

Sommaire

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	1
INTRODUCTION	
<hr/>	
Michel BORGETTO <i>Professeur à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas)</i> <i>Directeur du Centre d'Études et de Recherches</i> <i>en Sciences administratives et politiques (Paris 2/CNRS)</i>	
Anne-Sophie GINON <i>Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense</i>	
Frédéric GUIOMARD <i>Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense</i>	
Denis PIVETEAU <i>Conseiller d'État</i> <i>Professeur associé à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense.....</i>	5

PREMIÈRE PARTIE

LA DÉSARTICULATION DES RAPPORTS ENTRE TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE

La nécessaire clarification des logiques de la protection sociale	
Didier TABUTEAU <i>Titulaire de la Chaire santé de Sciences Po Paris</i> <i>Professeur associé à l'Université Paris Descartes</i>	23
Entre travail et protection sociale: l'assistance...	
Michel BORGETTO <i>Professeur à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas)</i> <i>Directeur du Centre d'Études et de Recherches</i> <i>en Sciences administratives et politiques (Paris 2/CNRS).....</i>	37

VI

TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE

Trois erreurs juridiques à éviter pour continuer à réformer les finances sociales

Rémi PELLET <i>Professeur à l'Université Sorbonne Paris Cité</i> <i>Faculté de Droit Paris Descartes et Sciences Po Paris.....</i>	59
--	----

L'apparition de nouvelles formes d'emploi: l'exemple de l'ubérisation

Jean-Pierre CHAUCHARD <i>Professeur émérite de l'Université de Nantes.....</i>	73
---	----

Le lien entre travail et protection sociale vu de l'OIT

Cyril COSME <i>Directeur du bureau de l'OIT pour la France</i>	89
---	----

Faut-il repenser la notion de risque social?

Pierre-Yves VERKINDT <i>Professeur à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).....</i>	107
--	-----

L'impact des normes européennes sur la désarticulation des rapports entre travail et protection sociale

Sophie ROBIN-OLIVIER <i>Professeur à l'École de droit de la Sorbonne.....</i>	119
--	-----

DEUXIÈME PARTIE

VERS DE NOUVEAUX MODÈLES D'ARTICULATION ?

Le compte personnel d'activité: un nouveau modèle ?

Jean-Pierre LABORDE <i>Professeur émérite de l'Université de Bordeaux</i> <i>Membre du Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale</i> <i>(UMR CNRS-Université de Bordeaux n° 5114)</i>	137
---	-----

Le compte personnel d'activité: nouveau modèle de sécurisation des parcours professionnels des travailleurs et facteur de renouveau syndical

Lucie LOURDELLE <i>Responsable du service juridique de la Confédération CFDT.....</i>	151
--	-----

Comment construire une nouvelle protection des personnes ?

Jean-Luc MOLINS
Secrétaire national de l'Ugict-CGT 165

Quelles limites à la responsabilisation des salariés et des entreprises ?

Anne Sophie GINON
Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense
 Frédéric GUIOMARD
Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense ... 177

Protection sociale et travail: santé au travail

Franck GAMBELLI
*Directeur santé, sécurité, conditions de travail
 et environnement de l'UIMM* 205

Un statut juridique pour les chômeurs

Laure CAMAJI
Maîtresse de conférences à l'Université Paris-Sud – IUT de Sceaux 223

Revenu de base et protection sociale: quelle place pour le travail ?

Robert LAFORE
*Professeur de droit public
 Université de Bordeaux – Institut d'Études Politiques* 235

Quelles nouvelles formes de gouvernance ?

Denis PIVETEAU
*Conseiller d'État
 Professeur associé à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense* 253

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Rolande RUELLAN
*Ancienne Directrice de la Sécurité sociale
 Présidente du Comité d'histoire de la sécurité sociale* 269

COLLECTION GRANDS COLLOQUES 295

INTRODUCTION

Michel BORGETTO

*Professeur à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas)
 Directeur du Centre d'Études et de Recherches en Sciences
 administratives et politiques (Paris 2/CNRS)*

Anne-Sophie GINON

Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense

Frédéric GUIOMARD

Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense

Denis PIVETEAU

*Conseiller d'État
 Professeur associé à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense*

Les rapports entre travail et protection sociale constituent l'une des questions centrales des systèmes de protection sociale¹. Les liens qui unissent d'un côté, l'activité productive et, de l'autre, les mécanismes de protection de la population contre des risques sociaux sont pourtant plus complexes qu'on ne pourrait l'imaginer, et soumis, dans la période contemporaine à de fortes tensions, qui invitent à réfléchir au sens des rapports réciproques qu'entretiennent travail et protection sociale.

1. V. notamment la réflexion déjà entamée sur ce sujet, « Droit du travail et protection sociale – Croisement et redistribution », Dr. soc., numéro spécial, nov. 2009.

L'inadéquation du système de protection sociale aux mutations économiques est devenue une sorte de lieu commun dans de nombreux discours d'experts ou de responsables publics depuis une vingtaine d'années. Telle est du moins l'analyse développée par un certain nombre de travaux, lesquels partant de l'idée que le « modèle industriel » d'un emploi stable serait désormais dépassé, appellent à déplacer les protections qui seraient attachées au statut de l'emploi vers une protection individualisée des personnes tout au long de leurs évolutions professionnelles et sociales². Les rapports entre travail et protection sociale devraient en conséquence être rebâtis sur des bases entièrement nouvelles de façon à mieux accompagner les carrières professionnelles, mais aussi les mutations économiques.

