. Ce taux de cotisation pourrait être d'environ 40 % à 45 % en deçà du plafond annuel de la Sécurité sociale (PASS de 40 524 € en 2019), d'environ 35 % entre le PASS et 4 PASS (actuel plafond de la retraite complémentaire) et 25 % au-delà.

Toujours à des fins de simplification et afin que le prélèvement ne devienne pas confiscatoire pour les chefs d'entreprise ayant de faibles revenus, **les assiettes minimales de cotisation subsistantes (retraite de base et invalidité) seraient supprimées** permettant ainsi d'éviter l'application de taux de cotisation effectifs supérieurs à 45 % (actuellement les taux effectifs peuvent être bien supérieurs à 100 %).

Si le nouveau barème de cotisation se réduit à un taux unique global, marginal par niveau de revenu, il sera nécessaire de mettre à disposition du cotisant une information claire et simple des couvertures qu'il acquiert par ces cotisations, contribuant ainsi à faire la pédagogie du prélèvement social et à inciter à son acceptation. Dès lors que l'assiette serait identique pour toutes les cotisations et contributions, il pourrait également être envisagé, outre l'affichage d'un taux unique global, de conserver celui des taux de cotisation par risque.

Le paramétrage précis de ce nouveau barème nécessite des simulations précises sur la base de l'assiette qui serait effectivement retenue (fusion des assiettes des cotisations et de la CSG-CRDS, traitement des cotisations obligatoires et des dividendes, suppression des minimales) et des hypothèses sur le comportement des chefs d'entreprise relatif à la part des actuels bénéfices qui serait prélevée et celle qui resterait au sein de l'entreprise. La modification des modalités de déclaration et de calcul des cotisations et contributions doit en effet se faire à enveloppe financière constante, et sans transfert de charges entre cotisants.

III.2/ Ce nouveau système induirait cependant une révision du mode d'acquisition et de sécurisation des droits en fonction des cotisations acquittées

Compte tenu de la suppression des cotisations minimales pour les risques retraite et invalidité-décès, et de l'irrégularité des revenus des travailleurs indépendants, il sera nécessaire d'envisager des modalités alternatives et complémentaires d'acquisition de droits sociaux pour les assurés et ce, principalement pour l'assurance retraite.

Concernant les droits à la retraite, en contrepartie de la suppression des cotisations minimales, il pourrait être envisagé d'étudier la possibilité de sauvegarder les droits acquis auparavant par les cotisations minimales. Deux possibilités, éventuellement combinables, pourraient être offertes à tous les travailleurs indépendants (y compris les micro-entrepreneurs), possibilités qu'il conviendra probablement de réexaminer à l'aulne de la future réforme du système de retraite.

La première consiste à valider, sous conditions, des trimestres « perdus » du fait de la suppression des minimales ; les conditions pourraient être de réserver cette possibilité au titre des premières années d'activité selon la durée totale d'affiliation et contribution minimale sur une période qui pourrait être calculée à la liquidation de la retraite, cette option trouve une certaine cohérence avec l'exonération de cotisations pour tous les créateurs à compter de 2019.

Par ailleurs, pour répondre à la forte variabilité des revenus des travailleurs indépendants, il pourrait être envisagé d'offrir la possibilité de « racheter » les cotisations minimales retraite supprimées au « tarif » des cotisations minimales (soit environ 250 € par trimestre) pour les cotisants ayant eu de faibles revenus une année donnée, cette possibilité serait offerte dans les 12 à 24 mois suivant l'année de revenu et concernerait 1 à 4 trimestres par an. Cette « offre » serait donc désynchronisée du barème, elle serait proposée, à la fin d'un exercice à la vue du nombre de trimestres validés soit par l'opérateur en charge du recouvrement, soit par l'opérateur en charge des droits à la retraite. Le cas échéant, cette souplesse offerte pour l'acquisition de droits à la retraite pourrait être également offerte aux micro-entrepreneurs qui n'acquittent pas de cotisations minimales. Ce dispositif de rachat pourrait être modulé et intégré dans les réflexions actuelles de la réforme des retraites qui devrait probablement rendre le concept de « trimestre retraite » inopérant.

Ce nouveau système de déclaration des revenus des travailleurs indépendants n'obéissant plus à un séquençage annuel mais infra annuel (la déclaration de revenus, le calcul et le paiement des cotisations se faisant mensuellement ou trimestriellement), pourrait être mis à profit pour rendre plus réactif le calcul des droits et l'octroi de prestations comme le RSA ou la prime d'activité dont le taux de recours est plus faible pour les travailleurs indépendants (rappelons que, selon l'Insee, le taux de pauvreté monétaire, mesuré au seuil de 60 % du niveau de vie médian, des non-salariés est de 18 %, soit presque trois fois plus élevé que celui des salariés). En effet, dans le système actuel où les revenus ne sont connus qu'annuellement et avec retard, ces aides interviennent aujourd'hui nécessairement tardivement après la baisse de revenus.

III.3/ La mise en œuvre d'une telle réforme suppose de changer de paradigme

La mise en œuvre de cette réforme, si elle peut sembler nécessaire, pourrait s'avérer délicate.

D'abord, parce que sa mise en œuvre percuterait plusieurs champs touchant des réglementations souvent étanches : sociales, fiscales et comptables. Cette réforme devrait donc être réfléchie et paramétrée avec toutes les parties prenantes et notamment les représentants des travailleurs indépendants, les caisses de sécurité sociale, les directions concernées des ministères en charge de l'économie et des finances et des affaires sociales, la profession des experts comptables, etc. La première difficulté serait donc d'impliquer toutes les parties prenantes et de s'assurer que les dispositions du nouveau système soient compatibles avec les différentes réglementations concernées. Cela nécessite donc une forte volonté politique.

Ensuite, parce que sa logique rompt avec celles prévalant actuellement et ce depuis très longtemps. La principale rupture concerne les modalités de déclarations du revenu, en particulier pour les entrepreneurs individuelles et gérants majoritaires de SARL à l'IR. En effet, actuellement, les déclarations de l'assiette sociale ont un sous-bassement comptable et fiscal, permettant de les contrôler (même si ce contrôle est rarement effectif). Demain, le lien entre la déclaration sociale et les sous-jacents comptables et fiscaux serait rompu même si l'obligation de tenue d'un compte bancaire personnel distinct de celui professionnel permettrait toujours un contrôle a posteriori. Cette nouvelle logique implique donc une relation de confiance de l'administration à l'égard du cotisant. Un déficit de confiance peut d'ailleurs expliquer, pour partie, la complexité actuelle des modalités d'appel et de calcul des cotisations.

En retour, cela supposerait de la part des chefs d'entreprise qu'ils se montrent responsables dans l'acte d'auto-liquidation des cotisations sociales au regard de l'acquisition des droits sociaux associés ; ils devront se montrer d'autant plus responsables que le système sera moins complexe et donc plus compréhensible et qu'ils seront davantage informés sur ses droits sociaux (le sondage BVA montre, par ailleurs, une faible connaissance des assurés quant au fonctionnement de leur Sécurité sociale).

Enfin, et de façon plus paramétrique, il s'agira de s'assurer que le nouveau mode de déclaration et de fixation de l'assiette sociale ainsi que le nouveau barème de cotisation n'aient pas un impact significatif tant au plan financier pour la Sécurité sociale et les cotisants que social pour les droits constitués des assurés. Des micro-simulations précises devront donc être menées pour paramétrer le nouveau système.

Compte tenu des modifications très significatives d'une telle réforme, il serait nécessaire de procéder d'abord à une expérimentation avant toute généralisation afin de s'assurer que d'une part ces nouvelles modalités répondent effectivement aux attentes des travailleurs indépendants et qu'elles soient suffisamment sécurisées d'autre part.

Ce nouveau modèle, simplifié, pourrait être étendu aux présidents de SAS, SASU et gérants minoritaires de SARL afin de leur faire bénéficier du barème de la sécurité sociale des indépendants et des modalités d'acquisition de droits sociaux plus avantageuses (en rappelant que la CSG sur les dividendes n'est pas créatrice de droits pour ceux ne se rémunérant qu'en dividendes). Les possibilités d'optimisations à travers des stratégies de rémunérations et/ou de choix de statuts ne seraient ainsi plus opérantes favorisant un système plus équitable.

L'ASSURANCE CHÔMAGE UNIVERSELLE : LUBIE OU NÉCESSITÉ ?

Par **Bruno COQUET**, Docteur en Economie. OFCE et IZA

Née d'initiatives syndicales et locales au XIX^e siècle, l'assurance chômage s'est imposée dans l'ensemble des pays industrialisés au cours du XX^e siècle, en raison de son efficacité avérée pour les assurés, mais aussi parce qu'elle est de ce fait un puissant stabilisateur automatique de l'activité économique. Pourtant, l'assurance chômage est encore souvent contestée, dans ses modalités comme dans ses principes, d'autant plus aisément que les régimes d'assurance chômage demeurent singuliers : en effet, aucun ensemble de règles et de modalités ne s'est véritablement imposé dans le monde, tant du point de vue du consensus social, de la rationalité économique, que des modalités de financement ou des règles d'indemnisation.

En particulier, malgré plus d'un siècle de tâtonnements et de pratique, des franges plus ou moins importantes d'actifs et d'employeurs ne sont toujours pas affiliées à l'assurance chômage, bien que l'on sache depuis des lustres qu'un tel dispositif est d'autant plus efficace qu'il incorpore toute la diversité des actifs¹.

L'Histoire, la théorie économique, la pratique de l'assurance chômage convergent : l'universalité est l'horizon logique, optimal, et donc souhaitable de l'assurance chômage. La France ne fait pas exception : l'assurance est loin d'y être universelle, si bien que les réformes qui doivent être accomplies seraient d'autant plus efficaces et vertueuses qu'elles tendraient vers cet horizon.

I - OMNIPRÉSENCE DU CHÔMAGE, BESOIN D'ASSURANCE CHÔMAGE

Dans un cadre théorique strictement néoclassique de concurrence pure et parfaite le chômage est toujours volontaire. La réalité est évidemment bien différente : des coûts de transactions, des réglementations, des imperfections du marché, des frictions, des rigidités (pas seulement sur le marché du travail), se combinent et s'ajoutent aux fluctuations conjoncturelles et aux chocs technologiques, si bien que même dans une économie fonctionnant correctement, le chômage est pour l'essentiel subi par les agents. Certains travaux vont même plus loin en soulignant le caractère consubstantiel du chômage et du mode de production industriel².

Les causes structurelles et conjoncturelles du chômage ne sont pas traitées avec des outils identiques. Le chômage structurel peut être réduit par des législations et des politiques adéquates rendant l'économie plus innovante, dynamique, adaptable. Le chômage conjoncturel, cyclique, ne peut pas être supprimé, mais seulement réduit,

1 Hubert LLEWELLYN-SMITH (1910) *Report of the British Association for the Advancement of Science*, cité par William H. BEVERIDGE (1930) *The past and present of unemployment insurance*, Oxford University Press, Humphrey Milford, London. Parmi les dix principes énoncés, il est aussi explicitement mentionné que le champ de l'assurance doit être aussi grand que possible, et que l'assurance doit être contributive (c'est le relâchement de ce dernier principe qui dans les années 1920 conduisit le système anglais à la faillite).

2 Robert SALAIS, Nicolas BAVEREZ, Bénédicte REYNAUD (1986) *L'invention du chômage*, Presses Universitaires de France, Paris.

et ses conséquences atténuées par des politiques conjoncturelles. Mais dans toutes ces situations l'assurance chômage peut jouer un rôle bénéfique, tant sur le plan de l'efficacité économique que sur le plan social.

I.1/ Le chômage n'épargne plus personne

Depuis 40 ans la France connaît un chômage élevé et persistant. Ce chômage s'est d'abord concentré sur des cohortes masculines, issues de carrière longues dans l'industrie, et sur des jeunes peu qualifiés, au début de leur vie active. Puis, avec l'arrêt des préretraites et les réformes des retraites, le nombre de seniors exposés au chômage est reparti à la hausse. Enfin, depuis le début de la crise le chômage s'est diffusé aux classes d'âge intermédiaires, hommes et femmes, en miroir de la dualisation du marché du travail et, plus récemment, de l'émergence des nouvelles formes d'emploi.

La majorité des actifs sont aujourd'hui exposés au chômage une ou plusieurs fois dans leur vie, bien au-delà de ce que peut laisser accroître une lecture statique des statistiques du chômage : en effet, si environ 21 millions de personnes sont en emploi de manière continue dans l'année³, près de 7 millions d'actifs « contraints » occupent des emplois fragmentés pour un temps de travail annuel cumulé inférieur à un mi-temps ; s'y ajoutent naturellement 3 millions de chômeurs au sens du BIT, qui ne travaillent pas du tout.

Ce sont donc environ 10 millions d'actifs, c'est-à-dire plus d'un tiers d'entre eux, qui sont soit au chômage complet, soit en emploi au moins une fois dans l'année : telle est donc la population ayant potentiellement besoin de garantir son revenu à l'aide d'une assurance chômage, parce qu'étant involontairement privée d'emploi tout ou partie de l'année. Il faut aussi préciser que ces données n'incluent pas le chômage des actifs dont l'offre de travail est réduite par des circonstances voulues ou subies, qui concernent 4 millions de personnes supplémentaires. Il s'agit bien de chômage involontaire, c'est-à-dire produit par des causes collectives, communes, auxquelles potentiellement nul n'échappe, et que l'on peut donc qualifier d'*universelles*.

La population active concernée est donc bien plus vaste que celle des salariés des secteurs marchands affiliés à l'Unedic, qui est de l'ordre de 17 millions, et des chômeurs indemnisés à ce titre (2,7 millions en moyenne), lesquels sont d'ailleurs nombreux à travailler, cumulant parfois durablement un petit salaire avec une fraction de leur allocation⁴.

Les mutations de l'emploi et du marché du travail qui, depuis vingt ans, fragmentent et segmentent le marché du travail ont donc indéniablement renforcé, sur les plans quantitatif et qualitatif, le besoin d'assurance chômage.

Le besoin de protection est à l'image du chômage : persistant. Aucune catégorie n'est épargnée, le chômage étant désormais installé partout dans le monde du travail. L'assurance chômage est une partie de la réponse, mais elle doit pour cela devenir universelle, et non plus être réservée aux seuls salariés d'un nombre limité de secteurs d'activité, et de manière générale adaptée à l'économie et au marché du travail tel qu'il est aujourd'hui.

³ Insee références (2017). *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2017 - Insee Références.

⁴ Ces chômeurs en « activité réduite » sont inclus dans la catégorie des « actifs contraints » ci-dessus.

I.2/ L'assurance doit répondre aux problèmes d'aujourd'hui

Qu'elle soit d'obédience libérale ou interventionniste, la littérature économique est unanime quant au fait qu'un pays est toujours plus performant avec une assurance chômage que sans elle. Le seul débat réside dans les modalités de cette assurance qui, lorsqu'elles sont « optimales », permettent d'atteindre des niveaux de croissance, d'emploi et de « bien-être » plus élevés. Et c'est parce que l'assurance chômage est un dispositif économiquement efficace, qu'elle offre une véritable protection sociale, pas l'inverse. Il en résulte que l'assurance chômage est toujours souhaitable, et que son défi opérationnel ne réside pas dans l'empilement des principes vertueux, mais dans la capacité à forger des règles économiquement efficaces, dont découle ensuite la Sécurité sociale.

Une grande majorité des actifs étant aujourd'hui exposés au risque de chômage au fil de trajectoires très diversifiées, la mission de l'assurance chômage ne se réduit donc plus à assurer un profil homogène de salariés contre une gamme réduite de risques. Elle doit répondre à une grande variété de besoins, de situations, de profils de risques, en emploi (pour ce qui concerne l'affiliation et les ressources) et au chômage (pour les dépenses).

Pourtant l'assurance chômage française reste essentiellement centrée sur ses bases des années 1980, même si ses pratiques ont sensiblement évolué à l'intérieur de ce périmètre.

- ▼ Le champ d'application est identique depuis 1976, car seuls les employeurs et les salariés des secteurs marchands y sont affiliés, ce qui limite la solidarité interprofessionnelle face au risque de chômage. La principale évolution réside dans le fait que la plupart des catégories d'actifs qui étaient pris en charge par les politiques publiques dans les années 1980 (préretraites, allocations d'insertion) sont désormais renvoyés vers l'assurance chômage.
- ▼ Sa logique d'action a évolué, à la fois pour couvrir les risques nouveaux, mais également pour mieux intégrer et influencer les comportements des assurés et des chômeurs. Ces évolutions restent à parfaire, mais une place plus importante a été faite aux objectifs économiques de l'indemnisation du chômage, qui n'est plus gérée comme un pur dispositif d'aide sociale.

C'est là que se situent les enjeux d'universalisation de l'assurance chômage : affilier l'ensemble des actifs et des employeurs, rééquilibrer le financement entre les assurés et la collectivité, et bâtir des instruments permettant une couverture équitable des différents risques qui conduisent au chômage.

II - INDIVIDUALISER L'ASSURANCE CHÔMAGE : UNE SOLUTION ILLUSOIRE

Dans la mesure où le chômage est un problème qui concerne chacun, il faut s'intéresser aux conditions dans lesquelles les agents pourraient s'en protéger seul : est-ce possible et à quel prix, cela a-t-il une influence sur le chômage des autres agents, sur la croissance et le bien-être agrégé, etc. ? En d'autres termes les alternatives à l'assurance chômage peuvent-elle augmenter le bien-être individuel et collectif.

II.1/ Épargner plutôt que s'assurer : souvent impossible, toujours inefficace

Certains actifs peuvent penser qu'il leur est possible d'échapper au chômage, ou de s'auto-assurer car leurs revenus sont suffisants pour constituer une épargne de précaution.

Aussi loin que l'on remonte dans l'ère industrielle, il est très clair que l'épargne de précaution individuelle n'est une solution contre le chômage que pour des cas individuels très exceptionnels. En effet le chômage touche principalement les travailleurs à bas salaires, dont la propension à consommer est très forte compte tenu de leur faible niveau de revenus (ces actifs reçoivent d'ailleurs souvent des compléments de revenus sous forme de transferts publics redistributifs) : la capacité d'épargne des actifs les plus exposés au risque de chômage est donc faible, voire négative.

Au niveau agrégé, on sait aussi depuis plusieurs décennies que l'épargne de précaution est inefficace pour couvrir la perte de revenu qu'engendre le chômage. En effet, même si la capacité d'épargne était uniforme, et le risque de chômage aléatoire, il faudrait bloquer un montant colossal d'épargne liquide pour offrir une sécurité financière identique à celle de l'assurance. Comparativement, l'assurance mutualisée ne nécessite aujourd'hui de mobiliser sous forme de transferts qu'une fraction des droits potentiels qui devraient être couverts par l'épargne de précaution : dans le système actuel seuls les droits des actifs qui deviennent effectivement chômeurs doivent être financés⁵.

L'assurance mutualisée est donc un choix pragmatique, car elle permet une protection effective, et une économie de moyens du fait qu'elle n'immobilise pas une grande quantité d'épargne liquide : son coût est donc faible, même si elle est à « fonds perdus ». Et le niveau du chômage étant au premier ordre indépendant de l'existence de l'assurance, ce coût est d'autant plus faible que le nombre d'affiliés est élevé, ce qui va de pair avec une diversification du risque qui renforce sa résilience.

Actuellement, les principes d'affiliation à l'assurance sont flous, créant des situations très hétérogènes en termes de droits, d'équité, de solidarité, mais aussi d'efficacité du régime d'assurance.

⁵ Pour donner un ordre de grandeur, si chaque actif actuellement affilié devait épargner une année de droits à l'assurance chômage, ce sont au minimum 57 % de la masse salariale brute qui devraient être en permanence bloqués sur des comptes, alors qu'aujourd'hui les ressources mobilisées sont dix fois moindres.

- ❖ Les non-salariés ne peuvent pas s'affilier à l'Unedic, même s'ils le veulent.
- ❖ Certains actifs peuvent faire le choix de se couvrir seuls contre le risque de chômage (certains chefs d'entreprises recourent à une assurance privée), ou même de ne pas s'assurer s'ils estiment que cela est plus rentable pour eux considérant la faiblesse de leur risque de chômage.
- ❖ Inversement certains salariés dont le risque de chômage est faible n'ont pas le droit de se désaffilier pour des raisons d'équité au sein du régime mutualisé (les « cadres »), et il est essentiel pour le régime de les conserver au sein du périmètre de mutualisation, puisqu'ils contribuent beaucoup tout en ayant une faible probabilité d'être au chômage et donc de bénéficier d'allocations (en d'autres termes, ce public est très « rentable »).
- ❖ Par ailleurs les salariés dont l'employeur choisit de s'auto-assurer (cf. ci-dessous) ne pourraient s'affilier même s'ils le souhaitent.

Un des enjeux de l'universalisation est de renforcer l'équité parmi les actifs, qu'il s'agisse de permettre la couverture assurantielle de tous ceux ayant un risque de chômage élevé, ou bien de recevoir des contributions de ceux qui y sont peu exposés : en outre cette universalisation de l'affiliation diversifie les risques de l'assureur sans augmenter le chômage au niveau agrégé, ce qui réduit mécaniquement le coût individuel de l'assurance.

L'assureur doit néanmoins compter avec l'épargne de précaution, car celle-ci existe de toutes manières, mais aussi parce qu'une habile combinaison d'assurance mutualisée et d'épargne de précaution (pour ceux qui le peuvent) est un puissant levier de contrôle de l'*aléa moral*, menace que l'assureur doit contrôler par tous les moyens.

II.2/ Garantir l'emploi pour contourner l'assurance obligatoire : illusoire et injuste

Certains employeurs cherchent à s'extraire de l'assurance chômage mutualisée. Ainsi en France, le secteur public est depuis toujours en marge de l'assurance chômage. Cette notion d'employeurs publics est très large, ceux-ci étant définis par le fait qu'ils ont l'obligation (3 fonctions publiques, hôpitaux, etc.) ou seulement la possibilité de s'auto-assurer, c'est-à-dire de payer les droits prévus par la convention d'assurance chômage de l'Unedic aux salariés non-titulaires qui seraient au chômage en fin de contrat⁶.