Cette question de l'inadéquation des protections sociales existantes et de l'émergence de nouvelles articulations méritait d'être débattue par des spécialistes du droit de la protection sociale eux-mêmes, pour qui la question de l'organisation de la protection sociale ne s'est jamais posée à un tel niveau de généralité, à tel point qu'elle peut apparaître comme largement inexacte ou du moins exagérée dans ses présupposés. La Sécurité sociale n'est-elle véritablement orientée que vers une protection du statut du travailleur, celui-ci ayant le visage d'un salarié stable ? Ne présente-t-elle pas un visage bien plus contrasté au regard des protections qu'elle offre ? Quel rôle donne-t-on alors à la montée en puissance régulière des prestations guidées non pas par une logique d'assurance, mais plutôt par une logique d'assistance depuis trente ans : minima sociaux, création du RMI puis du RSA, essor des droits à dimension universelle, à commencer par le droit à la protection de la santé, garanti de façon effective par la construction de la Couverture maladie universelle (CMU) – aujourd'hui remplacée par la Protection universelle maladie (PUMA) – et la CMU-complémentaire ? Que dire du déploiement de la protection offerte aux non-salariés ? Au basculement progressif des financements liés aux cotisations sociales vers des financements fiscalisés (CSG, taxes et impôts) ? Comment comprendre enfin la montée en puissance de protections plus personnalisées permises par le développement des organismes complémentaires ?

À l'évidence, le modèle, complexe dès l'origine, n'est pas sans connaître des évolutions multiples qui appellent des réserves à l'égard de toute présentation trop univoque sur le sens des protections mises en place. Et que dire des solutions aujourd'hui proposées à la base de la construction de ce que serait un « nouveau modèle social à l'ère de l'économie numérique » qui envisage une protection sociale désormais recomposée autour de comptes

2. V. par exemple A. Supiot (dir.) ; *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, 2^e éd., 2016, chap. 2 ; B. Gazier, B. Palier, H. Périer, *Refonder le système de protection sociale*, Presses de Science Po, 2014 ; A.-T. Dang, J.-L. Outin, H. Zajdela (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, Éd. CNRS, 2006.

individuels ? Ceux-ci permettent-ils la constitution de nouveaux principes d'organisation d'une protection avec l'ambition de couvrir toute la population pour l'ensemble des risques sociaux ? Permettent-ils de garantir et de concilier les différents droits sociaux fondamentaux que la protection sociale a vocation à garantir ?

Le présent ouvrage, fruit d'un colloque qui s'est tenu, à l'initiative du CERSA et de l'IRERP, fin 2016³, a pour ambition, sans chercher à proposer une clé unique de lecture, d'inviter à renouveler la réflexion sur le sens des évolutions constatées ainsi que sur les pistes de recomposition qui pourraient être imaginées à l'avenir. En faisant le choix d'associer des universitaires avec des responsables en charge de ces questions, le colloque comme l'ouvrage ont entendu privilégier le dialogue entre les disciplines ainsi que l'ouverture aux questions pratiques des acteurs. Parce qu'il s'est agi d'explorer des pistes et de comprendre des mouvements inédits tant au niveau national et européen qu'au niveau international, les contributions présentées ici dessinent des figures ou des hypothèses sans chercher à clore le propos, ni prétendre à sa complétude. Dans cette perspective, l'ouvrage entend constituer une contribution aux débats qui se font jour.

La prise en charge des risques sociaux a en effet longtemps été pensée essentiellement à travers l'organisation d'une protection centrée sur les travailleurs : protection sur laquelle sont venues se greffer de nouvelles contraintes ayant conduit à la construction d'un modèle complexe (I). Les difficultés qui peuvent en résulter conduisent dès lors à réfléchir à la manière dont pourrait être envisagée la recomposition de notre modèle de protection sociale (II).

I – LA COMPLEXITÉ DES RAPPORTS ENTRE TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE

Sans que ce soit le lieu, ici, de revenir en détail sur les déterminants historiques et sociaux qui ont permis l'essor de l'État social en France⁴, il convient de dresser, à grands traits, la force des liens qui unissent le système de protection sociale au travail, et sans doute plus encore au travail salarié.

3. Colloque « Travail et protection sociale. De nouvelles articulations ? », qui s'est déroulé à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas), les 17 et 18 novembre 2016.

4. Pour une vue d'ensemble sur la question, v. par ex. F. Ewald, *L'État-providence*, Grasset, 1986 ; R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995 ; C. Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, 2014.

Historiquement d'abord, les premiers dispositifs inspirés par l'idée d'une protection sociale trouvent leur origine dans un souci de protéger des personnes exerçant une activité professionnelle, qu'il s'agisse des tous premiers régimes de retraite professionnelle des gens de mer créés dès le XVII^e siècle, ou des sociétés de secours mutuels nées à la fin du XVIII^e siècle⁵. Cette assise professionnelle des régimes historiques de protection sociale professionnelle se retrouve aussi bien dans la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, réservés à certains employés et ouvriers, dans la lignée des assurances sociales bismarckiennes⁶, avant que les textes suivants – loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes⁷ ou loi sur les assurances sociales⁸ – ne se réfèrent à la qualité de « salarié ». Tout en donnant une ampleur nouvelle à la protection sociale, la création de la Sécurité sociale n'a pas véritablement rompu avec ce lien génétique qui unit, dès sa naissance, la protection sociale au travail. Si le projet annoncé dans les motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 est « la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité », la réalisation qu'en propose ce texte limite strictement la prise en charge aux « travailleurs et leurs familles ». L'ordonnance du 19 octobre 1945 se contente pour sa part d'une affiliation aux assurances sociales des salariés ou assimilés tels qu'ils avaient été définis par les textes antérieurs⁹.

5. M. Dreyfus, « Les grands jalons de l'histoire mutualiste », *Vie sociale*, 4/2008 (n° 4), p. 11-26.

6. Les bénéficiaires de la loi du 9 avril 1898 sont déterminés avec précision dans l'article 1^{er} de ce texte, destiné « aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, les entreprises de transport par terre et par eau, de chargement et de déchargement, les magasins publics, mines, minières, carrières, et, en outre, dans toute exploitation ou partie d'exploitation dans laquelle sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives, ou dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux ».

7. Loi applicable aux « salariés des deux sexes de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture, les serviteurs à gages, les salariés de l'État, qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires, et les salariés des départements et des communes bénéficieront, dans les conditions déterminées par la présente loi, d'une retraite de vieillesse » (L. 5 avr. 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes, art. 1^{er}).

8. L. 5 avr. 1928 sur les Assurances sociales modifiée par L. 5 août 1929, L. 30 avr. 1930, L. fin. 31 mars 1931 et L. 28 juill. 1931 : « Sont affiliés obligatoirement aux assurances sociales tous les salariés de l'un ou de l'autre sexe dont la rémunération totale annuelle, quelle qu'en soit la nature, à l'exclusion des allocations familiales, ne dépasse pas 15 000 francs » ; la formulation sera ensuite corrigée par le décret-loi du 28 octobre 1935 relatif au Régime des assurances sociales applicable aux assurés du commerce et de l'industrie : sont affiliées « toutes les personnes de nationalité française de l'un ou de l'autre sexe, salariées ou travaillant à quelque titre et en quelque lieu que ce soit pour un ou plusieurs employeurs, et quelle que soit la forme ou la nature du contrat qui les lie », formule qui sera ensuite reprise explicitement par l'ordonnance du 19 octobre 1945, dont les motifs indiquent que les bénéficiaires sont les « salariés et assimilés tels qu'ils étaient définis par le décret-loi du 28 octobre 1935 ».

9. V. Ord. n° 45-2454, 19 oct. 1945, art. 2.

L'affiliation à la Sécurité sociale à partir de la catégorie des travailleurs s'est poursuivie après 1945, à travers notamment les politiques successives qui ont conduit à développer les assimilations au salariat au sein du Régime général¹⁰, les mesures dites de généralisation développées au cours des années 1970, ou encore le déploiement des régimes spéciaux. Chaque fois, une même logique professionnelle fut à l'œuvre dans ces différentes réformes : le déploiement de la prise en charge de risques sociaux pour des populations d'actifs rangés dans différents statuts, fondant les droits à prestations sur la perception de cotisations prélevées sur des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle.

La simple lecture du Code de la sécurité sociale montre la prégnance de ce lien entre travail et protection sociale dans la période contemporaine, au-delà des réformes qui ont pu compléter ce modèle ou en corriger certains aspects (v. *infra*). Le bénéfice des assurances sociales – qui regroupe toujours les principales prestations octroyées – reste structuré autour de la détermination des catégories d'actifs affiliés aux différents régimes de sécurité sociale, qu'il s'agisse des salariés ou assimilés¹¹, des travailleurs indépendants¹², des bénéficiaires des différents régimes spéciaux¹³ ou des Français résidant à l'étranger, affiliés au titre de l'assurance volontaire¹⁴. Il en est de même lorsque l'on s'intéresse aux risques pris en charge en dehors de la Sécurité sociale au sens étroit du terme, qu'il s'agisse de l'assurance chômage, réservée aux travailleurs involontairement privés d'emploi¹⁵ ou des différents mécanismes de protection sociale complémentaire.

Cette sélection des groupes d'actifs protégés a permis la construction d'un modèle de protection sociale essentiellement fondé sur l'idée d'assurances sociales, opérant un lien fort entre la construction d'un groupe protégé, la sélection des risques assurés, le choix des niveaux de protection, les modes de financement et – à une échelle sans doute moindre – la reconnaissance de la démocratie sociale permettant aux bénéficiaires eux-mêmes d'être associés à la gestion des risques sociaux.

Ainsi, et bien que le Plan français de Sécurité sociale ait envisagé à l'origine une forme d'universalisation de la couverture sociale qui aurait été permise

10. V. la liste dressée par CSS, art. L. 313-3, ainsi que diverses catégories visées par le Code de la sécurité sociale : détenus, étudiants, bénéficiaires d'aides sociales.

11. CSS, art. L. 311-2 et s. (chapitre consacré au « Champ d'application des assurances sociales ») ; populations rattachées (titre 8 du livre 3, CSS, art. L. 380-2 et s.) ; CSS, art. L. 412-2 et L. 412-8 (champ d'application du régime des risques professionnels).

12. CSS, art. L. 613-1.

13. CSS, art. L. 711-1 et s.

14. CSS, art. L. 762-1 (salariés expatriés non assujettis à la Sécurité sociale française) ; CSS, art. L. 763-1 (travailleurs non-salariés expatriés).