A sa création en 1958 l'Unedic ne comprenait qu'un nombre limité de secteurs d'activité ; c'est seulement en 1976 qu'elle est devenue le régime interprofessionnel que nous connaissons aujourd'hui, qui couvre l'ensemble des secteurs marchands. L'assurance chômage d'alors était en outre un régime complémentaire, dont les prestations s'ajoutaient à différentes allocations de base versées par l'Etat. Ce système dual, repris en mains par l'Etat lorsqu'il s'est retrouvé dans l'impasse en 1979, a été rendu aux partenaires sociaux en 1984 après plusieurs réformes structurelles d'ampleur, à l'intérieur du régime (fusion des allocations, création des filières, etc.) comme à

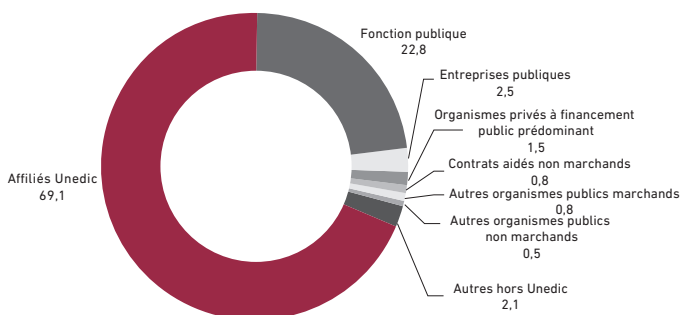
⁶ Pour la réglementation complète voir Pôle Emploi. Quelques employeurs publics sont probablement affiliés, mais aucune donnée n'est disponible sur ce sujet. Par une autre méthode le rapport annuel du ministère de la Fonction publique (DGAFP) chiffre la proportion de l'emploi public à environ 25 % de l'emploi salarié.

l'extérieur (création du régime de solidarité – confié à l'Etat – qui couvre les chômeurs de très longue durée ou en insertion, création des préretraites⁷, etc.).

Ce qui est resté inchangé depuis l'origine de l'assurance chômage en France, c'est l'exemption d'affiliation du secteur public. Cette situation par défaut s'est même institutionnalisée avec les réformes actées dans la période 1979-1984 : lorsque l'employeur n'est pas affilié à l'Unedic, ses salariés deviennent de facto redevables d'une cotisation de 1 % du salaire au Fonds de Solidarité⁸.

Cette survivance d'un régime d'exception n'est justifiable d'aucun point de vue. Nul n'est responsable en particulier des causes structurelles d'un chômage qui n'épargne personne, mais dans une économie sociale de marché nul employeur ne peut prétendre en immuniser gratuitement ses salariés. Promettre une garantie d'emploi n'est possible que si l'employeur a accès à une ressource financière peu contrainte : l'impôt s'il s'agit d'un employeur public, une rente de situation s'il s'agit d'un employeur en situation monopolistique⁹. Ces employeurs peuvent donner l'illusion de surmonter les fluctuations d'activité et de conjurer le chômage, voire de constituer l'archétype de l'employeur socialement responsable, alors qu'en réalité le chômage et son coût sont seulement reportés sur les autres agents, via un taux de prélèvement obligatoire plus élevé, des distorsions de concurrence et de prix, nuisibles à l'activité et à l'emploi, qui reportent le chômage et son coût vers les secteurs obligatoirement affiliés à l'Unedic.

Actifs en emploi selon le statut, le secteur, l'affiliation à l'Unedic (%).



Sources : Insee, Unedic, DGAFP, calculs de l'auteur En % de l'emploi salarié total (Dernière années complète disponible : 2014).

7 Rappelons qu'en 1984 le budget est alors supérieur à celui de l'assurance chômage, que les droits Unedic peuvent aller jusqu'à 5 ans, et que le Fonds de solidarité indemnise les chômeurs en fin de droits (ASS) et ceux qui n'ont pas suffisamment travaillé (Allocations d'Insertion) pour être éligible à l'assurance chômage Unedic.

8 La liste « positive » de ces employeurs n'a cependant jamais été établie par le Fonds de Solidarité, si bien que leur nombre et leur nature restent inconnus, et qu'il est impossible de savoir si toutes les cotisation dues ont été récoltées durant la période d'existence du Fonds de 1984 à 2017 (Cour des Comptes, 2016).

9 Cf. Bruno COQUET (2016). « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas » *Note de l'OFCE* n°59.

III- UNIVERSALISER L'ASSURANCE CHÔMAGE

III.1/ Une évolution logique, car elle accroît l'efficacité

En France l'assurance chômage reste particulièrement éloignée de l'universalité et donc de son optimum, ce qui la rend globalement peu équitable et peu efficace (structure de financement inadéquate, chômage structurel plus élevé, finances publiques détériorées, etc.), du point de vue des comportements des agents, et donc du fonctionnement plus général de l'économie.

Une large mutualisation permet de diversifier les risques, d'abaisser le coût et d'augmenter la résilience du système d'assurance. Depuis leur création, et les premières faillites, on a très tôt observé que des régimes d'assurance chômage sont d'autant plus fragiles qu'ils œuvrent dans un périmètre restreint (une profession, un secteur, une municipalité)¹⁰. Si chacun ne cotisait qu'en fonction de son risque de chômage l'assurance serait dénaturée. L'assurance contributive est un moyen de rendre acceptable l'égalisation des contributions dans un système où les risques sont inégaux, et où ceux qui ont les moyens les plus élevés sont aussi les moins exposés au risque. Maximiser la mutualisation est donc aussi un moyen de baisser le coût moyen pour chaque assuré : à cet égard le système français présente un degré de solidarité exceptionnel si l'on considère le haut niveau de l'assiette de cotisation, qui de plus concerne des salariés peu exposés au risque de chômage¹¹.

Deux expériences polaires illustrent les risques et opportunités associés à l'universalisation excessive ou à son absence totale. Dans les années 1920 et 1930, l'abaissement des conditions d'éligibilité, autrement dit un accès trop « universel », a engendré la faillite du régime d'assurance anglais ; à l'opposé, en Allemagne la priorisation de l'équilibre financier a conduit à de telles restrictions d'éligibilité, que le nombre de bénéficiaires s'est effondré au point de ne plus couvrir qu'un nombre infime de chômeurs. L'universalisation est l'équilibre à atteindre entre ces deux extrêmes que sont la transformation du système d'assurance en instrument de redistribution régalienne, ou son attrition.

Universaliser l'assurance n'augmenterait pas le chômage. Le niveau agrégé du chômage indemnisable n'est pas le fruit du comportement individuel des agents mais du fonctionnement de l'économie dans son ensemble, ou du fait que les actifs soient très différemment exposés au risque en raison de leurs caractéristiques individuelles (non-qualifiés, seniors, etc.)¹² : ainsi, le nombre de chômeurs et les ressources nécessaires à leur indemnisation sont en première approche indépendants du nombre d'affiliés et de la nature du dispositif d'assurance. Toutefois, par destination, l'assurance chômage a tendance à élever le chômage : parce qu'elle accroît le nombre de chômeurs (l'indemnisation favorise la déclaration du chômage qui sinon resterait caché) et parce qu'elle allonge les épisodes de chômage, puisque c'est sa fonction

10 Pour les aspects historiques, on peut se reporter de Saul BLAUSTEIN (1993). *Unemployment Insurance in the United States – The first half century*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, Bruno COQUET (2013). *L'assurance chômage : une politique malmenée*. Editions de l'Harmattan, Paris, et Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER (1999). *L'Etat face aux chômeurs*. Editions de l'Harmattan, Paris.

11 Même si le coût de ce risque est très élevé lorsqu'il se manifeste, en particulier pour les seniors

12 L'assurance doit bien sûr être optimale pour éviter l'aléa moral (non-reprise d'emploi du chômeur lorsqu'il reçoit une offre raisonnable) et la sélection adverse (fait pour l'employeur d'organiser l'emploi afin de rendre leurs salariés rapidement indemnisables, comme par exemple dans les secteurs du spectacle)

que de maintenir la consommation du chômeur jusqu'à ce qu'il retrouve un emploi conforme à ses compétences, et ne soit donc pas contraint d'accepter le premier emploi venu, où ses compétences seraient mal utilisées ou mal rémunérées. Ainsi, quand bien même les épisodes de chômage seraient-ils plus nombreux et/ou plus longs avec l'assurance chômage que sans elle, la présence d'une assurance chômage efficiente accroît l'efficacité de l'économie : la production, l'emploi, les revenus et le niveau du « bien être » sont plus élevés.

Une assurance chômage universelle n'a pas pour projet de couvrir 100 % des chômeurs. Il est en effet inévitable que des chômeurs ne soient pas éligibles à l'indemnisation, car l'assurance ne peut pas couvrir toutes les situations de chômage involontaire, quelles qu'en soient les causes et la durée : il faut nécessairement établir des conditions (affiliation, éligibilité, durée des droits limitée dans le temps, etc.), sans quoi l'assurance ne serait pas viable. Ces populations sont reportées vers les purs dispositifs d'allocations sociales dédiés à la lutte contre la pauvreté et financés par l'impôt¹³. L'universalisation inclurait de nouvelles populations (indépendants), mais celles-ci n'ont pas de raison d'avoir un ratio indemnisables/cotisants différent de celui des populations actuellement couvertes, si bien que l'équilibre du régime ne serait pas modifié.

III.2/ Un objectif souhaitable et accessible

L'universalité de l'assurance chômage ne relève donc ni d'une générosité inconsidérée, ni d'un idéal, mais elle avant tout une condition de l'optimalité du dispositif, donc un objectif opérationnel à atteindre. L'assurance chômage universelle ne se décrète pas mais elle s'organise autour des 4 domaines suivants :

- ❖ *Champ* : tous les travailleurs et tous les employeurs doivent être affiliés, quel que soit leur statut.
- ❖ *Éligibilité aux droits* : même universelle une « assurance » chômage doit imposer des critères d'éligibilité, qui la distinguent de l'aide sociale.
- ❖ *Règles applicables* : le principe de droits et devoirs identiques pour tous, n'exclut pas la diversité des instruments permettant à l'assureur de maîtriser les comportements¹⁴ des différents types d'assurés.
- ❖ *Financement* : le chômage résultant de causes collectives, les cotisations des assurés doivent être complétées par un financement public.

¹³ Il faut le souligner que les modalités « d'indemnisation » sont dans ce cas plus « généreuses » que celles dénoncées comme telles pour les bénéficiaires de l'assurance chômage : les droits au RSA ne sont pas soumis à des conditions d'affiliation, sont rechargeables sans limite, le cumul d'un salaire avec le RSA est deux fois plus « généreux » que le cumul avec l'allocation chômage, les obligations de recherche d'emploi sont souvent théoriques, aucune sanction ne s'applique en cas de manquement autre qu'une fausse déclaration (statut du ménage, revenus, etc.).

¹⁴ Les deux principaux comportements que doit maîtriser l'assureur sont la « sélection adverse » (adapter les caractéristiques de l'emploi aux règles de l'assureur pour qu'il en bénéficie aisément) et « l'aléa moral » (bien-être perçu comme supérieur au chômage par rapport à l'emploi, décourageant la reprise d'emploi).

IV- DÉFIS ET TRANSFORMATIONS OPÉRATIONNELLES À CONDUIRE

IV.1/ Comportements typés vs règle unique : une tension à résoudre

L'universalisation de l'assurance constitue une double opportunité : diversifier les ressources d'une part, les risques d'autre part. Mais, dans l'immense majorité des cas, l'assurance chômage propose un produit unique, adapté à la marge (durée des droits, taux de cotisation, etc.) pour couvrir une multiplicité de situations. La première difficulté technique à laquelle se heurte l'universalisation de l'assurance chômage est qu'il lui faut prendre en compte une diversité bien plus grande des publics auxquels elle s'adresse.

Universaliser nécessite de résoudre cette tension entre, d'une part, demeurer aussi près que possible d'une règle universelle, garante d'une forte solidarité entre les différents groupes assurés –car aucun ne doit apparaître privilégié ou lésé, et d'autre part couvrir plus de situations, plus de publics, de manière routinière, et donc de diversifier ses « contrats » en les adaptant mieux aux trajectoires professionnelles.

Une des voies pour surmonter ce défi sans segmenter des groupes d'individus en fonction de leur profil personnel ou de leur statut, est de distinguer les différentes causes de chômage, car toutes n'appellent pas le même type de contrat d'assurance, tant du point de vue du financement, des critères d'éligibilité, des modalités d'indemnisation. Même si les assureurs ne distinguent pas véritablement les causes du chômage, la diversité de celles-ci est une réalité. Pour cadrer le travail de l'assureur, il est possible de différencier quatre types de chômage :

- ▼ *Le chômage partiel* : cette forme de chômage s'apparente à une modalité d'emploi, puisque la relation de travail n'est pas formellement rompue.
- ▼ *Le chômage temporaire* : il ressemble au chômage partiel en ce sens qu'il reflète un usage de la main-d'œuvre s'adaptant à la demande à court terme, mais s'en distingue car il y a rupture de la relation de travail (CDD). C'est un chômage de courte durée, à l'issue duquel les chômeurs retrouvent le plus souvent le même type d'emploi, dans le même secteur d'activité, voire chez le même employeur (« permittance »).
- ▼ *Le chômage conjoncturel* : créé par les cycles d'activité économique, de plus longue durée que le chômage temporaire, mais limité dans le temps puisqu'il s'estompe lorsque la reprise économique intervient. Dans le cas général les chômeurs retrouvent le même type d'emploi que celui qu'ils avaient perdu avant la crise qui a conduit à la perte de leur emploi.
- ▼ *Le chômage structurel* : fruit des changements technologiques, de la compétitivité, etc. il affecte des actifs qui ne retrouveront généralement pas un emploi conforme à leurs compétences dans le secteur et/ou la région où se situait celui qu'ils ont perdu. Ces chômeurs devront changer de métier et acquérir de nouvelles compétences, plus élevées s'ils en ont l'opportunité, ou plus faibles s'ils y sont contraints. Ce chômage est durable s'il n'est pas traité par ailleurs (développement économique, prélèvements obligatoires, formation, etc.).

Les causes à l'origine de ces différentes catégories de chômage ne doivent pas être confondues avec les « faits générateurs » du chômage que sont le licenciement, la fin du CDD, la rupture conventionnelle, et même la démission. En effet, ce qu'indemnise une assurance chômage c'est le fait, à un instant donné, d'être à la recherche d'un emploi, sans parvenir à en trouver un, donc « involontairement privé d'emploi ». Ces faits générateurs sont des indices permettant de déterminer le caractère involontaire du chômage, et la meilleure manière de l'assurer, mais ce ne sont ni des raisons pour créer des règles particulières, ni des critères déterminants de l'éligibilité¹⁵.

Il est bien connu que l'assurance chômage couvre le salarié, mais elle assure aussi l'employeur contre les coûts directs ou induits de ses choix d'organisation. Les comportements des employeurs étant différents, les probabilités de faire appel à l'assurance et de sortir du chômage sont de ce fait hétérogènes, l'assureur universel n'aura pas d'autre choix que d'adapter son contrat d'assurance à ces différentes catégories de risques, en jouant sur les instruments dont il dispose : tarification, éligibilité, niveau et durée des droits, obligations contrôle, etc. sachant que l'assurance peut protéger contre des risques, mais pas assurer des choix d'organisation de la production, fut-ce en réponse à la demande des clients¹⁶.

L'universalisation implique donc de sortir du produit d'assurance unique, notamment en distinguant les choix d'organisation générateurs de chômage des facteurs exogènes tels que les cycles d'activité, ou les chocs technologiques.

IV.2/ L'assurance universelle : active et normalisée, plutôt que passive et ad-hoc

En France, l'assurance chômage est longtemps demeurée gérée comme une politique sociale particulière, dont le but était d'indemniser des situations exceptionnelles.

Mais le chômage n'est plus un accident de parcours : persistant et n'épargnant plus personne, il s'accompagne d'une segmentation croissante du marché du travail, de transformations dans l'organisation de la production. Les épisodes de chômage sont désormais des périodes de « transitions », qui font partie intégrante des trajectoires professionnelles.

Les problèmes financiers des chômeurs n'en sont pas moindres, mais il ne s'agit plus pour l'assureur de prendre en charge de manière passive, sans lendemain, des personnes mises en marge ou exclues du marché du travail, mais de traiter le chômage comme un événement ordinaire.

L'Unedic a déjà amorcé ce virage. C'est le sens de l'élimination progressive des dispositifs qui pouvaient ressembler à des allocations sociales ou à des préretraites, mesures qui avaient d'ailleurs souvent été introduites pour suppléer à l'abandon de dispositifs analogues par l'Etat ; de même, la manière dont a été traitée l'expansion des

¹⁵ En réalité il est évident que la manière dont les règles sont écrites conduit l'immense majorité de la population à croire que l'on indemnise certains types de ruptures et pas d'autres. Mais cela revient à confondre des modalités opérationnelles avec la raison d'être de l'assurance, qui consiste précisément à stabiliser la consommation des assurés involontairement privés d'emploi.

¹⁶ Par exemple dans une économie de marché les coûts de main-d'œuvre induits (temps inoccupé, disponibilité immédiate, flexibilité horaire, etc.) par l'inégal taux de remplissage d'un hôtel ou d'un restaurant au cours de la semaine ou du mois n'ont pas à être facturés aux autres secteurs ou aux concurrents par l'entremise de l'assurance chômage, mais bien aux clients de ces établissements sous forme de coûts fixes et/ou variables.

contrats courts, les partenaires sociaux s'étant attachés à couvrir plus les trajectoires heurtées et précaires de manière systématique. Cette évolution au sein du périmètre inchangé de l'assurance chômage, s'est cependant faite au prix d'une protection elle aussi normalisée des chômeurs de longue durée¹⁷, en réduisant la durée de leurs droits). Ainsi la *solidarité interprofessionnelle*, qui bénéficiait largement aux secteurs industriels et en déclin, financée par les secteurs abrités, à emplois stables, a été réorientée en soutien des secteurs de services fortement utilisateurs de contrats courts.

La gestion de l'Unedic qui s'apparentait à l'origine à un dispositif passif de protection sociale palliative, est donc devenue plus économique, plus *active*, visant à s'adapter à des besoins différenciés mais aussi à influencer les comportements des assurés. L'universalisation impliquerait nécessairement de poursuivre les transformations en ce sens.

IV.3/ Plus d'assurance appelle une gestion plus rigoureuse

Au cours de la dernière décennie, l'adaptation de l'assurance chômage aux besoins du marché du travail contemporain, a été accomplie sans dégradation des finances de l'assurance. En effet, même si cela est très rarement mis en avant, l'activité d'assurance de l'Unedic n'a été déficitaire qu'une seule année depuis 25 ans (en 2002), sans que le taux de cotisations ait été augmenté.

Si l'Unedic a accumulé dettes et déficits depuis le début des années 2000 c'est uniquement parce qu'elle supporte des dépenses qui s'apparentent au financement de politiques publiques : service public de l'emploi (ouvert à tous mais financé aux 2/3 par l'Unedic), politique culturelle (intermittents), frontaliers, etc. Malgré cet usage à contre-emploi des cotisations, l'assurance chômage a été capable de faire face aux nouveaux risques au prix de l'abandon de mission plus sociale auxquelles elle s'était astreinte.

Ainsi, alors que la nature du chômage appelait de plus en plus une base de financement élargie, plus solidaire au sens où les secteurs marchands qui supportent le chômage auraient dû être soutenus par la collectivité, c'est l'inverse qui s'est produit : l'assurance chômage est devenue une ressource budgétaire. L'universalisation de l'assurance est une réforme structurelles qui fournirait l'occasion de remettre à plat l'ensemble des flux financiers entrants et sortants de la caisse d'assurance chômage.

Dans l'immense majorité des cas le risque de chômage est exogène, chacun y est exposé, et la responsabilité de cette situation, qu'elle soit d'origine structurelle ou conjoncturelle, n'est attribuable à personne en particulier. Cette responsabilité partagée appelle un financement partagé, dont une fraction doit être universelle indépendante de l'exposition au risque¹⁸. Cela implique aussi que l'assurance soit obligatoire, mais qu'au-delà des assurés son financement soit en partie fiscal, mais n'empêche pas que les cotisations des assurées puissent être adaptées au risque de chômage lorsque celui-ci n'est pas entièrement imputable à des facteurs exogènes¹⁹.

17 En particulier les seniors, et même les salariés en seconde partie de carrière dès 45 ans) dont la durée des droits a été fortement réduite bien que leur chômage ne soit pas « normalisé » considérant qu'ils subissent toujours une très forte discrimination dans l'emploi, en particulier près une période de chômage, toujours fortement durablement coûteuse pour eux (Nafilyan, 2015).

18 C'est par exemple le cas pour les catastrophes naturelles, ou le risque d'inondation des habitations, chacun contribuant, qu'il habite à la montagne ou au bord du Rhône, au rez-de-chaussée ou au 7^e étage.

19 Par exemple identiques pour les cadres peu exposés et pour les salariés non qualifiés très exposés, ou à l'opposé différenciée en fonction du comportement (tarification des contrats courts).

L'assurance chômage étant bénéfique à la croissance, à l'emploi, et impliquant des bénéfices sociaux (stabilisation des revenus, économies sur les aides sociales) et économiques (stabilisation de l'activité) la puissance publique a depuis longtemps compris qu'il était de l'intérêt général qu'un tel système existe et soit performant. C'est l'idée fondatrice du « système gantois »²⁰, basé sur un principe simple : si les partenaires sociaux trouvent un accord et un financement pour créer un système d'assurance chômage, la puissance publique abonde ce dispositif.

La conséquence du positionnement de l'assurance chômage française sur les seuls secteurs marchands obligatoirement affiliés à l'Unedic, est que ses ressources ont été exclusivement constituées des cotisations des salariés et des employeurs affiliés, faisant de l'Unedic un assureur quasi-privé. Depuis 2018, le basculement de la cotisation salariale d'assurance chômage vers la CSG a eu pour conséquence d'universaliser une partie des ressources, car l'impôt est bien plus largement assis que les cotisations jusqu'alors payées par les salariés. Cette évolution n'est qu'une étape, car les modalités de son affectation à l'Unedic devraient dans l'idéal suivre une règle stable (comme par exemple entre 1979 et 1984²¹), et que la disparition des cotisations salariales prive l'assureur d'un levier important de contrôle des comportements.

IV.4/ L'ordre des réformes est déterminant pour aboutir

Le développement séculaire du salariat aux dépens de l'emploi indépendant a facilité le travail de l'assurance chômage qui s'est concentrée sur les populations en expansion, sur lesquelles il était aisé de prélever des ressources, et où les risques semblaient les plus maîtrisables.

L'universalisation totale n'est pas une utopie. Dans de nombreux pays, les secteurs public et privé sont affiliés à l'assurance chômage mutualisée, et même si les régimes destinés aux indépendants sont aujourd'hui encore exceptionnels et embryonnaires²², on sait que les caisses d'assurance chômage du XIX^e siècle assuraient certains travailleurs à statut ambigu, plus sûrement journalier, compagnon, artisan, que salarié en CDI à temps plein.

L'universalisation de l'assurance chômage se heurte au fait que beaucoup d'indépendants ne désirent pas être affiliés à l'assurance chômage. En effet, ceux dont la sécurité matérielle et financière est bien assise sont naturellement peu enclins à contribuer à un système dont ils n'auront probablement jamais besoin. Et leur position est confortée par le fait que les employeurs publics sont dispensés d'affiliation sur la base d'un motif analogue : pourquoi une assurance optionnelle pour certains statuts de salariés, au motif de la faiblesse du risque de chômage, devrait-elle être obligatoire pour les indépendants qui avancent le même argument ?