15. C. trav., art. L. 5422-1.

par l'extension du régime général à l'ensemble de la population active, la logique assurantielle, inscrite dans les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945, s'imposait. La survie « provisoire » des régimes professionnels antérieurs à la naissance de la sécurité sociale¹⁶ céda très rapidement la place à une consolidation de ces régimes et à l'édification de régimes autonomes au profit des travailleurs indépendants¹⁷. Ce mouvement se prolongea par la création des régimes de retraite complémentaire obligatoire et par la création de l'UNEDIC, réservés aux seuls salariés. Cette segmentation des régimes professionnels a permis le déploiement d'assurances obligatoires mieux adaptées à l'homogénéité économique des groupes assurés ainsi qu'à leurs facultés contributives, faisant en outre écho aux réticences profondes des professions non salariées à l'égard de niveaux de prélèvements trop élevés.

La détermination de l'assujettissement s'est par ailleurs traduite par un financement qui a longtemps été fondé pour l'essentiel sur des revenus tirés de l'activité professionnelle, et qui demeure le principal mode de financement de la Sécurité sociale. La notion même de cotisation sociale conduit à asseoir les prélèvements sur le « revenu d'activité », qu'il provienne d'un travail salarié (art. L. 242-1) ou d'un travail non salarié (art. L. 242-11), ou à défaut sur des revenus de remplacement de ceux-ci (art. D. 242-12). Ce n'est que depuis 1991 que la contribution sociale généralisée (CSG) a permis d'imposer des prélèvements qui ne portent pas seulement sur l'activité professionnelle, mais également sur le patrimoine, les placements ou les jeux.

Ce mode de financement par cotisations affectées à la prise en charge de risques propres à un groupe professionnel déterminé donne par ailleurs crédit à la force qui a été conférée à la démocratie sociale, qui voulait que les bénéficiaires puissent gérer par eux-mêmes la prise en charge des risques, conformément à une certaine vision corporative présente dès la période de l'avant-guerre¹⁸. Tel était du moins le projet affirmé dans les motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945, selon lesquels « les institutions de la Sécurité sociale doivent assurer une gestion par les représentants des assurés eux-mêmes ». Chacun connaît toutefois le destin quelque peu décevant de ce projet, que les motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 avaient d'ailleurs déjà renvoyé à l'avenir en concédant que le manque d'expertise parmi les représentants des travailleurs pouvait temporairement être pallié par le recrutement de personnes dédiées dans les caisses de Sécurité sociale¹⁹.

16. CSS, art. L. 711-1.

17. V. J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 18^e éd., Précis Dalloz, 2015, n° 330.

18. E. Jabbari, « Pierre Laroque et les origines de la sécurité sociale », *Informations sociales*, 3/2015, n° 189, p. 12-19.

19. V. motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945, reproduits in *Bulletin de liaisons du comité d'histoire de la Sécurité sociale*, 1981, p. 82.

Enfin, la prégnance d'un modèle social d'assurance professionnelle provient des risques mêmes pris en charge par le système de protection. Loin d'être une technique d'assurance neutre à l'égard des risques économiques variés, la Sécurité sociale s'est concentrée sur la prise en charge de risques que l'on a désignés comme « sociaux » et qui constituent, pour l'essentiel, des risques liés à l'exercice d'une activité professionnelle. Comme le notait Paul Durand²⁰, les risques sociaux, d'abord identifiés comme les risques qui obligent l'ouvrier à quitter son travail, se sont mués avec la Sécurité sociale en risques qui pèsent sur le niveau de vie des travailleurs. Selon lui, la prise en charge vise à conférer une protection « à toutes les personnes qui exercent une activité » ; le risque social « apparaît alors comme celui qui provoque la perte d'un emploi ou qui diminue le niveau de vie de toute personne exerçant une activité professionnelle, quelle que soit la nature de cette activité »²¹. Cette conception est aujourd'hui largement reprise par la doctrine²².

Ces différents éléments permettent de comprendre que, dès son origine, le système français de Sécurité sociale n'envisageait pas tant une « société salariale »²³ en ce sens qu'elle aurait visé exclusivement la prise en charge des risques inhérents au travail salarié, qu'une protection des actifs, avec la diversité des statuts professionnels existants, protection adaptée aux particularités des différents groupes d'actifs.

Cette construction d'une protection centrée sur des groupes d'actifs se conjugue toutefois avec d'autres logiques d'organisation de la protection sociale, illustrant la complexité du déploiement de l'État social²⁴. Loin de se contenter de remplir les fonctions d'« État assureur »²⁵, l'État social déploie une série d'interventions axées sur des logiques différentes, qui peuvent se conjuguer. Les protections mises en place ont alors diverses finalités. Dans une logique d'assistance, les prises en charge peuvent d'abord viser à la satisfaction des besoins des populations les plus démunies. Dans la perspective de la satisfaction de droits fondamentaux, elles peuvent également garantir des droits à l'ensemble des citoyens ou des personnes résidant de façon régulière sur le territoire. Dans une perspective familialiste, elles

20. P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, Reprint, préf. X. Prétot, Dalloz, 2005, p. 17.

21. *Op. cit.*, p. 19.

22. V. J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, n° 255.

23. V. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, *op. cit.*

24. C. Ramaux, « Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle. Relire François Ewald 20 ans après l'État Providence », *Rev. fr. aff. soc.*, 2007, n° 1, p. 13.

25. F. Ewald, *L'État providence*, Grasset, 1986.

peuvent permettre l'octroi d'avantages variés au profit des familles, parfois les plus vulnérables. Dans le cadre de politiques économiques, le souci de développer l'emploi ou l'activité peut aussi conduire à des exonérations et/ou des exclusions d'assiette de cotisations sociales.

L'importance acquise par ces dispositifs complémentaires de ceux édifiés sur une base professionnelle ne saurait être ignorée. Les mécanismes ainsi « finalisés » permettent la garantie des droits sociaux dans les périodes marquées par les crises économiques, la persistance de forts niveaux de chômage et de sous-emploi importants. La Sécurité sociale connaît ainsi des formes d'hybridation oscillant entre un modèle assurantiel – qui demeure dominant – et une influence grandissante du modèle d'assistance qui se déploie pour satisfaire les besoins spécifiques de bénéficiaires²⁶.

Cette évolution est la marque d'une adaptation de la protection sociale aux évolutions sociales, en réponse à la montée de la précarité et aux inégalités croissantes auxquelles se trouve exposée la société française. Elle révèle la complexité – au bon sens du terme – de l'organisation de notre système de protection sociale, capable de conjuguer différents objectifs imprimés par les politiques publiques. Toutefois, les brouillages qui s'ensuivent ne sont pas sans créer nombre d'incompréhensions sur la nature des protections offertes, en particulier sur la part consacrée à la redistribution par rapport à celle provenant des techniques d'assurance. Les analyses économiques qui, sans cesse, dénoncent le poids excessif pris par la protection sociale, tendent ainsi trop souvent à présenter la protection sociale comme l'expression de mécanismes de redistribution solidaire sans jamais distinguer les différentes fonctions assumées par ce système complexe de protection sociale : fonction d'assurance face à des risques, fonction de report de revenus, ou encore de redistribution.

Faudrait-il alors imaginer, afin de mieux maîtriser les prises en charge, d'opérer une distinction plus claire entre ces différentes fonctions, et séparer plus nettement les prestations octroyées et les responsabilités des acteurs ? Certains, appelant à la clarification des modes de financement, le demandent avec force²⁷. Mais ces distinctions nouvelles ne seraient-elles pas aussi source d'un amenuisement des protections ? L'exemple des

26. M. Borgetto, « Les convergences/divergences au sein du système français de protection sociale : quelle portée ? », in M. Borgetto, A.-S. Ginon, F. Guiomard (dir.), *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, 2016, p. 40 et, du même auteur, « Logique assistancielle et logique assurantielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. soc.* 2003, p. 116 ; J.-P. Chauchard, « Les nécessaires mutations de l'État-providence : du risque social à l'émergence d'un droit-besoin », *Dr. soc.* 2012, p. 135.

27. V. par ex. D. Tabuteau, « La protection universelle maladie (PUMA) : une rationalisation inachevée du financement de la sécurité sociale », *RDSS* 2016, p. 131.

réformes de l'assurance chômage menées au début des années 1980 afin de résoudre les difficultés budgétaires rencontrées par le régime d'assurance chômage montre que la clarification a conduit à séparer les publics relevant de l'assurance de ceux relevant de l'assistance, réduisant considérablement les prestations des publics les plus éloignés de l'emploi sans pour autant définir des mécanismes qui permettraient de les rapprocher de l'emploi. De même, la montée en puissance des organismes complémentaires dans le champ de l'assurance maladie, adossée à la généralisation de la couverture complémentaire pour les salariés, ne sera-t-elle pas une occasion de justifier le rétrécissement des missions de la Sécurité sociale ? Le droit à la protection de la santé s'en trouvera-t-il mieux protégé au total ?

La pluralité des fonctions assumées par la protection sociale se nourrit sans doute en partie de cet entremêlement complexe des dispositifs, qui semble rebelle à une complète rationalisation. Les réformes entreprises dans la période récente montrent des mouvements browniens dont la logique échappe. Alors que certaines réformes tendent vers une universalisation des droits, comme la reconnaissance d'un droit à la protection universelle en matière de maladie pour les prestations en nature, ou encore l'abandon progressif des cotisations en matière de prestations familiales, et sans doute demain la mise en place d'un système d'assurance chômage national, d'autres semblent donner une nouvelle vigueur à la logique professionnelle, ainsi qu'en atteste la généralisation des contrats de couverture complémentaire maladie pour les salariés, le poids croissant des assurances complémentaires en matière de retraite ainsi que la place essentielle reconnue à la contributivité dans la détermination des prestations d'assurance vieillesse, que la construction envisagée d'un régime universel calculé en points ne manquera pas de renforcer.

En creux, c'est l'organisation des financements de la protection sociale qui montre l'ambivalence des évolutions. Alors que la montée en puissance de la CSG et l'abandon des cotisations familiales fournissent une traduction symptomatique de l'universalisation des prestations, d'autres dispositifs empruntent une logique très différente. L'accroissement des financements consacrés aux contrats de couverture complémentaire revigore la logique professionnelle ; tandis que les exonérations de charges sociales sapent le crédit d'un financement qui serait assuré sur une base professionnelle au profit d'un retour à une solidarité plus large qui serait assumée via des systèmes de financement variés...

Il apparaît ainsi que le système de protection sociale français s'est déployé autour des assurances sociales, dans la quête d'une satisfaction des contraintes inhérentes aux différents groupes professionnels. Toutefois, cette logique n'est pas univoque : le déploiement du système de protection sociale n'a pas manqué de subir des évolutions fondées sur le recours à

l'assistance ou l'octroi de prestations à caractère universel. Ce système se fonde en conséquence sur la conjugaison d'espaces de solidarité distincts (solidarité nationale, solidarités professionnelles, prévoyance individuelle), permettant de déterminer une répartition des risques et de leurs coûts à des niveaux distincts.

II – TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE : UNE RENCONTRE PROBLÉMATIQUE ?

La période contemporaine a vu se multiplier les critiques à l'égard du système de protection sociale, dont une part importante se concentre sur les rapports qu'il entretient avec le travail. De façon schématique, les critiques portent sur trois dimensions distinctes. En premier lieu, la protection sociale génère ou cristallise un fort niveau d'inégalités, opposant les salariés bénéficiant d'un emploi stable qui sont garantis de droits étendus, aux autres catégories, qui ne peuvent accéder à de tels niveaux de protection. En deuxième lieu, est souvent évoquée la question des coûts de la protection sociale, qui seraient devenus un frein au développement de l'activité, rendant impossible l'accès au travail indépendant, ou trop peu compétitif le travail salarié dans le contexte d'une économie mondialisée. Enfin, l'organisation de la protection sociale serait incapable d'apporter une réponse adaptée à la précarité d'une partie importante de la population, dès lors que son organisation, imaginée sur la base de relations d'emploi stables, ne confère pas de droits suffisants aux personnes qui connaissent une succession d'emplois instables cumulés à des périodes de chômage.

Mais ces critiques, de nature différente, et parfois contradictoires entre elles, ont, dans la période récente, convergé vers une critique quasi unanime du système existant (ou du moins partagée sur un vaste échiquier de sensibilités politiques et sociales) au profit d'un renouvellement de la conception même des protections, qui mettrait en son cœur la question de l'activité et de la mobilité. Cette critique ne vise d'ailleurs pas la seule protection sociale *stricto sensu*, mais aussi l'organisation des protections juridiques du travail, incluant tant les règles relevant du droit du travail (droit du licenciement, formation professionnelle) que celles provenant du droit de la protection sociale (assurance maladie, assurance chômage, assurance vieillesse).

L'idée développée est que la protection ainsi déployée serait uniquement conférée au travail lui-même et non aux personnes qui l'exécutent, conduisant à une fragilisation des protections lorsque le travail devient moins protecteur. Ces critiques assument un certain nombre de postulats qui mériteraient d'être évalués en ce qui concerne à la fois l'évolution du

travail, l'ancrage de la protection sociale sur le travail et non la personne et, de façon générale, les obstacles à l'égard de la mobilité que constituerait le système de protection sociale.

S'agissant ainsi du travail, il est souvent affirmé que la période actuelle verrait l'éclosion de formes d'organisation du travail plus flexibles et de nouvelles représentations du fonctionnement de l'économie²⁸, ce qui conduirait à mettre en cause l'organisation du travail telle qu'elle est héritée de la période fordienne. Le travail, autrefois imaginé dans le cadre stable et hiérarchique de la grande entreprise, subirait une profonde mutation. Les individus seraient enclins à s'engager dans des activités successives auprès de structures distinctes (entreprises en réseau), enchaînant de la sorte des activités productives temporaires selon divers statuts, des périodes de formation, voire des interruptions des formes de travail productif afin de se consacrer à un temps familial ou associatif. Si cette représentation d'un travail devenu mobile par nature n'est sans doute pas inexacte au regard de certaines formes d'emploi, il convient d'en relativiser la portée. L'emploi demeure en grande partie organisé sous la forme d'un emploi salarié et stable, la stabilité du lien d'emploi demeurant en grande partie l'un des facteurs de la productivité des entreprises²⁹.

Les statistiques de l'emploi montrent que la transformation annoncée de l'emploi depuis vingt ans n'est pas véritablement advenue. Selon l'INSEE, le salariat demeure le modèle d'emploi largement dominant (88,5 % des actifs occupés), et l'emploi à durée indéterminée représente toujours 86 % de l'emploi en France³⁰. En outre, l'idée d'une alternance de statuts d'emploi ne reçoit aucune traduction statistique. Le travail indépendant – aujourd'hui pensé à travers le modèle dit de « l'ubérisation » – ne paraît pas véritablement s'accroître³¹. Les chauffeurs indépendants à qui la chronique journalistique et politique a donné tant d'importance, représentent au mieux 70 000 emplois³².

28. V. L. Boltanski et E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, NRF Essais, 1999.

29. V. P. Auer, B. Gazier, *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Flammarion, 2006, p. 71 et s.

30. Insee Première, Une photographie du marché du travail en 2015. Le chômage se stabilise, mais les chômeurs de longue durée restent nombreux, juin 2016, n° 1602.

31. V. *L'essentiel du RSI*, Éd. 2015, https://www.rsi.fr/uploads/tx_rsirss/Essentiel_du_RSI_en_chiffres.

32. Le nombre de chauffeurs de VTC ne fait pas l'objet de statistiques systématiques, les données publiées dans la presse étant très variables, cf. « Taxis-VTC, des chiffres pour comprendre la grande bataille », *Le Figaro Economie*, 18 janv. 2016. Encore ces chiffres n'ont-ils rien à voir avec le volume d'emploi en cause, les montages juridiques induits par le travail pour les plateformes de mise en relation par voie électronique étant d'une redoutable complexité. « Lorsque l'employeur est un algorithme, la subordination est violente, Entretien avec J.-P. Teissonnière », *SSL* n° 1767, 2 mai 2017. V. également l'état des lieux

Les chiffres de la formation professionnelle, en dépit des réformes successives du droit de la formation, révèlent une baisse dans la mobilisation des dispositifs depuis longtemps³³, sans que soit vraiment avéré le déploiement d'une « société de la connaissance » dans laquelle les personnes alterneraient des périodes de travail et des périodes de formation. L'acquisition des connaissances semble donc, pour l'essentiel, demeurer à la fois dans la formation initiale et dans des acquisitions de compétences et de savoir faites au cours du travail sans que l'appareillage du droit de la formation professionnelle ne soit nécessairement utilisé.