20 Pour une description détaillée de ce système cf. Bruno COQUET (2013) *L'assurance chômage. Une politique malmenée*. Editions de l'Harmattan, Paris.

21 La loi du 16 janvier 1979 institue, en plus des cotisations employeurs et salariés, « une subvention forfaitaire et globale de l'Etat » qui « suit, à régime constant et à nombre d'allocataires constant, la même évolution que la contribution globale des employeurs et des salariés. Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes du fait d'un accroissement des charges à régime constant, le complément de ressources est obtenu pour 2/3 par un relèvement des contributions des employeurs et des salariés, et pour 1/3 par une hausse de la subvention de l'Etat. A l'époque cette règle avait permis à l'Etat de réduire ses dépenses ». L'imprécision actuelle soulève de nombreuses questions (voir par exemple : Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale : *Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale*, mai 2018).

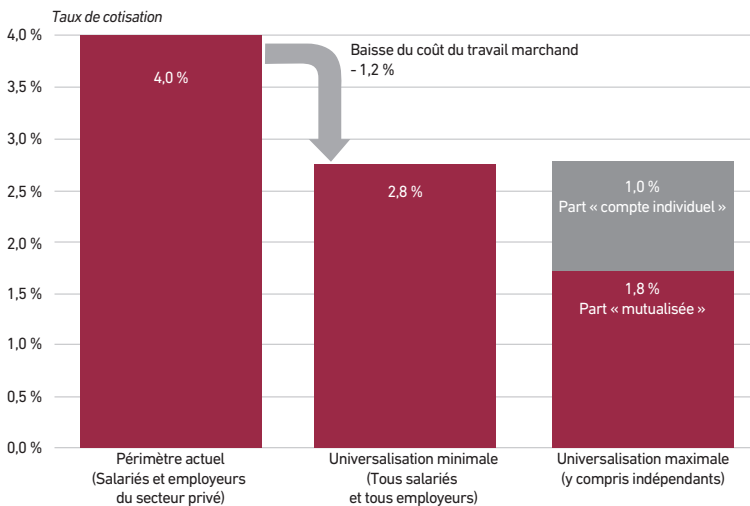
22 Cf. les 7 exemples étudiés par l'IGAS (2017) *Ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants*.

Les actifs sous statut de travailleur indépendant, qui représentent environ 10 % de l'emploi total, sont désormais éligibles à une allocation spécifique, mais sous des conditions restrictives qui impliquent que très peu d'entre eux seraient indemnisables chaque année (quand environ 15 % des salariés affiliés à l'Unedic sont indemnisés)²³. Le caractère universel de l'assurance chômage reste donc encore embryonnaire.

L'universalisation de l'assurance qui reste à accomplir comporte deux volets principaux : affiliation des employeurs publics et affiliation des travailleurs indépendants, qu'il est essentiel de traiter dans cet ordre.

- ▼ Gravier la première marche de l'assurance chômage universelle en incorporant les employeurs publics²⁴ aurait un fort effet comptable : l'assiette des contributions des employeurs serait instantanément accrue d'environ +45 %, permettant (à ressources constantes) de réduire le taux de cotisation à l'assurance chômage à 2,8 % au lieu de 4,0 % aujourd'hui (soit une réduction de 1,2 % du coût du travail marchand ; graphique 2)²⁵, de répartir sa charge plus équitablement.
- ▼ La deuxième marche, la plus difficile à franchir, celle des travailleurs indépendants (y compris plateformes, etc.) serait également abaissée car un « ticket d'entrée » fixé à 2,8 % serait moins rédhibitoire.

Universalisation et cotisations à l'assurance chômage : effets et possibilités



Sources : Unedic, calculs de l'auteur.

23 Etude d'impact du projet de loi sur « la liberté de choisir son avenir professionnel ».

24 Les salariés du secteur public ne seraient pas touchés car sur un pied d'égalité avec le privé depuis 2018.

25 Cette réduction serait financée comme le CICE, ou les autres allègements du coût du travail sur les bas salaires, par une substitution de l'impôt à du coût du travail marchand. Si des économies étaient réalisées par ailleurs (reprise par l'Etat du financement du service public de l'emploi, de la politique culturelle passant par les intermittents, des frontaliers, etc.) ce taux pourrait être abaissé à moins de 2,5 % au lieu de 2,8 %.

Pour faciliter cet étape l'assureur peut se montrer imaginatif en diversifiant ses supports : par exemple, une partie de l'assurance pourrait reposer sur un compte individuel²⁶, plus proche de l'épargne de précaution, donc bien plus acceptable pour les indépendants qu'une cotisation à fonds perdus. Mutualisé durant la vie active, ce compte devrait obligatoirement être mobilisé en cas de recours à la caisse d'assurance mutualisée, et pourrait être conservé lors du départ en retraite par ceux qui ne l'utilisent pas (point à négocier). Dans l'esprit de l'universalisation, une telle innovation pourrait être incorporée au droit commun, car les comptes individuels sont un instrument très puissant de contrôle de certaines formes d'aléa moral et de sélection adverse²⁷. L'utilité de telles modalités d'universalisation, à la fois facilitatrices ex-ante et bénéfiques ex-post, est illustré par l'exemple du Graphique 2 : dès lors que le compte individuel serait plein²⁸, la cotisation purement mutualisée ne serait plus que de 1,8%, soit un « prix » bien plus acceptable pour bénéficier du droit commun de l'assurance.

L'assureur comme le législateur doivent aussi garantir la neutralité de l'assurance vis-à-vis du statut d'emploi : si un statut, plus que les autres, facilitait le recours à l'assurance chômage (impliquant donc une subvention à son usage, et la précarisation des travailleurs concernés), un effet de sélection adverse serait possible qui accroîtrait le risque de chômage et les dépenses afférents à ce statut.

L'assurance chômage universelle est un projet ambitieux, accessible, souhaitable et efficace. Sur le marché du travail contemporain l'emploi est fragmenté, instable, segmenté et le chômage est devenu une étape ordinaire et répétitive dans la plupart des trajectoires professionnelles. Naguère, l'assurance devait traiter le chômage comme un événement exceptionnel et s'identifiant au salariat. Elle doit désormais apporter des réponses à des besoins banals, protéiformes, permanents.

Les défis sont nombreux pour universaliser l'assurance. Ils sont néanmoins surmontables. En premier lieu ils obligent à questionner le périmètre d'une assurance inexplicablement restreint aux salariés et aux employeurs privés. En deuxième lieu parce que ces défis poussent à s'interroger sur la pérennité des principes qui fondent les règles actuelles et à en évaluer sans tabou l'efficacité, l'équité et la soutenabilité. Enfin ces défis obligent à sortir du relatif confort des modalités construites autour des problématiques des salariés et à innover pour apporter des réponses soutenables à la diversification des besoins des actifs et des employeurs assurés.

L'universalisation fixe un horizon structurant pour guider les réformes. Tirer sur ce fil permettrait de sortir par le haut de l'étau des contraintes budgétaires, qui sont un garde-fou nécessaire, mais se sont toujours et partout montrées mauvaises conseillères quand il s'agissait de concilier assurance chômage, efficacité économique et protection sociale.

26 L'exemple du graphique 2 est illustratif : nous considérons que la part des chômeurs indemnisables n'ayant pas à être différente selon le statut, elle devrait être identique pour tous les statuts. En ajoutant tous les indépendants on ajoute donc un « régime » équilibré dans les mêmes termes que celui des salariés, qui nécessite un donc un taux de cotisation de 2,8%. La part des 2,8% affectée au compte individuel est pondérée dans les mêmes proportions que l'était la cotisation jusqu'en 2018 (les 2,4% pour les salariés deviennent 1,0% pour le compte individuel, et 4% pour les employeurs deviennent 1,8% pour les employeurs).

27 Bruno COQUET (2016) « Assurance chômage des seniors : peu de problèmes beaucoup de solutions », OFCE, Policy Brief n°3.

28 C'est-à-dire permettant de couvrir la fraction du droit potentiel maximal pour lequel il pourrait être mobilisé.

ACTUALITÉS

139 Repenser nos processus RH et nos pratiques managériales avec Le Lab’RH Sécurité sociale

Marie-Claire MORA, Ucanss

149 Renforcement des droits des individus sur leurs données personnelles : quelles conséquences sur l’utilisation du numéro d’inscription au répertoire national d’identification des personnes physiques (NIR) ?

Elise DEBIÈS, EN3S

**157 Prendre aux riches ou donner aux pauvres ?
Les sources de la redistribution monétaire selon les pays**

Michaël ZEMMOUR, Elvire GUILLAUD
et Victor AMOUREUX, Liepp

171 Les enjeux actuels du modèle social danois

Pauline GARÉ, EN3S

REPENSER NOS PROCESSUS RH ET NOS PRATIQUES MANAGÉRIALES AVEC LE LAB'RH SÉCURITÉ SOCIALE

Par **Marie-Claire MORA**, Ucanss



Marie-Claire MORA est directrice du Lab'RH de la Sécurité sociale depuis sa création en 2018. Elle a précédemment été directrice comptable et financière de la Caf de la Savoie et directrice adjointe de la Cnam du Doubs, après avoir exercé des fonctions de management dans divers organismes et métiers. Convaincue de la force du collectif et du bon sens, elle a mené des projets de transformation des organisations et des postures, dans une démarche participative orientée utilisateurs.

La Sécurité sociale doit faire face à des enjeux majeurs, notamment liés aux évolutions sociétales et au développement du numérique. Elle doit se transformer en profondeur.

Pour cela, les organismes doivent être outillés pour innover et proposer un service moderne et de qualité aux usagers. C'est tout l'enjeu du virage du numérique qui doit permettre d'aller au-delà de l'industrialisation des processus, en intégrant des mécanismes de l'intelligence artificielle et en analysant au plus près les besoins des usagers pour offrir un service individualisé au maximum.

Le développement d'outil au service des usagers n'est pas suffisant pour que la Sécurité sociale relève les défis qui l'attendent ! Aussi, le fonctionnement interne de nos organisations doit être optimal et, pour cela, les processus de ressources humaines doivent être performants, centrés sur l'accompagnement de nos collaborateurs.

On peut avoir les meilleurs outils technologiques existants, si les agents de la Sécurité Sociale ne sont pas motivés, n'ont pas bien compris les rouages des différents processus et ne comprennent pas le sens de leur activité, les résultats ne seront pas au rendez-vous.

Aussi, il est fondamental de repenser nos pratiques en matière de ressources humaines, et, en particulier, de faire évoluer les postures managériales !

C'est dans ce sens que le Lab'RH est né. La création du Lab'RH est inscrite dans la Convention d'Objectif et de Gestion 2017-2020 de l'Ucanss, et elle a été portée, puis actée par le Comex en décembre 2017.

Mais concrètement, que fait le Lab'RH ? Avec qui ? Comment ? A quoi sert-il ? Quels sont les premiers résultats des expérimentations ? La lecture de cet article devrait vous aider à en savoir davantage !

I- LE LAB'RH : UN LABORATOIRE D'INNOVATION AU SERVICE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

I.1/ Le Lab'RH : c'est quoi ?

Le Lab'RH a été créé par la COG de l'Ucanss et validé par le Comex.

Comme son nom l'indique – Lab – c'est un laboratoire. C'est-à-dire qu'il est né pour inventer et tester de nouvelles pratiques, de nouveaux outils, de nouveaux processus. Au sein du Lab, l'expérimentation est donc largement favorisée, afin de capitaliser sur les expériences et améliorer la solution expérimentée.

C'est un Lab'RH, c'est-à-dire qu'il se concentre sur les processus de ressources humaines. Pourquoi ? Parce que les enjeux en la matière sont vraiment très forts ! Jusqu'à présent, les processus RH étaient centrés sur des aspects plutôt administratifs et techniques (paie, formation, recrutement). Aujourd'hui, ces fonctions doivent évoluer pour devenir des fonctions qui priorisent l'accompagnement des collaborateurs au quotidien, plutôt que la « technique RH ». Ensuite, dans nos organismes, les ressources humaines sont notre « matière première ». Sans elles, on ne peut rien faire ! Et, quelque soit le métier que l'on a, la branche dans laquelle on travaille, les problématiques en matière de « RH » sont identiques.

Le Lab'RH est donc un lieu où l'on teste de nouvelles formes de pratiques de ressources humaines, où l'on repense les processus RH, et où l'on accompagne les changements de postures, en particulier celles des managers.

I.2/ Le Lab'RH : c'est qui ?

Concrètement, le Lab'RH, porté par l'Ucanss, est animé par une équipe pluridisciplinaire (RH, SI, communication, métiers, gestion de projets) composée des représentants de chaque caisse nationale.

Cette équipe est convaincue de la nécessité de rénover nos processus RH et elle a été formée à différentes techniques créatives pour aider les organismes accompagnés à trouver LA solution à leur problématique.

I.3/ Le Lab'RH : une méthode ?

Il existe aujourd'hui de nombreux Labs, publics, privés, internes aux entreprises ou complètement externes. Chacun d'eux, en fonction de ses objectifs, de ses moyens et de sa finalité, adopte une méthodologie et une démarche propre.

Le Lab'RH de la Sécurité sociale est un lieu d'émulation collective qui, dans la méthode déployée, s'inspire en grande partie du « design thinking ». Pourquoi ? Parce que le « *design thinking* » est, au final, une méthode qui permet tout simplement de mettre le besoin de l'utilisateur au cœur de la démarche.

Et, lorsqu'on veut réinventer un processus pour nos collaborateurs, qui est mieux placé qu'un collaborateur pour exprimer ses besoins ?

Alors on se met tous ensemble (experts RH, managers, collaborateurs) et on partage, on confronte, on teste et on apprend des erreurs, on développe un esprit critique, on s'inspire sans copier, on se réinvente, on crée une dynamique, bref, on fait confiance à l'intelligence collective et on construit des solutions adaptées à chaque organisme, sur des sujets qui concernent toutes les branches.

I.4/ Le Lab'RH : comment ça marche ?

Le Lab'RH poursuit trois objectifs :

- ▼ contribuer à la transformation de la Sécurité sociale par des résultats concrets ;
- ▼ diffuser une culture de l'innovation ;
- ▼ valoriser une Sécurité sociale innovante.

2018, première année du Lab'RH est une année expérimentale. On se concentre sur le premier objectif en travaillant sur un appel à projet portant sur les nouvelles modalités d'évaluation des collaborateurs.

Ensuite, dès 2019, on réfléchit à la manière de travailler sur les deux autres objectifs et on élargit l'offre de service, en :

- ▼ imaginant des ateliers en région pour créer une dynamique locale, partager ses expériences et accompagner les managers à faire évoluer leurs pratiques pour inciter les collaborateurs à s'engager dans la transformation. Un premier atelier « test » est prévu à l'automne dans la région Midi-Pyrénées ;
- ▼ lançant une cartographie des innovations et bonnes pratiques pour valoriser une sécu innovante et avoir un aperçu rapide des projets menés sur l'ensemble du territoire. Lieu de partage, de découverte et d'interactions avec ceux qui voudraient se lancer dans l'aventure ! Mise en ligne, et à la disposition de tous les organismes, en octobre 2019 !

II- LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS, UN PEU PLUS D'UN AN APRÈS SA CRÉATION

II.1/ Principe et fonctionnement du Lab'RH

La première année du Lab'RH a été une phase expérimentale et d'observation.

Les organismes accompagnés sont très satisfaits de l'accompagnement de l'équipe du Lab'RH, notamment sur deux points :

- le rythme impulsé par l'expérimentation permet de réaliser en très peu de temps (quelques mois), un projet qui, dans une démarche « classique » aurait mis plusieurs années à être développé ;
- la démarche qui met au cœur du projet l'utilisateur est très pertinente. Elle permet de motiver les collaborateurs et c'est tout l'organisme qui se met en mouvement.

L'implication des caisses nationales dans le Lab'RH permet de faire le lien entre des projets menés dans toutes les branches et donne une vraie impulsion « Sécurité sociale » à l'innovation en matière de ressources humaines. Chaque projet local s'en trouve ainsi enrichi.

Les liens noués avec d'autres Labs, l'association « Lab'rh », des partenaires externes donnent de la visibilité sur l'innovation à la Sécurité sociale et valorise notre image de marque. C'est aussi une source d'inspiration de nouvelles pratiques !

II.2/ Retour sur l'expérimentation menée en 2018 : les nouvelles modalités d'évaluation des collaborateurs

Début 2018, pour lancer les travaux du Lab'RH, le thème choisi par le Comex de l'Ucanss est celui de l'évaluation des collaborateurs.

Pourquoi ?

D'abord, c'est une thématique qui permet de faire travailler ensemble et de redonner du sens à tous les acteurs d'un organisme : collaborateurs, managers et experts RH. Ensuite, le constat fait sur le processus actuel de l'évaluation des collaborateurs est unanime : c'est un exercice annuel vécu comme étant lourd, fastidieux et descendant. De fait, l'évaluation comme elle est généralement menée actuellement dans les organismes (un entretien annuel d'évaluation) a perdu de son sens et n'est plus vécu comme un temps privilégié entre le collaborateur et le manager. Les résultats du BSI national sur les dernières années le prouvent.

Quatre organismes volontaires ont donc testé, en 2018, de nouvelles modalités d'évaluation des collaborateurs : la Cpm du Calvados, la Cpm de la Manche, la DRSM Pays de la Loire et la Cnav.

Ils ont été accompagnés pendant 9 mois par l'équipe du Lab'RH pour prototyper leur nouveau processus d'évaluation, le tester dans l'organisme auprès de volontaires (entre 15 et 40 collaborateurs par organisme) et réaliser un premier bilan de cette expérimentation.

Les expérimentations menées en 2018 ont permis de dégager un socle commun sur lequel il semble y avoir un consensus de besoin d'évolution.

II.2.1/ Le temps de l'évaluation : quel est la fréquence la plus adaptée ?

Constats

Faire un entretien une fois par an, c'est trop peu pour que ce soit vécu sereinement par le manager et par le collaborateur. Soit le temps qui y est consacré est très important et il devient très lourd en charge de travail ; soit ce temps est réduit (pour permettre au manager de réaliser tous les entretiens sur la période dédiée) et l'échange s'en trouve limité on passe beaucoup de temps sur les compétences et on va très vite sur les objectifs ou, au contraire, on n'aborde que la partie « objectifs » pour être sûr qu'elle a été abordée.

Bien souvent, il ne reste que peu de temps pour la partie qui concerne la formation du salarié et ses souhaits et elle est parfois vécue comme une redite de l'entretien professionnel.

Un point une fois par an, c'est trop peu pour bien suivre les objectifs : on se rend parfois compte que certains objectifs sont devenus obsolètes, d'autres sont « clos » depuis longtemps, et certains manquent car il y a eu de nouveaux projets dans l'année.

Par ailleurs, au moment de l'évaluation, on ne sait plus très bien ce qui s'est passé dans l'année et on a tendance à se concentrer sur les événements récents plutôt que sur une vision globale de tout ce qui s'est passé dans l'année.

Tendances des nouvelles modalités d'évaluation

- ▼ Les temps d'échange managers sont plus fréquents dans l'année, notamment sur la partie « objectifs » puisqu'ils doivent correspondre à l'évolution du collaborateur (pour les objectifs qui concernent les compétences) ou au rythme de l'activité (pour les objectifs qui concernent celle-ci). Le minimum pourrait être de 3 fois dans l'année pour, d'une part, réajuster si besoin les objectifs, et, d'autres parts, évoquer les difficultés rencontrées ou les réussites sur tel ou tel projet.
- ▼ Un point annuel serait maintenu pour faire un bilan plus général de la tenue du poste et des perspectives (en étant vigilant sur la mise en lien avec l'entretien professionnel).
- ▼ Des temps d'échange provoqués soit par le manager (et fixé en amont avec le collaborateur), soit par le collaborateur (en cas de besoin) et également par des participants à l'objectif (des collègues, un chef de projet, l'équipe, etc.).

II.2.2/ Quels objectifs ? fixés par qui ?

La fixation des objectifs : ce qui relève de l'individuel et ce qui relève du collectif

Constats

La tendance actuelle est de faire « porter » des indicateurs ou des projets présents dans le CPG ou la COG à titre individuel et de ne pas proposer des objectifs permettant, au collaborateur, de développer des compétences pour participer à l'atteinte des objectifs collectifs. Le risque est de voir certains collaborateurs se désengager et se démotiver.

Avec, parfois, une liste très longue d'objectifs, autant dire que le collaborateur démarre l'année avec peu d'enthousiasme.

Tendances des nouvelles modalités d'évaluation

- ▼ Faire porter les objectifs CPG et COG sur le collectif et proposer des objectifs individuels axés sur le développement de compétences (permettant d'atteindre les objectifs quantitatifs collectifs).
- ▼ Limiter le nombre d'objectifs poursuivis, notamment lorsque des points réguliers sont mis en place. Le collaborateur sentira que c'est atteignable et y mettra beaucoup plus de cœur que s'il se sent déjà dépassé, dès le début, par le volume de charge de travail que ses objectifs représentent.
- ▼ Privilégier un suivi collectif des objectifs CPG dans lesquels chacun se sent impliqué, avec, par exemple, la mise en place du management visuel pour donner du sens à l'action.
- ▼ Demander aux collaborateurs de fixer leurs objectifs : que ce soit au niveau individuel ou collectif. La motivation et l'implication seront renforcées et chacun comprendra mieux sa place dans le processus et dans le collectif.
- ▼ Fixation d'un objectif du manager par son équipe : pour des équipes plus matures, où la relation manager-managé est fluide et sur la base du volontariat du manager. L'équipe peut choisir de fixer un ou deux objectifs à son manager et échanger avec lui sur ces objectifs.
- ▼ Fixation d'un objectif du manager par un partenaire, un pair, ou encore un client : la démarche est similaire à celle évoquée ci-dessus mais encore plus engageante. L'attente sur le résultat est très forte ! C'est une idée qui peut être mise en œuvre lorsque la maturité de l'organisme et de la communauté managériale est très développée.

Pré-requis

Très bonne connaissance, par les managers et collaborateurs, des orientations portées par la direction et du sens donné à l'action et aux objectifs.

II.2.3/ Qui réalise l'évaluation ?

Constats

Aujourd'hui, la plupart du temps, c'est le N+1 ou parfois le N+2 qui réalise l'entretien et qui évalue le collaborateur. Il est très rare que d'autres personnes entrent dans le processus d'évaluation.

Tendances des nouvelles modalités d'évaluation :

▼ L'évaluation par des pairs, clients, collaborateurs

Communément appelé le 360° (mais pas toujours utilisé à bon escient). La mise en place de ce type d'évaluation nécessite une très grande maturité managériale. Il est important que l'ensemble de l'organisme soit très clair sur les objectifs visés par ce type d'évaluation et que les éléments mesurés soient très clairs.