Les analyses qui évoquent ainsi la construction d'un nouveau modèle social centré sur la mobilité du travail relèvent pour l'heure davantage de la prescription que de la description d'une nouvelle réalité de l'emploi. Le déploiement de l'activité économique et de l'emploi exigerait néanmoins de construire un modèle de protection nouvelle, en rupture avec les constructions existantes. Mais ces discours n'ont-ils pas une portée idéologique destinée à privilégier une certaine vision du fonctionnement économique avant de correspondre à une réalité tangible ? Le déploiement des technologies du numérique, et la fluidité des rapports de travail qui en découle, peuvent demander de faciliter la mobilité³⁴, mais n'exigent pas en préalable la destruction des garanties accordées par l'emploi et la protection sociale.

Le second aspect qui mérite d'être interrogé est le type de protection que la protection sociale confère : ne protège-t-elle que des statuts au travail et non des personnes ? Le présupposé est assumé par les tenants de la construction de nouveaux modèles de protection. Pourtant, les choses pourraient apparaître bien plus nuancées dès que l'on scrute dans le détail la situation existante. S'il est indéniable, comme nous l'avons vu, que les protections ont été imaginées sur une base professionnelle à l'origine, celles-ci sont loin de fournir l'unique modalité de la protection. La mesure exacte ne devrait-elle pas prendre en considération le poids des transferts redistributifs au sein même des dispositifs assurantiels, l'ampleur des mécanismes d'assistance dont bénéficient les personnes éloignées des dispositifs d'emploi stable, la pluralité des logiques à l'œuvre dans l'ensemble de ces

dressé par l'IGAS, Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, Rapport établi par N. Amar et L.-C. Viosat, 2016.

33. La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2013. La part de l'effort global de formation dans le PIB poursuit sa baisse, *Dares résultats*, n° 63, nov. 2016 ; Jaune budgétaire Formation professionnelle 2017 (annexe au projet de loi de finance pour la formation professionnelle 2017, p. 24). Sur le bilan en demi-teinte du compte personnel de formation, v. L. Estival, « Le CPF au milieu du gué », *Liaisons sociales Magazine*, n° 182, 2 mai 2017, p. 43.

34. V. Rapport du COE.

mécanismes, et le poids octroyé à la protection des droits fondamentaux de la personne dans l'ensemble de la protection sociale³⁵ ? Il apparaît en tout cas que, si les inégalités sont nombreuses entre les travailleurs bénéficiant de la stabilité de l'emploi et les travailleurs les plus précaires, le système de protection sociale est loin d'ignorer toute protection sociale pour les plus précaires. Les évolutions à imaginer de ce côté-là paraissent en conséquence devoir être recherchées davantage du côté d'un rééquilibrage des mécanismes et des financements que du côté d'une rupture brutale dont personne ne connaît les contours précis.

Enfin, chacun devrait s'interroger sur les rapports exacts que la mobilité professionnelle entretient avec la protection sociale. Les réflexions contemporaines font valoir que la logique professionnelle qui prédominerait conduirait à une segmentation des statuts rigidifiant le passage d'un état professionnel à un autre ou l'alternance entre l'emploi, le chômage, la formation professionnelle ou des formes d'activités familiales ou associatives. À notre connaissance, aucune étude sociologique ou économique n'a véritablement étudié sur le long terme l'impact de la Sécurité sociale sur les mobilités professionnelles.

Il ne fait guère de doute que les premières formes de protection sociale ont eu pour but précisément de favoriser des formes de stabilité de la main-d'œuvre, et que le développement industriel des « Trente glorieuses » a pu prendre appui sur la forte protection sociale conférée aux travailleurs stables des grandes entreprises. Pour autant, les protections existantes ne posent pas des obstacles démesurés à la mobilité professionnelle. Si le changement de régime de Sécurité sociale peut être source de difficultés administratives, de ruptures dans la couverture des risques et parfois, s'agissant des droits à pension de retraite, de difficultés dans la totalisation des droits, il n'empêche en rien la mobilité. Ne devrait-on pas, pour avoir une juste idée des choses, savoir aussi mesurer la contribution de la protection sociale à la mobilité ? L'assurance chômage, les droits à l'assurance maladie et la validation des trimestres d'assurance vieillesse pendant les périodes de chômage, le filet de sécurité représenté par l'aide sociale, les progrès de l'harmonisation des droits entre les régimes de Sécurité sociale et, dans les temps plus récents, l'universalisation de certaines prestations sont autant de facteurs qui peuvent faciliter la mobilité. Du reste, n'est-il pas paradoxal de constamment souligner les obstacles dressés à la mobilité par la discontinuité des dispositifs de protection sociale tout en considérant que l'essentiel de la production normative devrait désormais être décentralisée au niveau de l'entreprise, au détriment de la force des

35. V. L. Camaji, *La personne et la protection sociale, Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Bibl. thèses, Dalloz, 2008.

règles nationales ou des accords de branche ? Les disparités de statut entre les entreprises ne constitueraient-elles pas, de leur côté, une autre forme d'obstacle à la mobilité ?