L'évaluation croisée peut induire des résultats « non conformes » à la réalité : risque de « gentillesse » dans l'évaluation si les collaborateurs craignent de donner leur avis (l'exercice devient inutile) et risque de « clash » important si les résultats de l'évaluation sont différents de ceux attendus par l'évalué.

Par ailleurs, il est nécessaire de penser, en amont, à l'accompagnement qui sera mis en œuvre pour les évalués, notamment si les constats de l'évaluation dégagent plusieurs pistes de progrès.

▼ L'autoévaluation par le collaborateur

Sur la base d'une grille co-construite avec l'équipe, chaque collaborateur peut s'évaluer, soit en amont d'un échange avec le manager, soit tout au long de l'année s'il le souhaite. La grille d'autoévaluation peut porter sur les objectifs, les compétences, la motivation, la relation dans l'équipe ou encore la qualité de vie au travail. Le principe est de bien travailler en amont, experts RH – managers – collaborateurs du service, sur les éléments qui seront évalués et sur les éléments qui déterminent le degré d'évaluation. L'objectif de l'autoévaluation est de renforcer l'implication du collaborateur dans l'analyse de ses forces et points de progrès. Il peut y avoir, pour chaque point, une proposition du collaborateur pour améliorer le résultat. L'autoévaluation implique une objectivation du collaborateur par des éléments concrets, tant sur l'évaluation que sur les propositions.

Ces premières pistes dégagées par les expérimentations font l'objet d'une « recherche action » menée par les élèves de l'EN3S et elles seront présentées, aux caisses nationales, puis diffusées aux organismes fin 2019.

Il est important de souligner que la mise en œuvre de ces modalités d'évaluation induit toujours la nécessité, pour les managers, les collaborateurs, les experts RH, et les directions, de changer de posture. Changer l'évaluation des collaborateurs pour donner plus de sens, pour motiver, pour reconnaître et valoriser tout au long de l'année demande d'être en capacité de mesurer les attentes de ses partenaires :

- ▼ être en capacité de connaître ses forces et faiblesses (pour le collaborateur) ;
- ▼ être disponible, à l'écoute, être en capacité de partager au quotidien, faire face aux retours des collaborateurs sur ses pratiques (pour le manager) ;

- ▼ être accompagnant (pour les RH) ;
- ▼ être en position de confiance vis-à-vis de ses équipes et de l'intelligence collective (pour les directions et évaluateurs).

Cela peut paraître évident écrit comme cela, mais si on regarde bien nos pratiques au quotidien, nous sommes souvent loin de tout cela, enfermé dans notre quotidien volontairement subit.

II.3/ Les expérimentations 2019

Le thème traité en 2019 est celui du recrutement et de l'intégration. Les enjeux sur ces processus sont très importants, notamment avec l'intégration de nouveaux collaborateurs (SSTI et autres régimes) et la nécessité de réaliser un recrutement de qualité (le taux de recrutement étant très resserré) !

Et puis, ces deux sujets permettent de travailler, sur le fond, l'image de marque de la Sécurité sociale en tant qu'employeur. Il faut donner envie de venir aux talents et ensuite les motiver à rester !!

Là aussi, le changement de posture est important car changer son recrutement peut donner envie à de nouveaux profils de venir et il ne faut pas qu'ils soient déçus en arrivant. C'est donc tout le fonctionnement de l'organisme qui est souvent à repenser, en travaillant pour une ambition collective et non individuelle.

Quatre organismes (Urssaf Alsace, Carsat Rhône-Alpes, Caf des Hautes-Pyrénées et Cnam du Doubs) testent quatre prototypes (deux sur le recrutement, deux sur l'intégration) :

- ▼ intégration : passer d'une intégration individuelle à une intégration plus collective qui donne immédiatement du sens à l'action individuelle dans le collectif et qui permet de fidéliser nos collaborateurs ;
- ▼ recrutement, deux enjeux : valoriser notre image de marque pour cibler de nouveaux publics dans les candidatures et recruter avant tout sur les «compétences douces et comportementales » et non sur les éléments de CV (diplôme et/ou expérience).

Les premiers bilans des expérimentations seront menés en janvier 2020.

2020 sera aussi le moment de lancer un nouveau thème RH à réinventer. Ça pourrait être celui de la communication sur la rémunération. A suivre.

II.4/ L'innovation à la Sécurité sociale

Beaucoup d'articles foisonnent à ce sujet sur les réseaux sociaux, et il n'est plus possible de passer à côté des nombreuses initiatives locales ou nationales. De nombreux « labs » se sont créés, au sein des organismes, en région, au niveau des caisses nationales.

Les projets menés permettent de montrer que tout est possible quand on s'en donne les moyens (pas uniquement financiers, au contraire !) et que l'innovation et la transformation de nos organisations passe par :

- l'envie de trouver des solutions aux problèmes ;
- le droit à l'erreur : tester des nouvelles façons de faire et les faire évoluer si constat échec ;
- donner la parole à ceux qui font = l'utilisateur, un mot beaucoup utilisé par les labs mais qui est plein de bon sens ;
- la capacité des dirigeants à laisser de la liberté aux collaborateurs, il y a plein de talents cachés ;
- l'ouverture : d'esprit, la curiosité sur ce qui se passe en dehors de nos organismes ;
- croire en l'ambition collective : un bon leader n'est pas celui que les autres glorifient, un bon leader est celui qui sait créer de nouveaux leaders !

Conclusion

L'intelligence artificielle va encore accélérer le développement de nouveaux outils d'optimisation de la relation client ou des processus internes de l'entreprise. Pour ne pas se laisser surprendre par ces évolutions, il est nécessaire, dès aujourd'hui, d'adopter une posture et une démarche qui permettent de voir ces évolutions comme des opportunités.

Et dans ce monde sans cesse submergé par des informations en temps réel, où un nouvel outil est presque déjà obsolète lorsqu'il se généralise, constat valable aussi pour les réseaux sociaux, la place de l'humain devient fondamentale pour ne pas devenir des entreprises « vitrines » de l'innovation. Il faut savoir faire la part des choses entre de vraies innovations et des outils gadgets.

Et garder à l'esprit que la principale ressource de nos organismes, c'est l'humain. Si on n'en prend pas soin, nos talents partiront et nous continuerons à être vus comme une administration poussiéreuse !

Gardons le contact en permanence avec le collectif de travail, faisons confiance et donnons du sens.

A nous d'écrire la Sécurité sociale de demain !

L'innovation, c'est possible ! Avec du bon sens, de l'envie, de la simplicité, de l'humilité en étant à l'écoute des autres.

RENFORCEMENT DES DROITS DES INDIVIDUS SUR LEURS DONNÉES PERSONNELLES : QUELLES CONSÉQUENCES SUR L'UTILISATION DU NUMÉRO D'INSCRIPTION AU RÉPERTOIRE NATIONAL D'IDENTIFICATION DES PERSONNES PHYSIQUES (NIR) ?

Par **Elise DEBIÈS**, EN3S



Elise DEBIÈS est directrice de l'Institut des Hautes Etudes de Protection Sociale (IHEPS) et de la stratégie internationale de l'EN3S. Juriste et avocate de formation, elle a débuté sa carrière à l'international, en tant que juriste linguiste à l'agence consulaire de Grenade (Espagne) de 1996 à 2000, puis au poste de secrétaire générale d'un cabinet d'avocats international. Elle a rejoint le service public français en 2003 pour se consacrer au développement de l'administration électronique, au sein des services du Premier ministre puis à Bercy. En 2008, elle est devenue adjointe du chef du bureau des systèmes d'information de la direction de la Sécurité sociale. Depuis 2009, elle enseigne le droit du numérique à Paris 1 La Sorbonne. Arrivée à la Cnav en 2011, elle a développé dans un premier temps les projets inter-régimes au sein du Gip Info Retraite avant de devenir directrice des relations internationales et de la conformité de la Cnav en janvier 2015.

Le Règlement européen Général sur la Protection des Données (RGPD), en plaçant la personne concernée au centre de l'utilisation de ses données, avec des droits renforcés et une place prépondérante conférée à son consentement, est venu percuter l'équilibre juridique propre à l'utilisation du NIR, qui au fil des années a toujours fait l'objet de dispositions spécifiques encadrant ses usages, sans que le législateur et les opérateurs ne se préoccupent particulièrement de la transparence vis-à-vis des personnes concernées.

Certes le cadre juridique propre à l'utilisation du NIR était devenu depuis 2004¹ et au fil des années, d'une lecture et mise en œuvre complexes. Le RGPD permet, par la suppression générale des formalités préalables et la possibilité spécifique offerte aux Etats de prévoir un régime particulier pour les identifiants nationaux, saisie en France pour encadrer les utilisations du NIR, une plus grande lisibilité et simplification des conditions d'usage de ce numéro. Cette transparence nouvelle répond en outre à un autre objectif du RGPD : un meilleur contrôle de ses données par la personne concernée, qui repose avant tout sur l'information relative aux traitements dont ses données sont l'objet.

Cette information sur les traitements comportant l'usage du NIR, accessible notamment grâce au décret du 19 avril 2019², laisse percer de nouvelles interrogations, que nous soulèverons dans la première partie. Nous examinerons ensuite la manière dont ce régime juridique spécifique peut s'articuler avec le renforcement des droits des personnes sur leurs données personnelles.

I- UN RÉGIME JURIDIQUE DÉROGATOIRE PROPRE À UNE DONNÉE PARTICULIÈRE, LE NIR

Du fait de son histoire et de sa sensibilité, le NIR a toujours fait l'objet d'un régime juridique spécifique. Ce n'est en effet pas une donnée sensible au sens de l'article 6 de la loi Informatique et Liberté³, mais c'est la donnée qui est à l'origine de la création de la CNIL, qui surveille toujours très attentivement ses usages. Or le RGPD a ouvert une fenêtre pour un encadrement spécifique du NIR : les Etats peuvent prévoir des mesures additionnelles spécifiques aux identifiants nationaux.

1 Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « LIL2 ».

2 Décret 2019-341 du 19 avril 2019 à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire.

3 L'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, issu de la mise en cohérence opérée par l'ordonnance du 12 décembre 2018, pose un principe d'interdiction de traitement des données sensibles : « Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique. » Les exceptions à cette interdiction sont prévues au II du même article. On trouve parmi elles, au 2 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, le consentement de la personne concernée, sauf lorsque le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre prévoit que la personne concernée ne peut pas lever l'interdiction. Notons qu'avec la publication du décret d'application du 29 mai 2019, l'ensemble du nouveau cadre juridique est entré en vigueur au 1^{er} juin 2019.

A partir de 2004 et de l'adoption de la « LIL2 », les traitements de données personnelles qui utilisent le NIR, c'est-à-dire la grande majorité des traitements du secteur social, doivent être autorisés par décret en Conseil d'Etat (DCE) après avis de la CNIL, procédure longue qui provoque un engorgement à tous les niveaux, des services au Conseil d'Etat.

L'article 27 II de la LIL2 prévoyait bien des procédures simplifiées en son 2^e, voies qui ont été utilisées, par exemple pour autoriser le contrôle de l'existence des assurés sociaux résidant à l'étranger par décision du directeur de la Cnav du 11 avril 2017, ou pour autoriser le prélèvement à la source des revenus autres (PASRAU), par arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 16 juin 2017. Une procédure spécifique d'arrêté après avis de la CNIL était également prévue au 4^e du II de l'article 27 pour autoriser les téléservices de l'administration électronique utilisant le NIR. Hors ces procédures allégées spécifiques, des « décrets chapeaux » par grandes catégories de finalité, par exemple la lutte contre la fraude dans le domaine de l'assurance maladie, ont été pris par la direction de la sécurité sociale pour simplifier l'autorisation de traitements récurrents. Pour autant, la CNIL a toujours appelé de ses vœux un « décret cadre » qui couvrirait l'ensemble des finalités et responsables de traitements autorisés à utiliser le NIR.

Elle a finalement été entendue sous l'égide de la « LIL3 » du 20 juin 2018 : le « décret cadre » sur le NIR du 19 avril 2019, prévu à l'article 22 de la loi⁴, détermine les utilisateurs et finalités autorisés pour l'utilisation de cette « donnée de référence ».

On revient, pour le secteur social, à une situation proche de celle d'avant 2004⁵, mais cette fois-ci étendue à l'ensemble des secteurs dans lesquels le NIR est utilisé : protection sociale donc, mais aussi santé, travail et emploi, financier, fiscal et douanier, justice, statistique publique et recensement, éducation et logement, avec un principe d'autorisation d'utilisation d'une donnée, le NIR, pour les finalités strictement énumérées et par des responsables de traitement, publics et privés, définis par un DCE cadre⁶. Ce dernier ne constitue pas un blanc-seing pour les organismes concernés : le DCE n'est pas en tant que tel le fondement juridique des traitements utilisant le NIR mis en œuvre⁷, qui doivent par ailleurs respecter tous les principes de la loi (minimisation, documentation, étude d'impact sur la vie privée quand c'est nécessaire, etc).

Sont exclus du décret en Conseil d'Etat cadre prévu par l'article 30 de la Loi informatique et libertés les traitements à des fins de statistique publique, recherche scientifique ou historique, pour lesquels le NIR devra être haché. Les traitements utilisant le NIR pour mettre en œuvre des téléservices de l'administration électronique sont également exclus du DCE cadre.

La liste des champs et des finalités, dans lesquels le NIR peut être utilisé, peut paraître effrayante. En outre, rien n'est dit sur la manière dont le NIR est traité pour

4 Devenu article 30 de la loi consolidée.

5 Les articles R.215-1 et R.215-2 du code de la sécurité sociale, devenus obsolètes en 2004, portaient un principe d'autorisation d'utiliser le NIR, qui permettait aux organismes couverts par ces articles d'opter pour un régime simplifié d'autorisation des traitements, à savoir l'inscription sur le registre du DPO.

6 Dans sa délibération du 14 mars 2019, la Cnil précise que « Le décret vise à autoriser la donnée qu'est le NIR en tant que telle. Il n'a pas pour objet, et ne saurait avoir légalement pour effet d'autoriser la mise en œuvre de l'ensemble des traitements nécessaires aux finalités mentionnées à l'article 1^{er} ».

7 Les fondements juridiques des traitements sont listés à l'article 6 du RGPD : Consentement, exécution d'un contrat, obligation légale, intérêt légitime, sauvegarde des intérêts vitaux, exécution d'une mission d'intérêt public ou général.

**RENFORCEMENT DES DROITS DES INDIVIDUS SUR LEURS DONNÉES PERSONNELLES :
QUELLES CONSÉQUENCES SUR L'UTILISATION DU NUMÉRO D'INSCRIPTION
AU RÉPERTOIRE NATIONAL D'IDENTIFICATION DES PERSONNES PHYSIQUES (NIR) ?**

ces finalités et par les différents responsables. Il va ainsi soit être stocké par ces derniers, soit l'identification de la personne concernée va être vérifiée, ou certifiée, auprès du Système national de gestion des identifiants (SNGI), soit une consultation du Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) va être opérée à l'occasion du traitement mis en œuvre.

A ce titre, on relève que le SNGI a fait l'objet le 24 mai 2018 d'un DCE, qui vient remplacer et consolider l'ensemble des actes réglementaires qui l'autorisaient jusqu'alors. Ce régime d'autorisation d'un traitement de données cette fois, par DCE après avis de la CNIL, était encore en vigueur, à un jour près, la veille de l'entrée en vigueur du RGPD ! Le SNGI a pour finalités principales « d'identifier tous les assurés sociaux » et « d'immatriculer les personnes nées à l'étranger et dans les collectivités d'outre-mer ». Pour ce faire, sont utilisés le NIR et les données d'état-civil de chaque assuré. La délégation que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a reçu de de l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour opérer le SNGI porte strictement sur l'immatriculation des personnes nées à l'étranger.

Le rôle central joué par le SNGI pour vérifier l'identification des assurés sociaux s'est notamment renforcé avec la création du Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), prévu par l'article L114-12-1 du code de la sécurité sociale, répertoire adossé au SNGI et dont les usages débordent très largement la stricte protection sociale.

De fait c'est bien en leur qualité d'assurés sociaux que sont identifiés, par exemple, les contribuables aux salaires et revenus desquels va être appliqué le prélèvement à la source et c'est le SNGI qui va être sollicité pour vérifier leur identification, comme dans de très nombreux autres cas visés par le décret. D'autres finalités prévues par le décret du 19 avril 2019 visent clairement le RNIPP comme traitement sollicité pour procéder à l'identification, par exemple pour la recherche des titulaires décédés de comptes ou coffres forts inactifs.

On rappelle que les téléservices de l'administration électronique, qui utilisent très largement le NIR comme clé d'accès, sont exclus du champ du décret cadre. Ainsi l'arrêté du Premier ministre du 8 novembre 2018 relatif au téléservice FranceConnect prévoit bien une « consultation du répertoire national d'identification des personnes physiques, à seule fin de certification dans le cas où l'autorité partenaire n'est pas en mesure de réaliser cette certification elle-même », mais parmi les données enregistrées de façon obligatoire, objet de cette consultation, ne figure pas le NIR. S'il y figurait de façon facultative, les modalités organisationnelles et techniques garantissant sa sécurité seraient décrites dans l'étude d'impact propre au traitement mis en œuvre pour le déploiement du téléservice.

Le décret du 19 avril 2019 offre donc une information complète sur les champs et finalités autorisés pour utiliser le NIR ; mais c'est la lecture croisée du décret et des différents textes existants qui permettra au citoyen désireux d'exercer son droit à l'information d'obtenir une connaissance complète des traitements pour lesquels son NIR est utilisé. Pour les traitements créés après le 25 mai 2018 soit l'entrée en vigueur du RGPD, ce sont les registres et études d'impact mis en ligne qui pourront le renseigner... Avant, pour certains de ces traitements, de consentir expressément à l'utilisation de son NIR dans les conditions détaillées par le responsable du traitement.

II- IMPACT DU RENFORCEMENT DES DROITS DES PERSONNES, EN PARTICULIER LEUR CONSENTEMENT, SUR L'UTILISATION DU NIR PAR LES RESPONSABLES PUBLICS DE TRAITEMENTS DE DONNÉES

L'information du citoyen constitue la base essentielle et primordiale du renforcement de ses droits sur ses données (information, consentement, accès, rectification, opposition) et du déploiement de nouveaux droits (portabilité, oubli, limitation). En tant que tel, le RGPD a constitué une source d'information générale sur la protection des données et généré une véritable prise de conscience de l'importance et de l'ampleur des données traitées ainsi que du contrôle que les citoyens pouvaient exercer sur le traitement de leurs données.

Ce contrôle est souvent associé au consentement au traitement des données. Or comme nous l'avons vu en première partie, le consentement n'est qu'un fondement juridique parmi les six qui peuvent être invoqués. Pour des traitements mis en œuvre par le secteur public, il pourra être utilisé dans le cas de services optionnels mais en respectant les conditions très strictes requises par le RGPD pour sa validité (pas de case pré-cochée, granularité de l'étendue des traitements autorisés par le consentement explicitement exposée, etc.) et en garantissant les conditions de sa traçabilité et de son retrait, qui constitue toujours un droit pour la personne concernée, sans qu'elle n'ait à s'en justifier.

Globalement, consentement et traitements de masse, qui sont légion dans le secteur public, sont difficilement conciliables. Ainsi, autant un effort est nécessaire pour informer correctement les citoyens, de manière complète et compréhensible⁸, sur les traitements de leurs données mis en œuvre par le secteur public, pour améliorer la transparence et de ce fait la confiance dans l'action publique, autant concrétiser la manifestation de cette information par l'expression d'un consentement, qui ne soit pas superfétatoire et réponde aux conditions de licéité fixées par le RGPD (libre, spécifique, éclairé, univoque), peut apparaître contre-productif.

Ainsi le Comité européen de la protection des données (CEPD), reprend dans ses lignes directrices sur le consentement, la position du G29 selon laquelle, dans l'hypothèse où la fourniture d'un service est subordonnée au consentement au traitement de données personnelles, ce consentement n'est libre que si le traitement de ces données est strictement nécessaire à la fourniture du service demandé par la personne ou si une alternative est effectivement offerte par le responsable de traitement à la personne concernée. La levée de l'interdiction du traitement de données sensibles (santé, biométriques, etc) par le consentement (dans les conditions préalablement exposées) est certes expressément prévue par les textes, ce qui n'est pas le cas pour le NIR.

En revanche le consentement pourra être le fondement juridique d'un traitement utilisant le NIR, dès lors que le cadre fixé par le décret du 19 avril 2019 sera respecté.

⁸ Le RGPD introduit en effet en son article 12 l'obligation de fournir une information « concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples » ; le considérant 58 relatif au droit à l'information ajoute le critère « facile à comprendre » et précise « lorsqu'il y a lieu, illustrée à l'aide d'éléments visuels. » Ces précisions imposent au responsable de traitement non seulement d'informer la personne, mais également de s'assurer qu'elle a compris les informations fournies.

**RENFORCEMENT DES DROITS DES INDIVIDUS SUR LEURS DONNÉES PERSONNELLES :
QUELLES CONSÉQUENCES SUR L'UTILISATION DU NUMÉRO D'INSCRIPTION
AU RÉPERTOIRE NATIONAL D'IDENTIFICATION DES PERSONNES PHYSIQUES (NIR) ?**

Si l'on poursuit le parallèle avec les données sensibles, l'avis de la Cnil du 18 octobre 2018 sur le projet de décret ALICEM (Application de lecture de l'identité d'un citoyen en mobilité) du ministère de l'Intérieur, qui utilise des données biométriques pour générer une identité numérique, éclaire sur la mise en œuvre des conditions propres au consentement. Le ministère de l'intérieur a en effet choisi d'en faire le fondement juridique du traitement de données, alors même que ce dernier est encadré par un DCE après avis de la Cnil. Le consentement apparaît en effet comme la garantie du contrôle de l'individu sur ses données biométriques, qui sont utilisées pour générer une identité numérique.

Or la Cnil relève que « La création d'une identité numérique ALICEM est subordonnée à un processus de reconnaissance faciale sans qu'aucune autre alternative équivalente ne soit prévue pour permettre la délivrance d'une identité numérique par cette application. Au regard des principes rappelés ci-dessus, le consentement au traitement des données biométriques ne peut être regardé comme libre et comme étant par suite susceptible de lever l'interdiction posée par l'article 9.1 du RGPD. »

La limite du parallèle entre les conditions applicables aux données sensibles et au NIR réside dans le fait que le traitement de ce dernier n'est pas interdit par principe, contrairement aux données sensibles. Mais dans tous les cas le principe de minimisation des données amènera le responsable de traitement à s'interroger sur les alternatives à l'utilisation du NIR pour éviter son traitement et sa propagation non contrôlée dans les bases de données.

Le déploiement de l'utilisation du NIR par les administrations (organismes de protection sociale, employeurs, DGFiP, MDPH, professionnels de santé, etc.) comme identifiant pivot pour rendre les systèmes d'information interopérables et remplir les missions de service public (délivrance rapide des prestations et accès aux droits, lutte contre la fraude, pilotage et maîtrise des dépenses publiques, etc.) permettra de rendre effectif le principe de « Dites-le nous une fois » en simplifiant les démarches pour les personnes, mais risque en effet parallèlement d'engendrer une déconnexion des personnes des conditions d'attribution et la gestion de leurs droits du fait d'un manque de transparence sur l'utilisation de leurs données liée à l'automatisation.

Ainsi, quel que soit le fondement juridique de la licéité du traitement, le responsable de traitement n'est pas exempté du respect du droit à l'information des personnes.

L'information constitue la première brique de l'autodétermination informationnelle⁹, c'est-à-dire la responsabilisation et la conscience que les données d'un individu font partie d'un « commun », que ses choix agissent sur son entourage et le collectif auquel il appartient. Cette notion apparaît dès l'article 1er de la Loi Informatique et Libertés¹⁰.

⁹ Le droit à l'autodétermination informationnelle a été pour la première fois reconnu par la Cour Constitutionnelle fédérale allemande, en décembre 1983. Il reconnaît à l'individu la maîtrise sur la communication de ses données personnelles et la rattache aux droits fondamentaux considérés comme inaliénables.

¹⁰ « Les droits des personnes de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel les concernant et les obligations incombant aux personnes qui traitent ces données s'exercent dans le cadre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et de la présente loi. »

En fondant le droit à la protection des données à caractère personnel sur les valeurs fondamentales, la Cour Constitutionnelle allemande entendait assurer à tous le droit de maîtriser la communication de ses données et donc leur exploitation par des acteurs tiers. Ce n'est pas un droit de propriété sur ses données, au sens où il ne confère aucune valeur marchande aux données, dont l'individu pourrait dès lors être dépossédé, mais une façon de dresser en droit fondamental la maîtrise de ses données, pour une contribution responsable et active au « commun ».

Dans cette vision, le projet « Le numéro de sécurité sociale, une donnée de référence majeure » porté par la Cnav et l'EN3S, qui a remporté les IAI Awards 2019 organisés par GouvInfo¹¹, a pour objectif de contribuer à apporter le gage de transparence nécessaire à la relation de confiance entre les utilisateurs (publics dans un premier temps) du NIR et les personnes titulaires de cet identifiant « donnée de référence », mais aussi d'assurer l'intérêt général par le respect du droit à l'« autodétermination informationnelle ».

En permettant au citoyen de tracer l'utilisation de son NIR par les organismes visés par le décret cadre du 19 avril 2019 et s'y opposer lorsque son recours ne repose pas sur une obligation légale ou sur son consentement, il s'agit, avec le NIR, d'initier un processus qui devra progressivement être étendu notamment aux données les plus intimes comme celles utilisées par le secteur social-santé, tant dans une perspective collective qu'individuelle.

D'autres projets en cours pourront compléter la bonne information du citoyen sur l'utilisation de ses données et la gestion de son consentement le cas échéant. Ainsi le dossier numérique du citoyen ou, à terme, l'espace numérique santé qui pourrait constituer une opportunité pour harmoniser et tracer les manifestations de consentements aux traitements de données de santé, et fournir un véritable « tableau de bord » à l'individu sur l'utilisation de ses données.

A travers ces différents projets, il apparaît que le moment est propice pour passer de la proactivité des individus pour accéder et faire rectifier leurs données personnelles, à la proactivité des responsables de traitements publics, pour informer le citoyen sur les usages de ses données, NIR, données de santé, données sociales, pour le rendre acteur du contrôle de ses données dans un contexte « commun ».

Cette proactivité suppose une urbanisation des systèmes d'information publics qui en garantisse l'interopérabilité.

Une telle information, qui pourra s'attacher dans un premier temps à la donnée de référence qu'est le NIR contribuera, au-delà de la dimension individuelle, à associer les citoyens à la définition des politiques publiques notamment en matière sociale et sanitaire, pour plus de démocratie participative et toujours au service de l'intérêt général.

11 <https://www.iai-awards.org/>

Pitch de l'En3s et de la Cnav : <https://www.youtube.com/watch?v=7naN0ccPBZI>

PRENDRE AUX RICHES OU DONNER AUX PAUVRES ? LES SOURCES DE LA REDISTRIBUTION MONÉTAIRE SELON LES PAYS¹

Par **Michaël ZEMMOUR** (Clersé- LIEPP), **Elvire GUILLAUD** (CES-LIEPP),
Victor AMOUREUX (LIEPP)

Nous analysons les différentes fonctions des politiques socio-fiscales en matière de réduction des inégalités et de la pauvreté dans les principaux pays de l'OCDE. Nous montrons que les politiques de redistribution ont pour effet d'augmenter la part de la population dont le niveau de vie se situe autour de la médiane. Trois dimensions permettent alors de distinguer les pays : (i) l'intensité mesurée par la part des ménages dont le revenu se rapproche de la médiane, (ii) le périmètre cible de la redistribution -les niveaux de vie des ménages sont-ils plus denses à proximité immédiate de la médiane, ou bien sur une zone plus large autour de la médiane ? (iii) la polarisation : la redistribution se fait-elle « par le bas » (en réduisant le taux pauvreté) ou bien « par le haut » (en réduisant la proportion de hauts revenus) ? Nous distinguons notamment les pays peu redistributifs (périmètre large et intensité faible), des pays à forte redistribution (intensité forte). L'analyse montre que les pays à forte redistribution allient généralement réduction de la pauvreté et compression des hauts revenus. Enfin, nous faisons le lien avec les quatre leviers de la redistribution identifiés dans une précédente étude (Guillaud, Olckers et Zemmour, 2019) : dans notre échantillon, le niveau des transferts s'avère un levier efficace pour réduire la pauvreté, tandis que le niveau des prélèvements et leur progressivité sont des leviers agissant sur la compression générale des écarts de revenus.

Cette étude poursuit les travaux menés précédemment sur les comparaisons internationales des systèmes de redistribution (Zemmour et al., 2017 ; Guillaud et Zemmour, 2017 ; Guillaud, Olckers et Zemmour, 2019) et reprend l'approche de Chauvel (1995) consistant à comparer entre elles les distributions de revenu. En mesurant l'impact des politiques socio-fiscales sur la distribution des revenus², nous identifions quels pays adoptent une stratégie ciblée de réduction de la pauvreté, et quels pays appliquent une stratégie plus générale d'égalisation des revenus.

¹ La recherche ayant conduit à ces résultats a été financée par l'EN3S (École nationale supérieure de Sécurité sociale) et le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, Sciences Po). Ce projet a bénéficié du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du labex (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02).

² Tout au long de l'étude, les revenus sont calculés en « niveaux de vie » : ils tiennent compte de la composition du ménage, en divisant le revenu monétaire par la racine carrée du nombre d'individus dans le ménage. Le niveau de vie de tous les individus d'un ménage est identique et les statistiques rapportées le sont au niveau individuel.

À l'aide des données du *Luxembourg Income Study (LIS)* portant sur les revenus des ménages des principaux pays de l'OCDE, nous analysons la manière dont le système socio-fiscal modifie la distribution des revenus relativement à la médiane³. Après redistribution, le pic (mode⁴) de la distribution des revenus se rapproche de la médiane et la proportion de la population recevant un revenu proche du revenu médian augmente. Cette « médianisation » des revenus de la population peut être définie par trois dimensions : (i) son intensité, c'est-à-dire la part des ménages concernés ; (ii) le périmètre sur laquelle elle a lieu : plus le périmètre est restreint, plus la redistribution resserre les revenus à proximité immédiate de la médiane ; (iii) la polarisation de cette médianisation : se fait-elle plutôt « par le bas », à travers une réduction du taux de pauvreté, ou « par le haut », en réduisant la part des individus recevant des hauts revenus ?

L'analyse montre que la réduction des inégalités s'effectue généralement par les deux extrémités de la distribution. S'il n'y a pas d'opposition entre stratégie de réduction de la pauvreté et stratégie de réduction des hauts revenus, l'accent mis sur chacune de ces stratégies diffère selon les pays. De même, le périmètre et l'intensité de la médianisation des revenus opérée grâce au système socio-fiscal varient d'un pays à l'autre.

Quatre groupes de pays apparaissent alors : les pays méditerranéens, à faible effort redistributif, réduisent les inégalités grâce à une compression des hauts revenus ; les pays anglophones non européens, qui opèrent également une redistribution de faible intensité, réduisent surtout le taux de pauvreté ; les pays anglophones européens, à forte redistribution, consacrent leur effort à limiter la proportion de revenus extrêmes ; enfin, les pays d'Europe continentale et nordique, dont l'effort redistributif est aussi important, mais la situation initiale bien plus égalitaire, augmentent fortement la part de leur population autour du revenu médian en opérant une réduction des inégalités presque symétrique en haut et en bas de la distribution.

A la lecture de nos résultats, on peut clairement distinguer les pays qui font un effort marqué de redistribution des autres. En revanche, on ne peut directement comparer l'efficacité des politiques menées entre des Etats faisant le même effort de redistribution, car les situations initiales ne sont pas les mêmes. Dans un pays initialement très inégalitaire (Royaume-Uni et Irlande), un effort important permet simplement d'opérer une redistribution « modératrice », c'est-à-dire de réduire la part des situations extrêmes. En revanche, dans des sociétés initialement plus égalitaires (Europe du Nord et continentale), une redistribution de même ampleur permet d'opérer une redistribution « égalisatrice », c'est-à-dire qui ressert les écarts sur l'ensemble de la distribution et rassemble une grande partie de la population à proximité immédiate de la médiane.

Nous faisons enfin le lien entre ces différents types de systèmes socio-fiscaux et les quatre leviers de la redistribution employés (Guillaud, Olckers et Zemmour, 2019) : le niveau des transferts, leur dégressivité, le niveau des prélèvements et leur progressivité. Ainsi, dans notre échantillon, le niveau des transferts s'avère un levier efficace pour réduire la pauvreté, tandis que le niveau des prélèvements et leur progressivité sont des leviers agissant sur la compression générale des écarts de revenus.

3 Le revenu médian est le revenu de l'individu qui se situe exactement à la moitié de la distribution : c'est donc le revenu qui délimite les 50 % de la population les plus pauvres des 50 % les plus riches.

4 Le mode d'une distribution correspond à la valeur dominante, celle qui a le plus fort effectif. Graphiquement, il s'agit de la « bosse » ou du « pic » de la distribution.

I- MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

L'étude s'appuie sur une méthodologie semblable⁵ à celle de travaux précédents menés à partir des données du *Luxembourg Income Study (LIS)*⁶. Le LIS est une base de micro-données collectées au niveau national. Contrairement, par exemple, aux données issues de l'enquête EU-SILC qui sont collectées selon une méthodologie harmonisée *ex ante*, les données LIS sont harmonisées *ex post*. Elles fournissent de nombreux éléments concernant la structure des ménages, leur revenu disponible et les impôts versés. Notre analyse consiste à comparer, de manière statique, les revenus des ménages avant et après redistribution à l'intérieur des pays, et ainsi de mesurer l'effet de la redistribution sur différentes mesures des inégalités et de la pauvreté.

Par rapport à la littérature existante⁷, notre travail se distingue par des choix méthodologiques qui sont résumés ici⁸ :

- ▼ **L'ajout des cotisations sociales manquantes (employeur et salarié) :** nous imputons les données manquantes en utilisant les barèmes *Taxing Wages* de l'OCDE, ce qui représente une innovation parmi les études utilisant les données LIS. Nous faisons l'hypothèse que ces cotisations sont intégralement acquittées par les salariés, en nous appuyant sur une convention de la littérature⁹.
- ▼ **L'inclusion des pensions de retraite dans le revenu primaire :** bien que les pensions jouent certainement un rôle dans la redistribution, la nécessité de comparer les systèmes entre eux nous conduit à inclure les pensions de retraite dans le revenu avant redistribution. En effet, sans cette hypothèse les pays dans lesquels les pensions sont publiques verraient de nombreux ménages avoir un revenu nul avant redistribution, alors que ces mêmes ménages auraient un revenu positif dans un système de retraite par capitalisation, ce qui biaiserait fortement la comparaison des inégalités¹⁰.
- ▼ **L'inclusion, à l'inverse, des prestations chômage et des pensions d'invalidité dans le champ de la redistribution :** ces prestations sont de fait ciblées, et s'apparentent davantage à des prestations sociales. Surtout, elles sont traitées de manière relativement similaire d'un pays à l'autre.

Le revenu avant redistribution est donc composé des revenus (superbrut) du travail, du capital, et des pensions publiques.

5 Le code peut être trouvé sur le répertoire GitHub suivant : <https://github.com/matthewwolckers/lis-tax-transfer>

6 Notamment Guillaud, Olckers et Zemmour (2019), et précédemment Mahler et Jesuit (2006), Marx, Salanauskaite et Verbist (2016).

7 Les études précédemment citées ou encore, sur d'autres données, Joumard, Pisu et Bloch (2012) ou Avram, Levy et Sutherland (2014).

8 Voir Zemmour et al. (2017) pour une justification plus étendue de ces choix.

9 Cette hypothèse est usuelle, voir Fullerton et Metcalf (2002) ; OCDE (*Taxing Wages*) ; Bozio et al. (2014) ; même si le débat sur l'incidence réelle des cotisations reste ouvert.

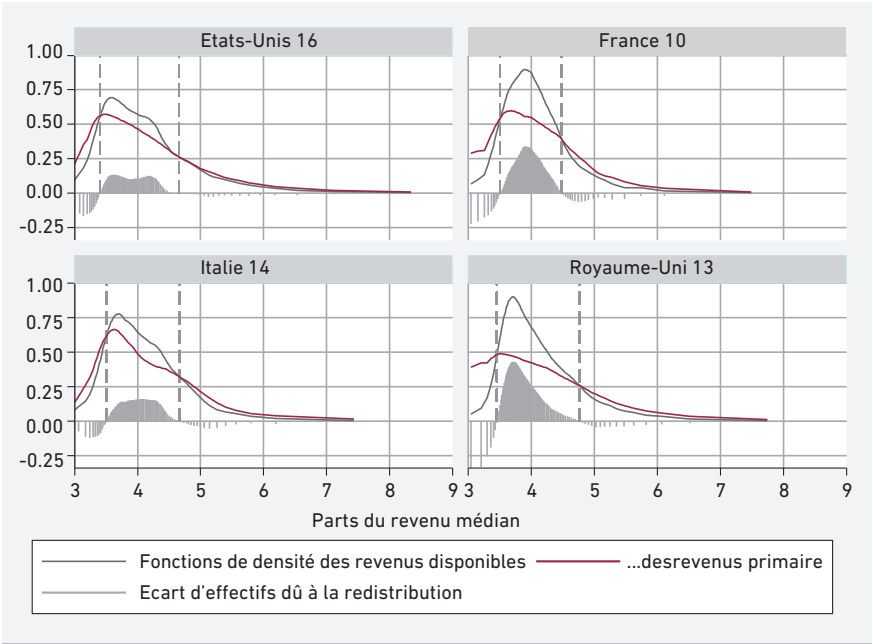
10 Voir Jesuit et Mahler (2010) et Guillaud, Olckers et Zemmour (2019).

II- COMMENT S'OPÈRE LA DENSIFICATION DES REVENUS DE LA POPULATION AUTOUR DU REVENU MÉDIAN ?

En distribuant d'un côté des transferts et en prélevant de l'autre des ressources, de manière différenciée selon le niveau de revenu des ménages, les politiques de redistribution ont pour effet de modifier l'échelle des revenus, c'est-à-dire la position de chaque ménage dans la distribution des revenus.

Dans notre échantillon, l'ampleur de cette modification de la distribution est importante (figure 1) : elle peut s'observer en comparant les fonctions de densité des revenus avant et après redistribution (Chauvel, 1995).

Figure 1 : La densification autour de la médiane - Illustration sur quatre pays



Lecture : Le graphique superpose la distribution des revenus avant redistribution (courbe rouge) et après redistribution (courbe grise). Pour pouvoir comparer ces deux distributions, les revenus sont exprimés par rapport à la médiane qui prend la valeur 1 (on divise tous les revenus par le revenu médian). L'intensité de la redistribution (barres grises) est mesurée par l'écart de densité entre les deux courbes. Elle renseigne à la fois sur l'impact de la redistribution sur la densification des revenus autour de la médiane (zone centrale) et sur la plus faible proportion de revenus situés aux extrémités de la distribution (zones périphériques). Les lignes verticales grises, en pointillé, délimitent le périmètre cible de la redistribution : entre ces lignes, la population est plus dense après redistribution qu'avant. La France, au moyen de la redistribution monétaire, augmente la densification des revenus sur un périmètre restreint autour de la médiane, et le pic (mode) du revenu après redistribution est très proche de la médiane. À l'inverse, les États-Unis, l'Italie et le Royaume-Uni redistribuent les revenus sur un périmètre plus large autour de la médiane, et le mode après redistribution reste à distance de la médiane, plus proche du seuil de pauvreté à 60% du médian. En outre, l'intensité de la redistribution ou effort redistributif est plus marqué en France et au Royaume-Uni.

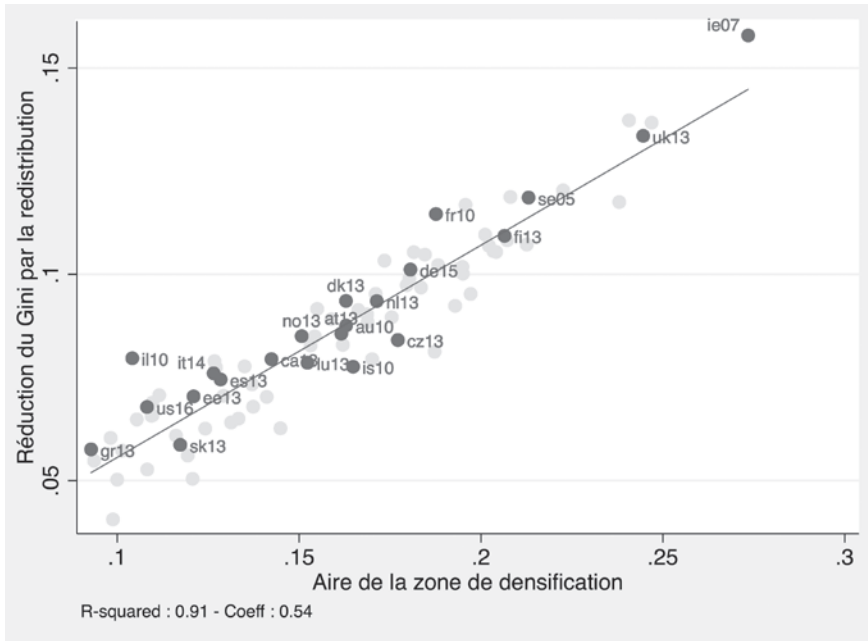
On constate ainsi un resserrement de la distribution autour de son maximum (mode), lui-même déplacé vers le revenu médian. Cette densification de la population autour de la médiane peut plus précisément être caractérisée par trois dimensions que sont (II.1) l'intensité, (II.2) le périmètre et (II.3) la polarisation.

II.1/ L'intensité de la densification fluctue de 10 % à 25 % de la population

La première dimension importante est l'intensité de la densification des revenus autour de la médiane, c'est-à-dire l'augmentation de la part de la population située au voisinage de la médiane¹¹. Cette intensité, qui correspond à la différence d'aire entre les deux courbes, sans la partie centrale (figure 1) varie de 10 % (Etats-Unis) à 22 % (Royaume-Uni) selon les pays. Cette variation est elle-même fortement liée à la variation de la différence de l'indice de Gini avant et après redistribution : en effet, l'indice de Gini est particulièrement sensible aux variations opérées dans la zone centrale de la distribution des revenus (Chauvel, 2016), là où se concentre la part la plus importante de la population.

Ainsi, l'intensité de la médianisation des revenus de la population mesure, en quelque sorte, la redistribution globale opérée par le système socio-fiscal, à la manière de l'indice de Gini (figure 2).

Figure 2 : Lien entre intensité de la densification et réduction de l'indice de Gini



¹¹ Ce voisinage de la médiane est défini à la section B comme la zone de revenu autour de la médiane dont la densité augmente après redistribution ; c'est-à-dire la zone située entre les deux intersections des deux courbes.

II.2/ Le périmètre de la densification : une zone centrée autour de la médiane, dont l'étendue varie d'un pays à l'autre

La seconde caractéristique de la médianisation des revenus est le rapprochement de la valeur dominante (mode) de la distribution vers la médiane (Figure 1), suite à la redistribution¹². Ce rapprochement résulte de l'effet combiné d'une augmentation plus forte des revenus des 50 % des ménages situés sous la médiane (par les transferts) et d'un abaissement de la médiane (du fait des prélèvements).

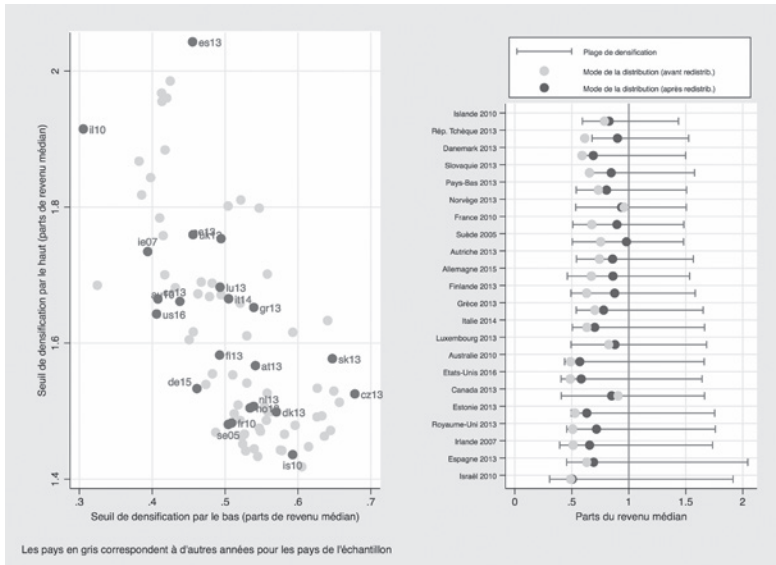
Par ailleurs, la densification des revenus de la population autour de la médiane débute et s'achève plus ou moins loin dans l'échelle des revenus selon les pays. Nous définissons ainsi le « périmètre de la densification » par les seuils de revenu entre lesquels la proportion de population est plus importante après redistribution qu'avant. Ce périmètre autour de la médiane varie nettement d'un pays à l'autre : il est d'autant plus large que le déplacement entre le mode de la distribution initiale et celui de la distribution finale est limité (figure 3).

Ainsi, on distingue deux types de redistribution : une redistribution « égalisatrice » qui ressert les écarts autour de la médiane, et une redistribution « modératrice » qui réduit la part des revenus extrêmes mais qui préserve les écarts autour de la médiane.