Il apparaît ainsi, à travers ces différents éléments, que le procès fait aux relations entre le système de protection sociale et l'activité prend appui, au moins pour partie, sur un diagnostic trop peu étayé à la fois sur les évolutions socio-économiques et la variété des fonctions présentement assumées par le système de protection sociale.

Quoi qu'il en soit, la question d'une réforme de la protection sociale dans la perspective d'une adaptation à un travail plus mobile est inscrite à l'agenda des politiques sociales depuis une dizaine d'années et a déjà entraîné un certain nombre d'évolutions. Le mouvement a été engagé conjointement par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, en particulier à la suite de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail et de celui du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi, qui ont conduit à créer des dispositifs facilitant la conservation des droits en cas de changement de situation professionnelle (portabilité des garanties de prévoyance et du DIF), l'extension des droits à des populations plus larges (généralisation des couvertures complémentaires pour les salariés), l'essor de protections qui seraient désormais déconnectées de la situation d'emploi (comptes personnels) ou de droits spécifiques pour les travailleurs en situation précaire (droits rechargeables à l'assurance chômage). Ces mesures sont par ailleurs encouragées par les perspectives en faveur de la flexicurité impulsées par la Commission européenne, selon qui « la protection sociale doit soutenir, et non entraver, la mobilité »³⁶.

Les réformes qui sont ainsi impulsées conduisent à faire émerger de nouvelles articulations entre le travail et la protection sociale. Comment ne pas voir le lien, d'ailleurs explicitement opéré par la ministre chargée de la Santé, entre la création de la PUMA et la volonté de faire émerger une simplification des passages entre les différents régimes de Sécurité sociale ? Entre la quête d'un régime de protection désormais placé sous la houlette de la « responsabilité sociale » pour les travailleurs des plateformes permettant une prise en charge de coûts de l'assurance contre les risques professionnels³⁷ ? Ou encore la promotion de comptes à la lisière entre le droit du travail et le droit de la protection sociale, à l'image du compte personnel d'activité et la promotion d'un « nouveau modèle social » ? Pour

36. Commission européenne, *Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, COM(2007)359 final, 27 juill. 2007.

37. C. trav., art. L. 7342-2 issu de L. n° 2016-1088, 8 août 2016, relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

l'avenir proche, le projet du Président Macron est encore d'accentuer ce mouvement d'une recomposition de la manière dont la protection sociale saisit le travail, à travers la suppression annoncée des cotisations salariales en matière d'assurance maladie, la suppression du RSI, ou la promotion d'un rôle croissant des organismes complémentaires dans la prise en charge de certaines prestations en nature.

Différents indices montrent ainsi une évolution du rapport que la protection sociale entretient avec le travail, et que les réformes en gestation sont appelées à accentuer. Pour autant, le sens des réformes en cours échappe à une interprétation trop simple : assiste-t-on à une forme de dilution du salariat, au point d'être amené, dans la perspective de la promotion d'un « droit du marché du travail », à finir par confondre salariat et travailleur économiquement dépendant³⁸ ? Assiste-t-on encore à une reconfiguration de l'organisation des « cercles de solidarité », qui conduirait à la naissance d'un « droit commun de l'activité professionnelle », tout en préservant une sphère plus protectrice pour les travailleurs subordonnés et en garantissant une protection commune pour les risques spécifiques à toute activité professionnelle comme les risques professionnels³⁹ ? Ou bien assiste-t-on à l'éclatement d'un modèle unique de protection du travail à travers le seul régime du salariat au profit de régimes contractuels plus diversifiés, appelant des protections sociales aux dimensions adaptées aux relations contractuelles ?

Aucune de ces pistes ou hypothèses ne semble exclue, mais aucune ne parvient non plus à rendre pleinement compte de la complexité de la transformation des rapports que la protection sociale entretient avec le travail.

Les contributions réunies ici n'ont d'autre ambition que d'inviter à réfléchir aux nombreuses facettes que revêt cette transformation : leur mérite étant beaucoup moins, sans doute, d'aboutir à une conclusion définitive, qui paraît illusoire, que de montrer la constance, sous des jours perpétuellement renouvelés, du lien entre les évolutions du monde du travail et celles de la protection sociale. À l'époque où ce lien paraissait d'évidence – le premier finançant la seconde, et celle-ci assurant en retour la perpétuation des forces vives du premier –, on savait ne pas pouvoir penser l'un et l'autre séparément. Les éclairages apportés par cet ouvrage montrent qu'il en est toujours de même aujourd'hui et que, au moment où des réformes importantes sont engagées ou annoncées dans les deux champs, une vision d'ensemble paraît plus que jamais nécessaire.

38. P. Lokiec, « Le travailleur et l'actif », Dr. soc. 2009, p. 1017.

39. A. Supiot, *Au-delà de l'emploi*, op. cit.

Les contributions qui suivent entendent à la fois dresser un panorama de la situation existante et amorcer une réflexion sur les recompositions envisageables de ces rapports.

La première partie de l'ouvrage regroupe en conséquence un ensemble d'études consacrées au mouvement de désarticulation des liens entre le travail et la protection sociale. La seconde partie entend plutôt, quant à elle, rechercher si et de quelle manière le droit pourrait consacrer la mise en place de nouvelles articulations entre celui-ci et celle-là.