La redistribution « égalisatrice » s'observe dans les pays d'Europe du Nord et continentale : dans ces pays, après redistribution, le revenu le plus représenté (mode) est proche du revenu médian et l'augmentation de la densité a lieu sur une zone restreinte autour de la médiane (de 0,5 à 1,5 revenu médian).

La redistribution « modératrice » s'observe dans les pays anglophones et méditerranéens. Dans ces pays, le revenu le plus représenté après redistribution reste nettement plus faible que la médiane, et la densification des revenus s'opère sur un périmètre plus large autour de la médiane (de 0,3 à 1,8 revenu médian). On qualifie alors la redistribution de « modératrice » au sens où elle se borne à réduire la proportion des situations extrêmes.

¹² Dans notre échantillon, le mode de la distribution avant redistribution est systématiquement à gauche de la médiane, c'est à dire que la valeur la plus représentée dans la population est un revenu plus faible que le revenu médian.

Figure 3 : Périmètre de la densification

Lecture : À gauche, les limites haute et basse de la zone de densification exprimée en revenu médian (également lisible sur les segments gris à droite). Par exemple, en France, la politique socio-fiscale densifie la population à partir de 0,5 fois le revenu médian et jusqu'à 1,5 fois la médiane. À droite, la figure indique le mode (valeur dominante) de la distribution du revenu avant redistribution (en gris clair) et après redistribution (en gris foncé). Par exemple, la France, la Suède, l'Autriche et l'Allemagne présentent un mode après redistribution très proche de la médiane.

II.3/ Prendre aux riches ou donner aux pauvres ? La polarisation de la redistribution

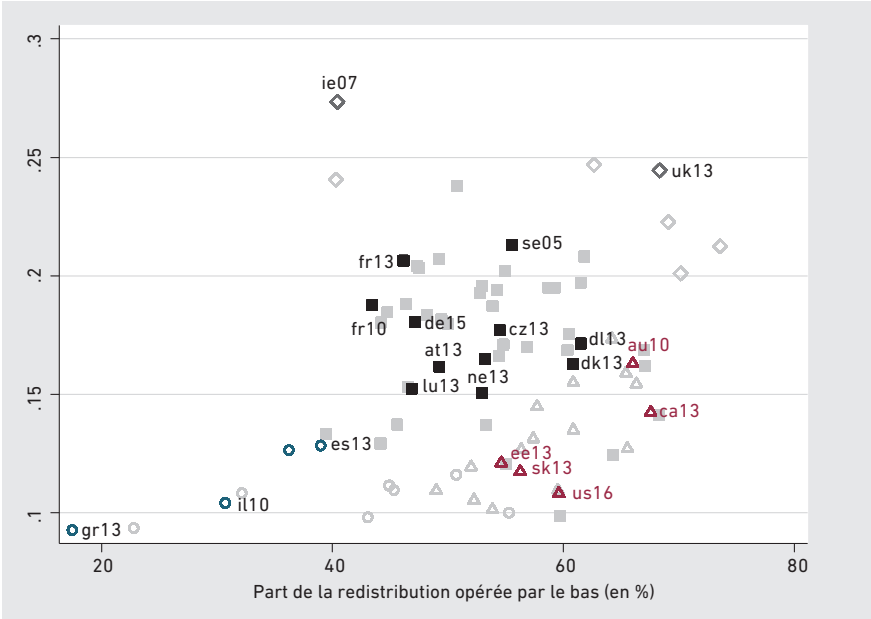
La dernière dimension de la densification concerne sa polarisation : provient-elle d'une réduction des inégalités « par le bas » (à travers une réduction du taux de pauvreté), ou bien « par le haut » (en réduisant la proportion de hauts revenus) ?

Seuls les pays méditerranéens, peu redistributifs, et l'Irlande, dont l'effort redistributif est important, privilégient la réduction des inégalités par le haut. Dans ces pays, les transferts sont faibles, mais la fiscalité est mobilisée pour financer les dépenses publiques (à la fois services publics et administration). C'est l'effet de cette fiscalité, qui repose essentiellement sur les ménages aisés, qui est à l'origine de la réduction des inégalités (figure 4).

Les pays anglophones, mais également la Slovaquie, et dans une moindre mesure le Danemark et les Pays-Bas, privilégient la réduction des inégalités par le bas, dans une stratégie de réduction de la pauvreté (en taux et en intensité). En effet, la densification de la population autour de la médiane se fait à près de 60 % « par le bas ».

Les pays d'Europe continentale et les pays nordiques, en revanche, se caractérisent par une stratégie de réduction des inégalités presque symétrique, avec un effet de réduction des inégalités à peine plus marqué vers le bas de la distribution que vers le haut.

Figure 4 : Intensité de la redistribution et part de la réduction des inégalités « par le bas



Sur la base de ces trois dimensions, nous distinguons quatre groupes de pays dans notre échantillon :

- Les pays méditerranéens : Grèce, Italie, Espagne, Israël. Dans ces pays, la densification autour de la médiane est faible (inférieure à 15 % de la population) et son périmètre est large (entre 0,3 revenu médian et 1,8 revenu médian). La redistribution, faible dans l'ensemble, utilise principalement l'outil fiscal qui affecte les hauts revenus : la densification autour de la médiane s'opère à 60 % « par le haut » de la distribution.
- Les pays anglophones non européens : Etats-Unis, Canada, Australie. Comme les pays méditerranéens, ces pays se caractérisent par une densification faible autour de la médiane (inférieure à 15 % de la population) et une cible large (la population se densifie sur une plage allant de 0,4 à 1,7 fois le revenu médian). Leur faible effort redistributif se fait en revanche à 60 % « par le bas » de la distribution, au moyen de transferts sociaux (et/ou de crédit d'impôts pour les bas revenus) qui permettent de réduire la pauvreté. Au sein de notre échantillon, l'Estonie et la Slovaquie présentent un profil de redistribution que l'on peut rapprocher de ce groupe de pays.
- Les pays anglophones européens : Royaume-Uni et Irlande. Ces pays densifient fortement leur population autour de la médiane (environ 25 % de la population est concernée), mais sur une plage relativement étendue (de 0,4 à 1,7 revenu médian). Malgré un effort redistributif important, la distribution initiale très inégalitaire qui caractérise ces pays ne leur permet pas d'atteindre le même niveau d'inégalités finales que les pays nordiques ou continentaux. Le Royaume-Uni, comme les autres pays anglophones, réduit essentiellement les inégalités « par le bas » au moyen de prestations sociales, tandis que l'Irlande réduit les inégalités « par le haut » de la distribution.

- ▼ Les pays d'Europe continentale et nordique, numériquement les plus nombreux dans notre échantillon, allient haut niveau de transfert et de prélèvement. La densification autour de la médiane est importante (près de 20 % de la population) sur un périmètre restreint (entre 0,5 et 1,5 du revenu médian). Ces pays à forte redistribution se caractérisent par une réduction des inégalités presque symétrique en haut et en bas de la distribution¹³. Si les transferts réduisent principalement les inégalités en bas de la distribution, les prélèvements contribuent à réduire la dispersion des revenus à la fois en haut et en bas de la distribution. Il faut cependant noter que les pays nordiques sont plus égalitaires avant redistribution que les pays d'Europe continentale ; les efforts étant comparables, ils restent plus égalitaires après redistribution.

Ces quatre groupes de pays font écho aux typologies usuelles de l'État social (Esping-Andersen, 1990), révisées à la lumière des trois dimensions que nous étudions (figures 1 à 4). Cette approche nous conduit en particulier à distinguer, au sein du monde anglophone, les pays à forte et à faible redistribution, et à constater la proximité des pays d'Europe continentale et du Nord.

III- LE RÔLE DES QUATRE LEVIERS DE LA REDISTRIBUTION SUR LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

Le dernier stade de notre analyse consiste à relier les différentes dimensions de la densification des revenus aux outils employés, c'est-à-dire aux quatre leviers de la redistribution (Guillaud et Zemmour, 2017) : niveau et ciblage des transferts, niveau et progressivité des prélèvements. En particulier nous cherchons à déterminer à cette échelle si on trouve la trace d'un « paradoxe de la redistribution » (Korpi et Palme 1998), questionné par la littérature récente (Brady et Bostic, 2015 ; Marx, Salanauskaite et Verbist, 2016 ; Guillaud, Olckers et Zemmour, 2019), qui associerait des transferts très ciblés à une redistribution plus faible. De manière plus générale, nous cherchons à identifier quel levier est associé à quel type de redistribution, et si les différents leviers sont mutuellement exclusifs.

Dans les pays de l'OCDE, la redistribution s'effectue davantage par les prélèvements (incluant notamment les cotisations employeurs) que par les transferts (si l'on exclut les pensions), comme le montre l'étude récente de Guillaud, Olckers et Zemmour (2019). Entre autres raisons, les prélèvements sont nettement plus importants que les transferts au niveau des ménages : les transferts ne représentent en volume que 20 % des prélèvements, en moyenne sur l'échantillon¹⁴. L'étude de la densification de la population au voisinage de la médiane montre cependant que les pays les plus égalitaires redistribuent

¹³ Dans une étude récente Bozio et al. (2018) concluent que l'effort redistributif des États-Unis serait supérieur à celui de la France (et présenterait en quelque sorte le même profil que l'Irlande dans notre étude). Nous trouvons en revanche que la France (et les pays d'Europe continentale et nordique) redistribue davantage que les États-Unis (et l'ensemble des pays anglophones). Parmi les éléments de méthodologie qui peuvent expliquer cet écart de diagnostic, leur étude attribue aux ménages riches les profits conservés des entreprises et inclut donc l'impôt sur les sociétés comme élément de redistribution, là où nous mesurons l'effet redistributif des prélèvements directs uniquement (impôt sur le revenu et cotisations sociales employeur et salarié). Par ailleurs leur étude exclut la redistribution significative liée aux exonérations de cotisations sociales retraites pour la France. Le résultat principal des études de Bozio et al. (2018) et de Guillaud, Olckers et Zemmour (2019) converge : la distribution primaire (et non la redistribution monétaire) détermine majoritairement les inégalités de revenu disponible.

¹⁴ En effet, les prélèvements financent bien d'autres choses que les seuls transferts sociaux.

à la fois « par le haut » et « par le bas » : une stratégie ciblée de réduction de la pauvreté peut ainsi se conjuguer à une stratégie plus générale de compression des inégalités.

Sans surprise, la réduction des inégalités par le haut et par le bas s'opère par des leviers différents. A médiane inchangée, les transferts jouent un rôle crucial dans l'élévation du revenu disponible des ménages les plus pauvres, en les rapprochant de la médiane. On peut alors considérer les transferts comme un levier efficace de réduction des inégalités « par le bas » (de la distribution des revenus). La taxation quant à elle, par la progressivité des prélèvements, réduit surtout les différences de revenus entre les revenus médians et les plus hauts revenus. Les prélèvements sont donc un levier de réduction des inégalités « par le haut ».

Pour autant, et c'est moins attendu, transferts et prélèvements jouent chacun un rôle dans la réduction des inégalités dans l'autre partie de la distribution des revenus, parce qu'ils agissent sur la médiane : les prélèvements, en réduisant la médiane, compressent les inégalités dans le bas de la distribution, tandis que les transferts, en limitant cette réduction, compressent les inégalités en haut de la distribution.

III.1/ Le niveau des transferts comme levier efficace de réduction de la pauvreté

Malgré un niveau moyen relativement faible, les transferts sont loin d'être négligeables dans la redistribution : en effet, les transferts sont importants dans le bas de l'échelle des revenus où ils représentent 39 % du revenu disponible des 10 % des ménages les plus pauvres, et 10 % de celui des ménages autour de la médiane.

Dans la plupart des pays, le ratio D5/D1 qui mesure l'écart entre la médiane (D5) et le premier décile¹⁵ est plus fortement réduit par les transferts que par les prélèvements. Les pays qui dérogent à ce constat sont quasiment tous des pays où la réduction des inégalités dans le bas de la distribution est faible (Grèce, Italie, Espagne, etc.). En effet, les transferts sont le seul moyen (avec l'impôt négatif souvent considéré comme transfert dans nos données¹⁶) d'élever le niveau de vie des ménages les plus pauvres. Leur importance est amplifiée par le niveau très faible des revenus des ménages pauvres avant redistribution.

Ceci explique également pourquoi le niveau des transferts est plus important que le degré de ciblage dans la réduction de la pauvreté¹⁷ : l'effet d'un transfert, même pas ou peu ciblé, est bien plus important pour des ménages à revenus très faibles que pour des ménages à revenus moyens ou élevés. Enfin, en raison de leur poids relativement faible en proportion des prélèvements, il n'y a pas de lien directement observable en comparaison internationale entre niveau et ciblage des transferts, ce qui contraste avec les résultats de Korpi et Palme (1998), et confirme les résultats récents.

Le niveau des transferts explique également la réduction des inégalités dans la moitié supérieure de la distribution, quoique de manière moins forte que dans le bas de la distribution. Ainsi, hormis dans les pays faiblement redistributifs, les transferts expliquent entre 12,5 % et 40 % de la réduction totale du D9/D5, car ils remontent la

¹⁵ Le premier décile représente le seuil séparant les 10 % les plus pauvres des 90 % les plus riches.

¹⁶ Ce n'est pas le cas pour la France, puisque LIS ne renseigne pas la Prime pour l'emploi. Pour ce pays, la redistribution « par le bas » est sans doute sous-estimée.

¹⁷ Voir par exemple Brady et Bostic (2015) et Guillaud, Olckers et Zemmour (2019).

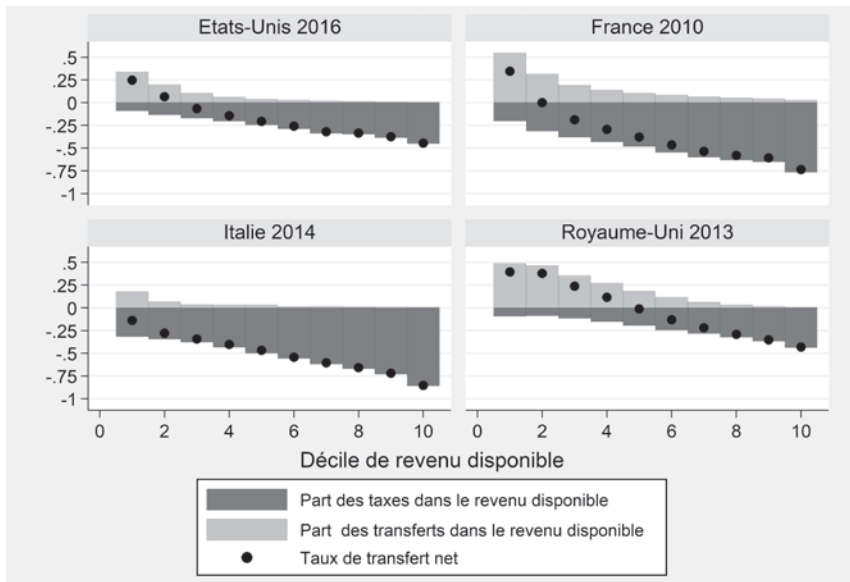
médiane relativement au D9¹⁸. Lorsque la médiane remonte plus vite que les hauts revenus, la proportion des ménages relativement riches diminue, réduisant ainsi les écarts de revenus dans le haut de la distribution.

III.2/ Les prélèvements comme levier de réduction des inégalités

Par leur importance en proportion du revenu moyen, les prélèvements sont un outil central dans la transformation de la distribution des revenus. Les prélèvements jouent en effet à deux niveaux : en haut de la distribution, mais également à la médiane (figure 5).

En effet, les prélèvements réduisent les revenus dans l'ensemble de la deuxième moitié de la distribution : ils réduisent en moyenne de 27 % le revenu médian avant redistribution et de 36 % le 9^e décile. La réduction plus marquée en haut de la distribution témoigne de la progressivité des taxes, qui sont plus importantes en proportion du revenu à mesure que celui-ci progresse.

Figure 5 : Taux de transfert et de prélèvement par décile



Lecture : taux de transfert et de prélèvement (montant des transferts [des prélèvements] rapporté au revenu disponible). Les points noirs correspondent au taux de transfert net (transfert – prélèvement). Dans tous les pays, le taux de transfert décroît avec le revenu, et est particulièrement important en bas de la distribution, tandis que le taux de prélèvement est progressif. Au Royaume-Uni et en France, les transferts, bien que dégressifs, contribuent à réduire les inégalités y compris dans la partie supérieure de la distribution. Dans tous les pays, les prélèvements resserrent les écarts de revenu, y compris dans le bas de la distribution.

Dans notre échantillon, la réduction des inégalités en haut de la distribution est plus homogène qu'en bas. Ainsi, le ratio D9/D5 baisse 10 % à 20 % selon les pays, et la plupart des pays le baissent de 15 %. Cette réduction passe, de manière systématique, d'abord par les prélèvements que par les transferts (entre 60 % et 87,5 % selon les pays).

18 Le 9^e décile (ou D9) représente le seuil séparant les 10 % les plus riches des 90 % les plus pauvres.

Enfin, le niveau des prélèvements joue aussi un rôle dans la réduction des inégalités en bas de la distribution. D'une part, les prélèvements assurent une progressivité constante au sein des 50 % les plus pauvres de la population. Cette progressivité est observable dans de nombreux pays de l'échantillon, et c'est notamment le rôle des cotisations sociales dans les pays « bismarckiens » (Amoureux, Guillaud et Zemmour, 2018). En complément des transferts, le ratio D5/D1 est donc réduit par les prélèvements de manière non négligeable (de 15 % en moyenne). D'autre part, les prélèvements jouent un rôle plus direct sur le taux de pauvreté, mesuré relativement au revenu médian, en abaissant la médiane. Cet outil est utilisé de manière relativement similaire entre les pays.

IV- CONCLUSION

Au-delà de la redistribution globale opérée par le système socio-fiscal, les différents pays de l'OCDE se distinguent par la forme que prend la redistribution dans chacun des pays, plus ou moins centrée sur la réduction des inégalités en haut, en bas, ou tout au long de la distribution.

Notre analyse montre que si la redistribution a pour effet de densifier la distribution des revenus au voisinage de la médiane, l'ampleur ainsi que le périmètre de cette densification varient fortement. On distingue notamment les pays dont la distribution des revenus disponibles est relativement similaire à celle des revenus de marché (pays peu redistributifs), des pays où la distribution est sensiblement modifiée. Une redistribution plus élevée a généralement pour corollaire une réduction à la fois de la taille de la population pauvre et de la population plus aisée.

Notre analyse ne révèle pas de lien systématique entre périmètre, intensité et source de la médianisation des revenus, obtenue par la redistribution. La seule régularité remarquable est qu'une stratégie de densification dont le périmètre est restreint autour de la médiane nécessite un effort redistributif (intensité) important. À l'inverse, les pays dont l'intensité redistributive est faible se limitent à réduire les revenus extrêmes. Mais nous n'observons pas de lien entre l'intensité de la redistribution et le type de réduction des inégalités opérée, « par le haut » ou « par le bas ». *In fine*, au-delà des liens analytiques entre les trois dimensions, c'est surtout la distinction relativement nette de quatre groupes de pays qui apparaît comme fait stylisé.

Rappelons enfin que les prélèvements contribuent également à la réduction des inégalités en finançant des biens publics et prestations en nature qui ne sont pas pris en compte ici ; de ce fait un plus haut niveau de prélèvement peut être associé à une plus forte redistribution en nature. Dans une étude précédente (Guillaud, Olckers et Zemmour, 2019), nous notions à ce sujet que les pays dans lesquels les prélèvements sont concentrés sur les ménages aisés n'atteignent pas un haut niveau de recettes, et ont donc une marge de manœuvre limitée pour redistribuer par la provision de biens publics.

Références

Amoureux, V., Guillaud, E. & Zemmour, M. (2018). Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? Une analyse en comparaison internationale. *Revue Française des Affaires Sociales*, 4, 75-101.

Avram, S., Levy, H. & Sutherland, H. (2014). Income redistribution in the European Union. *IZA Journal of European Labor Studies*, 3, 1-29.

Bozio A., Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Guillot, M. & Piketty, P. (2018). Inequality and Redistribution in France: Evidence from Post-Tax Distributional National Accounts (DINA). WID.world, Working paper series, N° 2018/10.

Bozio, A., Guillot, M., Lafféter, Q. & Tenand, M. (2014). Le modèle de microsimulation TAXIPP – Version 0.3. *Guide méthodologique IPP*.

Brady, D. & Bostic, A. (2015). Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preferences. *American Sociological Review*, 80(2), 268-298.

Chauvel, L. (1995). Inégalités singulières et plurielles : les évolutions de la courbe du revenu disponible. *Revue de l'OFCE*, 55(1), 211-240.

Chauvel, L. (2016). The intensity and shape of inequality: the ABG method of distributional analysis. *Review of Income and Wealth*, 62(1), 52-68.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Fullerton, D. & Metcalf, G.E. (2002). Tax incidence. in *Handbook of Public Economics*, 4, 1787-1872, Elsevier.

Guillaud, E., Olckers, M. & Zemmour, M. (2019). Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction. *Review of Income and Wealth*, early view (01/2019). <https://doi.org/10.1111/roiw.12408>.

Guillaud, E. & Zemmour, M. (2017). Les quatre leviers de la redistribution. *Regards*, 51(1), 233-242. <https://www.cairn.info/revue-regards-2017-1-page-233.htm>.

Jesuit, D.K. & Mahler, V.A. (2010). Comparing Government Redistribution Across Countries: The Problem of Second-Order Effects. *Social Science Quarterly*, 91(5), 1390-1404.

Journard, I., Pisu, M. & Bloch, D. (2012). Tackling income inequality: The role of taxes and transfers. *OECD Journal: Economic Studies*, 1-37.

Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 661-687.

Mahler, V. & Jesuit, D. (2006). Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg Income Study. *Socio-Economic Review*, 4(3), 483-511.

Marx, I., Salanauskaite, L. & Verbist, G. (2016). For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Pooriness in Redistributive Policies. *Social Forces*, 95(1), 1-24.

Zemmour, M., Guillaud, E., Olckers, M. & Bordoli, A. (2017). L'impact redistributif des modèles socio-fiscaux de la protection sociale : Analyse comparée internationale. Rapport de recherche, EN3S et LIEPP, Sciences Po.

LES ENJEUX ACTUELS DU MODÈLE SOCIAL DANOIS

Par **Pauline GARÉ**, Cheffe de projets protection sociale à l'EN3S



Après une licence en droit, Pauline GARÉ s'est orientée vers un Master de droit social puis un Master 2 de droit de la protection sociale et de la santé à l'Université Paris Nanterre. Elle a ensuite travaillé pour la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Paris puis pour l'Ecole nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S) où elle s'engage pour la promotion et la pédagogie de la sécurité sociale auprès des jeunes.

Le voyage d'études de l'Institut des Hautes Etudes de Protection Sociale (IHEPS) se déroulait au Danemark, à la découverte du modèle social danois. Le présent article se veut une retranscription des principaux points abordés tout au long de cette semaine, afin de partager l'expérience dont ont pu bénéficier les auditeurs.

Le Danemark est un pays de 5,78 millions d'habitants situé au Nord de l'Europe. Membre de l'Union européenne depuis 1973, le Danemark est caractérisé par une économie très ouverte, notamment en direction de ses voisins européens.

Concernant le versant social, ce pays se caractérise par une forte démocratie sociale se traduisant principalement par la signature d'accords tripartites entre l'Etat, les représentants des employeurs et les syndicats de salariés. La recherche d'un consensus est le maître mot des négociations de ces accords. Le taux de syndicalisation y est encore très élevé (67 % en 2015) malgré une tendance à la baisse ces dernières années. Les accords conclus ces dernières années portent sur la formation tout au long de la vie, la facilitation des études en apprentissage, l'intégration des personnes migrantes sur le marché du travail...

La principale caractéristique du Danemark réside toutefois dans un modèle social axé sur l'intégration par le travail, fortement imbriqué à la citoyenneté (« politique ») et à l'identité danoise. Il va de pair avec l'acceptation d'une forte pression fiscale permettant le financement de ce modèle uniquement financé par l'impôt et où le système de cotisations sur les salaires propres aux systèmes corporatistes-conservateurs de protection sociale n'existe pas. On y trouve un fort taux d'emploi et un faible taux

de chômage. La population active au Danemark représente en effet 2,9 millions de personnes, avec un taux d'emploi (entre 15 et 64 ans) de 74,2 % (un des plus hauts parmi les pays de l'OCDE). Le taux de chômage est de 5 % si l'on prend en compte les personnes, qui se considèrent comme cherchant un emploi, ou 3,9 % si l'on considère le nombre de personnes inscrites auprès des agences pour l'emploi.

L'importance du modèle social pour la société danoise a été confirmé par une vaste consultation lancée en 2016 sur ce qui, pour les habitants du Danemark, constituait l'identité danoise. La *welfare society* est arrivée en tête des dix valeurs plébiscitées devant la liberté et la confiance. Ce modèle social a d'ailleurs souvent été cité en exemple au cours des vingt dernières années, en France et plus largement en Europe avec la mise en avant du concept de flexisécurité. Les Danois eux-mêmes insistent sur l'unicité de leur modèle social et sur la difficulté de le transposer à l'identique de manière performante dans d'autres pays.

Au-delà de cet état des lieux du modèle social au Danemark, quels en sont aujourd'hui les principaux enjeux ? Le modèle social danois tel qu'il s'est construit dans les années 1990 pour faire face à un taux de chômage en hausse a depuis évolué, et doit également faire face à des défis assez similaires à ce que connaît la France comme le vieillissement ou l'égalité entre les femmes et les hommes. La crainte du « passager clandestin » qui profiterait du modèle social a également participé à certains infléchissements des politiques sociales.

Si le modèle social danois est souvent présenté comme un équilibre entre flexibilité et sécurité, la question se pose de savoir si cet équilibre est encore en place aujourd'hui (I). Au-delà des évolutions du modèle social danois, son rôle intégrateur pose également question : tous les citoyens profitent-ils vraiment du modèle social danois ? (II).

I- LES CARACTÉRISTIQUES « TRADITIONNELLES » DU MODÈLE SOCIAL : QUEL ÉTAT DES LIEUX AUJOURD'HUI ?

Les fondements du modèle social danois actuel sont issus des réformes opérées dans les années 1990 et reposent sur un système de flexi-sécurité et d'investissement social (II.1). Les réformes de ces dernières années interrogent toutefois le caractère universel et l'équilibre entre « sécurité » et « activation » (II.2).

II.1/ Les principaux fondements du modèle social danois : flexi-sécurité et investissement social

Les objectifs principaux du modèle social nordique sont traditionnellement les suivants : le maintien d'un haut niveau de cohésion sociale en limitant les inégalités sociales, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la famille et sur le marché du travail, la garantie du bien-être des enfants dès leur plus jeune âge et le fait de permettre à tous d'accéder à un emploi¹.

¹ Fagnani (J.), « Existe-t-il un modèle social nordique ? Les exemples du Danemark et de la Suède », *Cahiers français* n°399, 2017, p. 63-68.

Ces objectifs principaux ont notamment pu être atteints grâce à un modèle de politiques sociales appelé la flexi-sécurité. Aujourd'hui largement connu dans toute l'Europe, il a essaimé dans de nombreux pays, y compris la France. Les trois grands piliers de la flexi-sécurité du modèle social danois tels qu'issus des réformes menées entre 1993 et 2000 sont un marché du travail flexible, des politiques actives de l'emploi et un haut niveau de protection sociale pour l'ensemble des citoyens qui passe notamment par la mise en place de filets de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas travailler.

L'investissement social constitue également un élément important du modèle social danois, dans l'idée de maximiser les capacités fonctionnelles de chacun ainsi que ses chances et ses opportunités dans la vie. Les politiques d'investissement social ont un champ plus large que les politiques de flexi-sécurité qui caractérisent essentiellement le marché du travail. Ces politiques d'investissement social concerne plus largement principalement les services de santé, les politiques familiales, le care et l'éducation, les services sociaux et les services de l'emploi. Le retour sur investissement doit s'observer tant au niveau individuel que sociétal. Au niveau individuel, il concerne les capacités fonctionnelles : les capacités cognitives, la mobilité, le fait de savoir prendre soin de soi, le savoir-vivre en société, la participation à la société et à la solidarité. Au niveau sociétal, il se caractérise par une croissance inclusive, la bonne santé de la population, l'épanouissement des familles, un bon niveau d'éducation, le travail, la conciliation vie familiale – vie professionnelle, l'intégration de chacun dans la communauté et la société. Les politiques d'investissement social reposent sur un cercle vertueux : les contributions au modèle social permettent d'investir dans différents domaines : santé, éducation, chômage, réduction de la criminalité... Les prestations versées doivent permettre aux personnes qui en sont les bénéficiaires de cotiser ensuite. Le but premier de ces politiques sociales est bien sûr l'intégration à la société et au modèle social.

Les fondements mis en place lors des années 1990 ont toutefois fait depuis l'objet de réformes, et les politiques actives du marché du travail semblent prendre le pas, dans un système où il est considéré comme important de contribuer dès qu'on en a la possibilité.

II.2/ Les politiques actives du marché du travail au cœur des réformes récentes

Il apparaît aujourd'hui que les objectifs de plein emploi prennent le pas sur les politiques d'aide sociale. Initialement universelles, elles sont de plus en plus conditionnées à des mesures d'« activation », d'insertion par le marché du travail, les études ou la formation. Ce mouvement d'« activation » qui conditionne les aides sociales ne réduit-il pas leur première vocation universelle ou du moins universaliste ? De même, le versant « sécurité » de la flexi-sécurité apparaît comme mis à mal depuis la crise.

Après la construction du modèle de flexi-sécurité tout au long des années 1990, les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage, mais également sa durée d'indemnisation et le renforcement des politiques d'activation², ce qu'on appelle le *Workfare*, traduisent ainsi une réorientation du versant « sécurité ».

Ces politiques actives du marché du travail se caractérisent principalement par trois types de mesures³ :

- ▼ l'éducation, le conseil et l'amélioration continue des capacités ;
- ▼ la formation professionnelle au sein des entreprises publiques et privées ;
- ▼ une aide pour les employeurs de personnes en formation professionnelle.

Ces politiques sont donc orientées en grande partie autour de l'apprentissage et de la formation professionnelle afin de favoriser le retour de chacun vers l'emploi ou le maintien de son employabilité. Ces politiques ne concernent pas uniquement les personnes au chômage, mais également les bénéficiaires de l'aide sociale universelle qui sont intégrés à ces processus d'activation dans un pays en forte demande d'emploi.

Dans la logique « le travail d'abord » chère au Danemark, le travail fait également figure de moyen de réhabilitation. C'est par exemple ce que met en place le projet IPS⁴ que les auditeurs de l'IHEPS ont pu découvrir au *Jobcenter* de Frederiksberg⁵. Ce projet place le travail au cœur de la réhabilitation de malades avec des troubles psychiatriques lourds (schizophrénie, bipolarité...). Cette méthode part du principe que de nombreux malades souhaitent travailler et peuvent travailler, malgré un taux d'emploi faible après le diagnostic. Le projet IPS propose ainsi d'accompagner les malades vers un retour total ou partiel à l'emploi en alliant formations, y compris axées sur le développement de certaines fonctions cognitives, et périodes de stage en entreprise.

Les objectifs et fondements traditionnels du modèle danois sont ainsi, de nos jours, toujours présents. Toutefois, ceux-ci ont évolué et vont de pair avec des droits et devoirs fortement intégrés au sein de la société danoise, participant ainsi de l'imbriication de la citoyenneté sociale dans la citoyenneté politique danoise : chacun a le devoir de subvenir à ses propres besoins, mais a droit à l'aide sociale une fois toutes les possibilités d'accès au marché du travail épuisées⁶. La construction des politiques sociales autour du précepte « le travail d'abord » matérialise ainsi, et de façon encore plus prégnante depuis 2008, le modèle social danois. Les politiques d'activation qui vont de pair avec l'idée de contribuer au système prennent ainsi le pas sur le versant sécurité dans un pays qui présente un fort *turn over* (25 % de la force de travail chaque année) avec peu de chômeurs et une forte demande sur le marché du travail.

2 Meilland (C.), « Le modèle de flexicurité : continuité ou rupture ? », *Chronique internationale de l'IRES* n° 155, sept. 2016, p.87.

3 Ces trois types de mesures ont été présentées aux auditeurs de l'IHEPS par Madame Maria Schack Vindum, Directrice générale de l'Agence danoise pour le marché du travail et le recrutement.

4 Le projet IPS a été présenté aux auditeurs de l'IHEPS par Thomas Nordhal Christensen, chercheur sénior à l'université de Copenhague.

5 Frederiksberg est une municipalité danoise en plein cœur de Copenhague.

6 Meilland (C.), « Danemark – Vers une érosion du système d'aide sociale ? », *Chronique internationale de l'IRES* n° 164, déc. 2018, p. 59-71.

Le modèle social danois est donc un modèle universel avec une redistribution horizontale qui s'opère entre ceux qui travaillent et ceux qui ne peuvent pas travailler. La question de la contribution et de la nécessité de contribuer si on le peut semblent toutefois, par moments, avoir pris le pas sur l'aspect « sécurité ». Ce mouvement interroge les mécanismes intégrateurs d'un modèle social loué par les Danois et qui permet au Danemark d'avoir un des taux de pauvreté les plus faibles de l'Union européenne.

II- LE MODÈLE SOCIAL DANOIS PROFITE-T-IL VÉRITABLEMENT À TOUS ?

Le modèle social danois souvent cité en exemple ne gagne pas tous les paris. Les politiques d'activation mises en place au cours des dernières décennies ont mené à une intégration plus difficile dans la société des personnes dépendant de l'aide sociale. Au-delà des personnes éloignées du marché du travail, d'autres « perdants » du modèle social danois peuvent être identifiés comme les réfugiés (1) ou les femmes (2) qui souffrent d'inégalités professionnelles malgré une politique de conciliation entre la vie familiale et professionnelle. *A contrario*, d'autres catégories de la population, comme les personnes âgées (3), bénéficient de mécanismes d'intégration à la vie civile et politique qui méritent d'être mis en avant.

II.1/ Une intégration rendue difficile pour les réfugiés

La question de l'intégration des migrants, et plus particulièrement des réfugiés, a notamment retenu l'attention de la presse internationale ces dernières années⁷. Le modèle d'intégration des réfugiés a en effet été revu en 2019 avec ce que les Danois qualifient eux-mêmes de « *paradigm shift* » qui reflète une volonté de limiter le nombre de réfugiés accueillis au Danemark.

Avant ce « changement de paradigme » opéré en 2018, l'intégration des réfugiés avait fait l'objet en 2016 d'un accord tripartite afin de favoriser leur intégration au sein du marché du travail et du modèle social danois. Cet accord mettait en place un système de stages au sein d'entreprises danoises pour un petit salaire, des enseignements accompagnant cette intégration par le travail. Ce programme se compose d'une période de stage de 84 semaines, dont 20 semaines d'enseignements. Ce programme « IGU » (*basic education program*) concerne spécifiquement les réfugiés et devait leur permettre de s'intégrer au modèle social danois en étant en capacité d'y contribuer. L'objectif du gouvernement était qu'après trois ans de présence sur le territoire danois, 50% des réfugiés et des personnes ayant fait l'objet d'un regroupement familial aient un emploi rémunéré.

Si le programme « IGU » permettait de faciliter l'intégration des réfugiés, l'objectif après le *paradigm shift* évoqué ci-dessus est tout autre. D'une priorité donnée à l'intégration, on est passé à un système qui favorise le rapatriement, tout en maintenant bien sûr des programmes d'intégration. Au-delà du changement de nom, l'idée centrale nouvelle est que l'aide au retour est plus avantageuse pour les réfugiés que

⁷ https://www.liberation.fr/checknews/2018/10/08/est-il-vrai-que-le-danemark-n-accueille-plus-aucun-refugie_1683904

l'aide à l'intégration. Cette dernière est plus faible que les autres prestations sociales danoises (mais cumulable avec certaines) et plus faible que ce qu'un participant au programme « IGU » pouvait percevoir lors de ses stages en entreprises publiques ou privées. Les réfugiés accueillis au Danemark représentent ainsi ce qu'une journaliste danoise, Laura Friss Wang, qualifie de « nouvelle pauvreté » du Danemark.

Cette faible aide à l'intégration, cet encouragement au retour, posent question au sein d'un modèle social universel et par essence égalitaire. Les réfugiés apparaissent ainsi plus en difficulté au sein de ce modèle qui encourage ceux qui contribuent. L'intégration des réfugiés au modèle social danois passe donc impérativement par une intégration au marché du travail, que l'accord tripartite de 2016 devait faciliter.

II.2/ L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en question

L'égalité entre les femmes et les hommes, en matière de travail, est également un point sur lequel le modèle social danois rencontre des difficultés. Loin de l'utopie que certains ont parfois tendance à vendre, les statistiques du KVIInfo montrent bien que sur certains sujets, il reste en effet du chemin à parcourir. Les écarts de salaire entre les femmes et les hommes, phénomène connu et observé en France, se retrouvent également au sein du système social danois.

On constate ainsi des écarts de salaire entre les femmes et les hommes. S'ils sont très faibles à l'entrée sur le marché du travail, l'arrivée des enfants change la donne. Le temps passé au travail augmente pour les hommes tandis qu'il baisse pour les femmes. Les écarts de salaire entre hommes et femmes augmentent, même si ces écarts varient selon les secteurs. Dans les secteurs du management où les femmes sont sous-représentées, les écarts sont plus grands. On observe également un différentiel dans la prise du congé parental (le Danemark octroie aux parents un congé parental de 52 semaines).

Les femmes prennent la majorité de ce congé parental et le nombre de jours pris par les pères n'a augmenté que de 1,5 jour depuis 2010. On observe toutefois que dans certains secteurs, comme celui de la banque, où sont mises en place des conditions plus favorables, les hommes sont plus enclins à profiter de ce congé. Les inégalités entre les femmes et les hommes se répercutent également au niveau de la retraite.

Concernant la difficulté à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, la situation du Danemark rappelle celle de la France, qui fait face à des difficultés similaires d'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans le monde du travail, liées à des difficultés à revoir la division des rôles au sein du foyer et des répercussions à l'âge de la retraite.

II.3/ L'intégration des personnes âgées dans la vie sociale, citoyenne et politique

Les personnes âgées retiennent également l'attention des pouvoirs publics. Le modèle social danois fait en effet face aux enjeux du vieillissement, auxquels il ne s'est pas limité à répondre par des aides monétaires ou des aides à l'équipement et aux structures. C'est en effet également par une contribution spécifique à la vie démocratique, avec la mise en place de conseil des seniors auprès des municipalités. Ces conseils des seniors répondent à une volonté des seniors, d'être associés au processus démocratique et de pouvoir porter leur voix sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer. En effet, comme le dit un dicton danois, « celui qui porte la chaussure sait où elle fait mal ». Ces conseils sont ainsi consultés par les municipalités sur les décisions qui concernent les personnes âgées, comme la construction de maisons de retraite, mais aussi sur des projets qui concernent l'ensemble des citoyens, pour faire entendre les difficultés propres aux personnes âgées.

Ce processus d'intégration des personnes âgées à la vie civile et politique permet ainsi de maintenir le lien social des personnes âgées avec le reste de la société dans un système confronté à des questions concernant l'équilibre du système de retraite et le vieillissement de sa population.

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES DE LECTURE

181 Bibliographie

187 Notes de lecture par Julien DAMON

191 Notes de lecture par Gilles HUTEAU

BIBLIOGRAPHIE



L'ensemble des références des nouveautés du centre de documentation et des travaux des élèves et stagiaires sont consultables en ligne sur le portail documentaire de l'École : <https://en3s.fr/secudoc/>

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le management de la qualité à l'usage des dirigeants : un état de l'art académique et professionnel / Gilles Barouch.- Afnor, 01/02/2018.- 144 p.

ISBN : 978-2-12-465638-7

Métamorphose des managers à l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle / Cécile Dejoux et Emmanuelle Léon, préfacé par Joël de Rosnay.- Pearson France, 2018.- 1 vol. (XXI-229 p.)

ISBN : 978-2-3260-0146-6

Tous des idiots ? Mieux cerner ses collègues et ses proches / Thomas Erikson.- First, 2019.- 288 p.

ISBN : 978-2-412-03906-9

Le guide du manager 2019 / Dominique Le Roux.- Législatives (éditions), 2018.- 153 p.

ISBN : 978-2-85086-308-0

L'empathie pour manager demain : du management au leadership / Isabelle Vandenbussche-Masclét.- Dunod, 2019.- 202 p.

ISBN : 978-2-10-079180-4

Optimiser son temps et ses priorités : sortir de l'urgence et prioriser sans stress à l'heure du 4.0 / Nathalie Loux.- Territorial Editions, 2019.- 210 p.

ISBN : 978-2-8186-1492-1

TRAVAIL

Histoire de l'assurance chômage / Jean-Paul Domergue.- Comité d'histoire Sécurité sociale, 2019.- 269 p.

ISBN : 978-2-905882-96-7

En attendant les robots : enquête sur le travail du clic / Antonio A. Casillipostface de Dominique Méda.- Éditions du Seuil, 2019.- 1 vol. (393 p.)

ISBN : 978-2-02-140188-2

Le retour des domestiques / Clément Carbonnier, Nathalie Morel.- Seuil, 2018.- 1 vol. (105 p.)

ISBN : 978-2-02139904-2

Non-emploi et protection sociale : journée d'études, Bordeaux, mars 2017 / Maryse Badel.- Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2019.- 143 p.

ISBN : 978-2-905882-95-0

Les paradoxes de la coopération : comment rendre le collectifs [sic] (vraiment) intelligent / Patrick Scharnitzky.- Eyrolles, 2018.- 1 vol. (192 p.)

ISBN : 978-2-212-57001-4

SOCIOLOGIE

Se sentir mal dans une France qui va bien, la société paradoxale / Hervé Le Bras.- Aube (Editions de l'), 2019.- 165 p.

ISBN : 978-2-8159-3407-7

La chasteté n'est pas ce que vous redoutez : mieux vivre sa relation à l'autre / Jean-Eudes Tesson.- Médiaspaul, 2016.- 140 p.

ISBN : 978-2-7122-1428-9

PROTECTION SOCIALE

Le revenu de base inconditionnel : une proposition radicale / Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght.- La Découverte, 2019.- 584 p.

ISBN : 978-2-348-04092-4

J'y comprends rien : les démarches administratives, impôts, sécu, CAF... / Yun J. Inada.- Hachette pratique, 2019.- 160 p.

ISBN : 978-2-01-627740-9

10 défis mondiaux pour la Sécurité sociale : rapport 2019 / AISS, 2019.- 66 p.

La Sécurité sociale : universalité et modernité, approche de droit comparé / Sous la direction de Isabelle Daugeireilh, Maryse Badel.- Pedone, 2019.- 575 p.

ISBN : 978-2-233-00918-0

Dialogue social et performance économique / Marc Ferracci et Florian Guyot.- Presses de Sciences Po, 2019.- 1 vol. (115 p.)

ISBN : 978-2-7246-2390-1

Santé, je veux qu'on m'écoute ! patients, soignants, citoyens, ouvrons le débat / Gaby Bonnard, Étienne Caniard.- Les éditions de l'atelier/Les éditions ouvrières, 2019.- 1 vol. (189 p.)

ISBN : 978-2-7082-4594-5

Fiscalité et Sécurité sociale : étude de la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale / Aurélie Dort.- L'Harmattan, 2019.- 742 p.

ISBN : 978-2-343-16992-7

Le travail, enjeu des retraites / Bernard Friot.- La Dispute, 2019.- 1 vol. (218 p.)

ISBN : 978-2-84303-302-5

POLITIQUE SOCIALE

Les invisibles de la République / Salomé Berlioux et Erkki Maillard.- Robert Laffont, 2019.- 1 vol. (211 p.)

ISBN : 978-2-221-23890-5

Le revenu universel : vers un nouveau pacte social / Gabriel Charmes.- Éditions Transition/SAS JMG éditions, 2019.- 1 vol. (231 p.)

ISBN : 978-2-490339-07-5

Comprendre les inégalités / Louis Maurin.- Observatoire des inégalités, 2018.- 127p

ISBN : 978-2-9553059-4-2

Les économies de la question sociale : quantifier la pauvreté et les inégalités / Rémy Caveng, Claude Thiaudière.- Croquant (Editions du), 2019.- 204 p.

ISBN : 978-2-36512-182-8

Un pognon de dingue : reconstruire l'action sociale / Jean-François de Martel.- EHESP, 2019.- 193 p.

ISBN : 978-2-8109-0729-8

Une voie sociale pour l'Europe : émergence et luttes de la société civile organisée / Michel Mercadié, Pierre Moscovici (préfacier).- L'Harmattan, 2019.- 204 p.

ISBN : 978-2-14-012273-6

Économie du vieillissement / Grégory Ponthière.- La Découverte, 2017.- 1 vol. (125 p.)

ISBN : 978-2-7071-8955-4

Grand âge et autonomie, rapport / Dominique Libault.- Ministère de la santé, 2019.- 228 p. + annexes

L'erreur de Faust : essai sur la société du vieillissement / Jean-Hervé Lorenzi, François-Xavier Albouy, Alain Villemeur.- Cent mille milliards, 2019.- 188 p.

ISBN : 978-2-85071-004-9

Construire la société de la longévité : une opportunité pour le futur ? / Nicolas Menet.- Eyrolles, 2019.- 220 p.

ISBN : 978-2-212-56968-1

Construire le bien-être des aînés dans les territoires / François Rousseau.- Territorial Editions, 2019.- 96 p.

ISBN : 978-2-8186-1498-3

SANTÉ PUBLIQUE

Théorie de la justice spatiale géographies du juste et de l'injuste / Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille, Ana Póvoaspostface de Boris Beaude.- Odile Jacob, 2018.- 1 vol. (344 p.)

ISBN : 978-2-7381-4591-8

Santé, numérique et droit-s / Isabelle Poirot-Mazères.- IFR Toulouse 1, 2019.- 374 p.

ISBN : 978-2-36170-170-3

Les groupements hospitaliers de territoire : un moyen d'organisation de l'offre de santé / Claudine Bergoignan Esper, Jacques Bringer, Jean-Michel Budet... [et al.] [préface Jean-François Mattei].- Berger-Levrault., 2019.- 1 vol. (196 p.)

ISBN : 978-2-7013-2013-7

Innovation & santé : changer de modèle / sous la direction de Serge Guérin & Jean-Louis Martinezavant - propos Marie-Anne Montchamp & Sylvie Fauchaux.- La Charte, 2019.- 1 vol. (187 p.)

ISBN : 978-2-87403-528-9

Les fondements du virage ambulatoire : pour une réforme de notre système de santé / Maurice-Pierre Planel, Frédéric Varnierpréface d'Olivier Véran.- Presses de l'École des hautes études en santé publique, 2017.- 1 vol. (234 p.)

ISBN : 978-2-8109-0577-5

La sante rationnée : un mal qui se soigne / Jean de Kervasdoué, Didier Bazzocchi.-, Economica, 2019.- 150 p.

ISBN : 978-2-7178-7064-0

Vers une médecine collaborative politique : des maisons de santé pluri-professionnelles en France / Nadège Vezinat.- PUF, , DL 2019.- 1 vol. (231 p.)

ISBN : 978-2-13-081180-0

Une économie politique de l'hôpital : contre Procuste / Philippe Mossé, préface de Martin Hirsch.- Éditions l'Harmattan.- 1 vol. (177 p.)

ISBN : 978-2-343-16008-5

La casse du siècle : à propos des réformes de l'hôpital public / Pierre-André Juven, Frédéric Pierru, Fanny Vincent.- Raison d'agir éditions, 2019.- 1 vol. (185 p.)

ISBN : 979-10-97084-01-1

NOTES DE LECTURE

Par **Julien DAMON**,

Professeur associé à Sciences Po (Paris)
et Conseiller scientifique de l'EN3S

Robert Lafore, *L'individu contre le collectif. Qu'arrive-t-il à nos institutions ?*, Presses de l'EHESP, 2019, 243 pages, 28 €.

À la fois mal-aimées mais toujours désirées, les institutions n'ont pas excellente presse aujourd'hui. Songeons à l'État comme à la sécurité sociale et aux grands principes, plus souvent conspués depuis une quarantaine d'années. Globalement, quand les individus sont célébrés et les subjectivités exacerbées, il n'est pas aisé de faire tenir et de faire apprécier la société. Robert Lafore s'invite dans les débats fondamentaux et mène une enquête en profondeur sur les fondements et actualités des institutions. Professeur de droit, ancien directeur de Sciences Po Bordeaux, l'enquêteur compte parmi les plus éminents spécialistes de la protection sociale, sous toutes ses coutures, contribuant largement à la doctrine sur la sécurité sociale, entre autres par ses articles dans *Regards*. Relevant, au cours de son analyse, l'« érosion de la position matricielle de l'État », Lafore suit un parcours qui mène du système philosophique de Hegel, en passant par les théories juridiques (notamment Hauriou), jusqu'aux sociologues (Durkheim, Bourdieu, Dubet), poussant même jusqu'à la psychiatrie qui, souvent, aspire à libérer l'individu de l'institution. Le constat général est capital pour la sphère de la protection sociale : l'État social, prolongeant l'État national, est allé jusqu'à instituer la société, par l'entremise notamment des statuts socio-professionnels des individus. Vue comme émancipatrice et maintenant surtout comme aliénante, l'institution est repoussée et contournée par l'individualisme contemporain. Plutôt que des structures vraiment décisives, on lui préfère, dans un univers assez nébuleux, de la gouvernance, des dispositifs, de la régulation. L'ensemble est flou et constamment critiqué, à une époque de valorisation des identités et particularités. Or les individus sont nécessairement enserrés dans du social (avec des normes, des symboles, des organes). L'essentiel du projet politique, autour du droit social, doit consister à mieux concilier individuel et collectif. « Entre le retour à un tribalisme généralisé et nécessairement conflictuel et le rétablissement improbable d'un grand intégrateur unique et tout-puissant, il y a place pour des médiations collectives instituées » écrit un Lafore bien inspiré mais que l'on sent un rien inquiet. Très vaste chantier, en tout cas, amené par cet ouvrage savant, publié par les Presses de l'EHESP qui fêtent en 2019 leurs 30 ans, servi par la belle langue du droit et la curiosité intellectuelle de l'auteur.

Bruno Patino, *La civilisation du poisson rouge. Petit traité sur le marché de l'attention*, Paris, Grasset, 2019, 180 pages, 17 €.

Voici un bon petit livre qui ne porte pas frontalement sur la protection sociale, mais qui la concerne à bien des égards. La thèse est simple : l'univers Internet devait élever l'humanité ; il la dessert. Selon Bruno Patino, journaliste aux responsabilités denses, l'utopie libertaire initiale a été balayée dans les laboratoires de psychologie comportementale et sur les marchés financiers. Dans un essai bien ficelé, l'auteur rapporte qu'un poisson rouge dans son bocal n'a que 8 secondes de mémoire. Le Millénial, constamment connecté, aurait 9 secondes de capacité de concentration. « Nous sommes devenus des poissons rouges, écrit Patino, enfermés dans le bocal de nos écrans, soumis au manège de nos alertes et de nos messages instantanés ». Ces pages résultent de déceptions et d'inquiétudes. Le rêve d'une délibération éclairée et d'une émancipation collective s'est évanoui. Ce qui devait renforcer la satisfaction devient agression. Ce qui devait devenir économie du partage se transforme en prédation et captation généralisées. Ce qui devait soutenir l'éducation nourrit l'inattention. En régime de « data capitalisme », ciblage de la publicité et forage toujours plus profond des mines de données aboutissent à une surveillance panoptique de notre intimité. Des entreprises, les GAFA au premier rang, élaborent un environnement défavorable à l'épanouissement. Distraction et compulsion se doublent d'une addiction pathologique, dans une société « stroboscopique » où nous passons notre temps à jongler entre des sollicitations infinies. Les stimulations des plates-formes du divertissement produisent domination économique, manipulation démocratique, et régression sociale. Diagnostic chez la plupart d'entre nous : un sentiment permanent d'incomplétude, sciemment entretenu par l'industrie de l'hébétéude. Avec un certain art de la formule – « notre enfer quotidien c'est nous-même » – Patino décrit la terrible réalité de l'emprise des smartphones. Peut-être n'en dit-il même pas assez sur les insupportables incivilités du quotidien, dans les transports en commun ou les magasins. Il s'élève, en tout cas, contre ces cyber-milliardaires repentis et contrits qui promettaient un monde meilleur et interdisent maintenant à leurs enfants d'utiliser les tablettes et logiciels qu'ils produisent. Sur le plan de l'information et du savoir, il y a danger, avec une divergence croissante entre les médias classiques et les réseaux sociaux. Les technologies du contentement, dont les sites et séries ne flattent pas les plus hauts instincts humains, alimentent l'extension des « fake news » et un complotisme global, dont Patino trouve des racines chez « X-Files » et « Les Envahisseurs ». Le docteur Patino livre ses ordonnances pour un nouvel humanisme digital : nécessaire désintoxication personnelle (plus facile à envisager qu'à réaliser) ; sanctuarisation de certains espaces de déconnexion (comme des zones non-fumeurs) ; éducation à la bonne utilisation de ces instruments ; révision du modèle économique des plates-formes. L'essentiel vise à reconquérir du temps et de l'espace pour une humanité aujourd'hui hypnotisée. Avec modération, en toute application, je dois pouvoir redevenir maître de moi et de l'univers numérique. Un livre à lire en format papier, smartphone fermé. Et des analyses à se remémorer à chaque reprise en main de son appareil de servitude numérique.

Anthony Atkinson, *Measuring Poverty Around the World*, Princeton University Press, 2019, 408 pages

Le monde progresse dans son ambition d'éradication de la pauvreté. Selon les chiffres de la Banque mondiale, moins d'un milliard de personnes vivraient sous le seuil de 1,9 dollar par jour de pouvoir d'achat. L'institution de Washington indique que, à cette aune, le taux de pauvreté serait, en France, de zéro. Aucun pauvre en France ? Autre surprise : la pauvreté concernerait 70 % des habitants du Zimbabwe, selon la définition nationale, 20 % selon l'approche internationale. L'économiste Anthony Atkinson, disparu début 2017 et qui avait reçu le prix de l'En3s pour son ouvrage *Inégalités*, éclaire ces définitions et évolutions, ces calages et décalages. Dans un ouvrage inabouti, car il n'aura pu être achevé que de manière posthume, avec le concours de proches, ce spécialiste des inégalités invite à un tour du monde qui est également un tour de force. Avec clarté et une touche d'humour, l'expert revient sur ses sujets de prédilection qui l'ont fait travailler pour l'OCDE, la Banque mondiale ou les instances européennes. Il estime que la pauvreté compte, avec le changement climatique, parmi les deux plus grands défis de l'humanité. Il faut donc bien comprendre ce « concept multifacette » qui présente toujours des dimensions relativement absolues (le dénuement total) et absolument relatives (la situation des uns par rapport aux autres). Cherchant une voie moyenne entre le « cosmopolitisme intégral » de l'approche à 1,9 dollar quotidien et les nombrilismes méthodologiques nationaux, Atkinson souligne d'abord les progrès dans l'appréciation des phénomènes, tout en soutenant la nécessité d'investir pour davantage de disponibilité, de qualité et de comparabilité des données. Il invite à traiter de questions fondamentales. Les chiffres doivent-ils être établis au niveau des individus, des ménages (au sein desquels les partages ne sont pas évidents), des villages, des régions, des nations ? Pour Atkinson le ménage ne s'impose pas nécessairement comme l'unité de base, surtout lorsqu'il est conçu comme isolé de son environnement. Ces pages techniques mais toujours accessibles permettent de réviser des thèmes essentiels. Faut-il traiter de la consommation (comme on le fait généralement dans les pays pauvres) ou des revenus (approche plus courante dans les pays riches) ? Vaut-il mieux s'arrêter à un indicateur unique (toujours limité), renseigner des tableaux de bord (au nombre infini de dimensions), ou calculer des indices composites (tels l'indicateur de développement humain – IDH – ou l'indice de pauvreté multidimensionnelle – IPM) ? Atkinson n'arrête pas une position figée, mais met en avant l'exigence de bien traiter des dimensions non monétaires de la pauvreté. Il en ressort un ouvrage important sur l'étendue et l'intensité des faibles ressources et des privations. Avec des discussions indispensables sur les parités de pouvoir d'achat, sur ce que sont les besoins de base ou sur les raisons même de combattre la pauvreté.

NOTES DE LECTURE

Par **Gilles HUTEAU**,

Professeur en protection sociale à l'École
des Hautes Études de Santé Publique (EHESP)

Élisa Chelle, *Comprendre la politique de santé aux États-Unis*, préface de Marc Smyrl, Presses de l'EHESP, 2019, 152 pages, 13€.

Même si elle n'en est encore qu'à ses prémices, la campagne des primaires en vue de l'élection du Président des États-Unis à l'horizon 2020 fait d'ores et déjà resurgir un débat récurrent outre-Atlantique, celui sur la réforme du système de santé. Plus exactement, la question soulevée est celle de savoir si l'assurance maladie doit être étendue à l'ensemble de la population, alors que 10,1 % des américains restent aujourd'hui en situation de non assurance. En dépit de la réforme du Président démocrate Obama en 2010, l'objectif d'universalité n'a pu être réalisé, compte tenu de la force des oppositions rencontrées. Pour autant, malgré ses promesses électorales, le Président républicain Trump n'est pas parvenu à abroger l'Obamacare. Au vu de l'actualité des derniers mois, le débat en la matière est d'ailleurs loin d'être clos et son issue demeure incertaine. En tout état de cause, lorsqu'il est envisagé au prisme de la conception française de la solidarité, le « modèle » américain de couverture des risques de santé apparaît déconcertant. Plus encore, il peut faire figure de contre-exemple dans la mesure où il constitue le système le plus coûteux au monde, tout en étant assorti d'indicateurs sanitaires médiocres. Néanmoins, souscrire d'emblée à une représentation aussi réductrice de celui-ci reviendrait à sacrifier la connaissance de la réalité à l'autel des clichés entourant ce système. Aussi est-il sans aucun doute plus judicieux d'en appréhender l'organisation, les réformes et les défis à la lumière des caractéristiques de la société américaine. C'est précisément l'objet de cet ouvrage de science politique, principalement dédié à un volet particulier de la politique de santé, l'accessibilité sociale du système de soins et son organisation. D'autres aspects de la politique de santé (l'industrie pharmaceutique et le médicament, le pouvoir des patients et la judiciarisation de la relation médicale, etc.) y sont certes évoqués mais de façon succincte.

Spécialiste de l'étude comparée des politiques publiques en France et aux États-Unis, notamment dans le domaine de la pauvreté, Élisa Chelle, récente major de l'agrégation de science politique et désormais Professeur à l'université de Paris-Nanterre, vise surtout dans ce livre à rendre intelligible une question singulièrement complexe. Pour ce faire, elle effectue une présentation didactique du sujet comme l'annonce le sommaire : 1) La constitution d'un marché ; 2) Un système fragmenté ; 3) La réforme Obama ; 4) Quel modèle de santé ? Il s'agit ainsi en quatre grands chapitres de permettre la compréhension des enjeux et des choix auxquels est confrontée la politique de santé aux États-Unis. Pour commencer, les deux premiers en exposent l'histo-

rique depuis le 19^e siècle et les grandes lignes de son organisation avant l'Obamacare, tout en décryptant avec subtilité les jeux d'acteurs entre ses différentes composantes. A cette occasion l'auteur insiste sur la fragmentation du système de santé qui est inhérente à l'interpénétration des institutions privées, publiques et associatives, au morcellement des compétences entre instances fédérales, étatiques et locales, ou encore, à la concurrence existant sur le marché de la santé. A chaque élément constitutif correspond un dispositif d'intérêts et d'influences politiques du fait des médecins, des assureurs et des employeurs. En dépit de la méfiance des américains vis-à-vis de l'État, il montre que le gouvernement fédéral est pourtant amené à jouer un rôle déterminant en faveur de l'accès aux soins (création d'hôpitaux publics, adoption de Medicare et Medicaid à destination des personnes âgées et défavorisées, défiscalisation des contributions à la couverture santé d'entreprise). Le troisième chapitre souligne les enjeux de la réforme Obama, ses difficultés de mise en œuvre, les concessions et compromis auxquels ses partisans ont dû se résoudre, et précise, ce qui est plus intéressant encore, que la bataille du président Trump contre celle-ci ne relève pas seulement de considérations de politiques internes mais traduit également des choix et des clivages qui traversent tous les systèmes nationaux de soins et d'assurance maladie. Si chacun de ces chapitres ouvre l'esprit du lecteur à une autre façon de penser la politique de santé, le quatrième est peut-être le plus stimulant. Voué à réinterroger les grandes caractéristiques du « modèle » américain (raisons et conséquences de son coût élevé, impact des nouvelles technologies et influence de l'industrie pharmaceutique, transformation de la relation de soins), il comporte une dimension comparative à même d'enrichir la réflexion sur les évolutions du système français.

Rédigé de façon claire et concise, agrémenté de nombreuses figures et tableaux, cet ouvrage se lit facilement et brille par la qualité de ses analyses à la fois précises et tout en nuances. Il est utilement complété d'un glossaire récapitulant les expressions anglo-saxonnes et comprend une bibliographie à la fin de chaque chapitre qui mentionne les ouvrages et articles de recherche les plus récents sur chacun des thèmes abordés.

Philippe Coursier, *Le contrôle médical en questions*, préface de Jean-Paul Prieur, LexisNexis, 2019, 192 pages, 35€.

Il manquait ce type d'ouvrage ! Cette affirmation pourrait apparaître bien péremptoire si elle ne faisait écho à une lacune de l'édition juridique. Jusqu'ici, en effet, il n'existait aucun livre de Droit qui soit spécifiquement consacré au contrôle médical, la question étant seulement traitée dans des ouvrages généraux ou des articles de doctrine. Aussi était-il nécessaire de se référer à des sources documentaires fragmentaires et le plus souvent incomplètes. Désormais, tel n'est plus le cas puisque ce nouvel ouvrage envisage le contrôle médical non seulement au prisme de la sécurité sociale, mais aussi sous ses autres facettes, celles afférentes aux contrôles commandités par un organisme complémentaire ou un employeur. Maître de conférence à l'université Paris-Descartes, son auteur, Philippe Coursier est un spécialiste reconnu de la matière. A la sollicitation de la CNAM, il a d'ailleurs assuré de nombreuses formations juridiques pour les praticiens conseils de l'assurance maladie en collaboration avec le Docteur Jean-Paul Prieur, aujourd'hui Directeur du Service du contrôle médical pour la région des Pays de la Loire, dont la préface mérite d'être soulignée. Particulièrement

intéressante, elle met en lumière les enjeux qui s'attachent à l'activité du contrôle médical à la fois sous l'angle de la santé publique et de la gestion des fonds sociaux.

Ouvrage relevant du registre de l'expertise professionnelle, Le contrôle médical en questions (avec un « S » à ne pas oublier sauf à dénaturer le sens du titre) vise précisément à répondre aux interrogations que soulèvent les différents aspects du contrôle médical. Afin d'en faciliter la consultation, ce livre est structuré autour de 10 grandes questions assimilables à autant de chapitres : l'initiative du contrôle, la périodicité du contrôle, les pouvoirs de contrôle, les limites aux pouvoirs de contrôle, l'issue du contrôle, la récupération d'indus, les sanctions financières, les poursuites à l'égard des professionnels de santé, les sanctions conventionnelles et l'expertise technique. Pour chacun des thèmes développés, il comprend un exposé complet et précis des règles applicables, illustré de conseils pratiques et d'exemples pertinents, auxquels s'ajoutent des renvois à de nombreux articles de doctrine et à d'abondantes références légales, réglementaires et jurisprudentielles. C'est donc un instrument de travail précieux pour tous les professionnels de santé et du Droit concernés, ainsi que pour les responsables des ressources humaines, sans oublier bien entendu les cadres en charge de la Gestion du risque ou du Contentieux au sein des caisses d'assurance maladie.

La revue Regards est aussi la vôtre.

Un projet de votre organisme
vous tient particulièrement à coeur ?

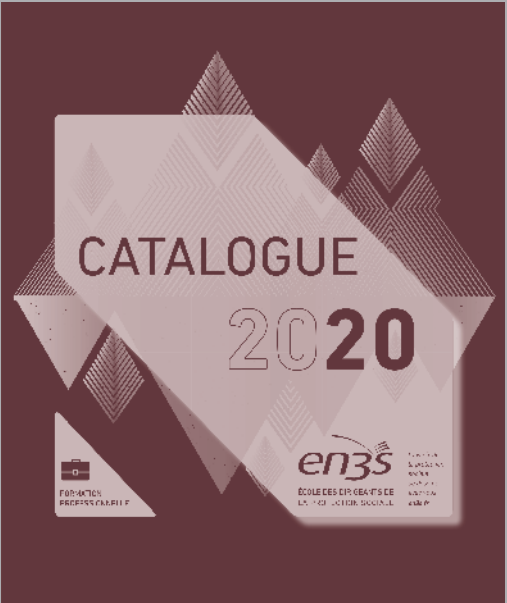
Vous avez lu un ouvrage professionnel
qui vous a marqué ?

Vous souhaitez partager avec vos pairs ?

Contactez-nous.

Pauline Garé
Courriel : pauline.garé@en3s.fr





VIENT DE SORTIR : en3s.fr/secudoc

nouveau portail documentaire de l'EN3S



Le centre de ressources de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale contribue à la mise en valeur de la Sécurité sociale, et plus largement de la protection sociale, au décryptage de leurs enjeux actuels et futurs. Il participe au renforcement de son enseignement et à l'accompagnement des professionnels.

ZOOM SUR L'ACTUALITÉ



LE TRAVAIL EN MUTATION

De www.lunquandmarche.org - 06 Février, 10:42



HÔPITAL: LA COUR DES COMPTES POUR LA "FERMETURE NOCTURNE" DES PETITS SERVICES D'URGENCE

De www.sciencesetavenir.fr - 05 Février, 08:33



HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ SOCIALE : 140 000 PLACES FIN 2016. EN FORTE ÉVOLUTION PAR RAPPORT À 2012

De chiffres.solidarite-sociale.gouv.fr - 05 Février, 08:19

[TOUTES LES ACTUALITÉS](#)

REVUE REGARDS



DE L'ACCÈS AUX SOINS À L'ACCÈS AUX SERVICES (REGARDS N°53)

L'accès aux droits compte explicitement parmi les priorités des politiques publiques depuis la fin des années 1990. Il ne s'agit plus de proclamer des droits mais d'en assurer...

[VOIR CE NUMÉRO](#)

[VOIR TOUTES LES REVUES REGARDS](#)

PRODUITS DOCUMENTAIRES



Achevé d'imprimer en octobre 2019
sur les presses de

R E B O U L IMPRIMERIE

www.reboul-imprimerie.com

714 501 731 0:0 26

SAINT-ÉTIENNE

Dépôt légal : 4^e trimestre 2019

N° d'imprimeur : 1427



Droit du travail et droit de la protection sociale entretiennent d'étroites relations depuis l'origine. Ils se recoupent, se nourrissent mutuellement, cherchent des solutions à des problèmes communs. Ce volume de « Regards » décrypte et nuance les grandes tendances et inquiétudes relatives aux mutations contemporaines des réalités du monde travail. Notamment tout ce qui relève d'une polarisation croissante du fait des conséquences de l'uberisation – l'expression s'est imposée – d'une partie des activités professionnelles. En réponse aux évolutions heurtées de parcours professionnels plus diversifiés, la protection sociale s'adapte. Dans ce dossier, des experts d'horizons variés précisent et proposent. Il en va de nouveaux mécanismes de couverture, de formation, de cotisation, de financement et de dialogue social. Des enjeux liés aux micro-entrepreneurs et aux micro-tâches du clic, aux responsabilités des plateformes numériques, en passant par les techniques de recouvrement et les sujets de qualité de vie au travail, ce panorama des problématiques aborde des thèmes majeurs. En traitant de l'édifice général de la protection sociale mais aussi d'instruments particuliers comme la prime d'activité ou encore de perspectives compliquées comme l'universalisation de l'assurance chômage.