

Université Paris-Panthéon-Assas
école doctorale de droit public Georges Vedel (ED7)

Thèse de doctorat en droit public
Soutenue le 17 novembre 2023

Thèse de Doctorat / Novembre 2023

**Le droit de la protection sociale face aux
nouvelles formes de travail**



Julie SANIEZ

Membres du jury :

M. Michel BORGETTO, Professeur émérite de l'Université Paris Panthéon-Assas, *Directeur de thèse*

Mme Maryse BADEL, Professeure à l'Université de Bordeaux, *rapporteuse*

M. Robert LAFORE, Professeur émérite de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, *rapporteur*

M. Simon RIANCHO, Maître de conférences à l'Université Paris Panthéon-Assas

Mme Diane ROMAN, Professeure à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je remercie toutes les personnes qui, de près ou de loin, m'ont accompagnée et soutenue dans l'élaboration de cette thèse.

Mes pensées vont tout particulièrement :

A mon directeur pour m'avoir, dès le master, donné le goût de la recherche et pour m'avoir épaulée de mon projet de thèse à la soutenance de cette dernière.

Aux membres de mon jury, Madame Maryse Badel, Monsieur Robert Lafore, Monsieur Simon Riancho et Madame Diane Roman, pour avoir accepté de prendre de leur temps pour lire ce travail et le discuter.

Au CERSA, mon laboratoire de rattachement, ses membres permanents et associés, son personnel administratif et ses doctorants, pour avoir été un support majeur tout le long de ce travail.

Au Laboratoire de droit social pour m'avoir accueillie régulièrement.

Au réseau d'avocats Laurence Lautrette et Associés et, plus particulièrement, à Maître Delteil pour m'avoir fait découvrir la pratique du droit de la protection sociale complémentaire et permis de commencer ma thèse dans des conditions idéales.

Au cabinet Esthemis et, plus particulièrement, à Maître Nguyen pour m'avoir activement soutenue dans la dernière ligne droite.

A Kim et AV pour m'avoir inspiré cette expérience.

A mes relecteurs, juristes et non-juristes, qui de mes premières ébauches à mes dernières pages ont contribué à affiner ma pensée et améliorer mes propos.

Enfin, à mes amis, ma famille et mon partenaire pour avoir sublimé ces années de doctorat.

Principales abréviations

AAH : allocation aux adultes handicapés

ACRE : aide à la création ou à la reprise d'une entreprise

ACS : aide pour une complémentaire

AGIRC : Association générale des institutions de retraites des Cadres

AJPP : allocation journalière de présence parentale

Al. : alinéa

ALD : affection longue durée

AMC : Assurance Maladie Complémentaire

AME : aide médicale de l'Etat

AMO : Assurance Maladie Obligatoire

AMPI : Assurance maladie et maternité des artisans, des commerçants et des professions libérales

ANI : Accord national interprofessionnel

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

APL : aide personnalisée au logement

APLD : activité partielle de longue durée

ARE : aide au retour à l'emploi

AREF : allocation d'aide au retour à l'emploi formation

ARME : activité réduite pour le maintien en emploi

ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

ARS : allocation de rentrée scolaire

Art. : article

ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées

ASS : allocation de solidarité spécifique

Ass. Plén. : Assemblée plénière de la Cour de cassation

AT-MP : accident du travail – maladie professionnelle

ATI : allocation temporaire d'invalidité/ allocation des travailleurs indépendants

AVA : Assurance vieillesse des artisans

BIT : Bureau International du Travail

CA : Cour d'appel

CANCAVA : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Artisans

CASF : Code de l'action sociale et des familles

Cass. : Cour de cassation

CDD : contrat de travail à durée déterminée

CDI : contrat de travail à durée indéterminée

CE : Conseil d'Etat

CEC : compte engagement citoyen

CESE : Conseil économique, social et environnemental

Cf. : *confer*, se reporter

Civ. 1^e : première chambre civile de la Cour de cassation

Civ. 2^e : deuxième chambre civile de la Cour de cassation

Civ. 3^e : troisième chambre civile de la Cour de cassation

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CMU : Couverture maladie universelle

CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales

CNBF : Caisse nationale des barreaux français

CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Com. : Chambre commerciale de la Cour de cassation

Cons. constit. : Conseil constitutionnel

Conv. : convention

COR : Conseil d'orientation des retraites

CPA : compte personnel d'activité

CPF : compte personnel de formation

CPH : conseil de prud'hommes

CRDS : Contribution pour le remboursement de la dette sociale

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

Crim. : Chambre criminelle de la Cour de cassation

CSE : conseil social et économique

CSG : contribution sociale généralisée

CSS : code de la sécurité sociale

C2S : complémentaire santé solidaire

C. trav. : code du travail

D. : décret

D. : *Recueil Dalloz*

DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

DIF : droit individuel à la formation

Dir. : sous la direction de

Dr. ouvrier : *Revue Le Droit ouvrier*

Dr. soc. : *Revue Droit social*

DREES : direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

Ed. : édition

Et *al.* : et autres

Et s. : et suivant

Fasc. : fascicule

GIP : groupement d'intérêt public

HCAAM : Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

HCFiPS : Haut Conseil pour le financement de la protection sociale

IA : intelligence artificielle

Ib. : *Ibidem*, même endroit, dans le même ouvrage précédemment cité

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

In : Dans

Infra : Ci-dessous

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale

IR : impôt sur le revenu

IRPP : impôt sur le revenu des personnes physiques

JA : *Revue Juris associations*

JCP E : *Revue La semaine juridique Entreprise*

JCP G : *Revue La Semaine juridique Générale*

JCP S : *Revue La Semaine juridique Sociale*

JO : journal officiel

L. : loi

LFSS : loi de financement de la Sécurité sociale

LURA : liquidation unique des régimes alignés

MSA : Mutualité sociale agricole

n° : numéro

Not. : notamment

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OIT : Organisation internationale du travail

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Op. cit. : *opus citatum*, Dans l'ouvrage cité précédemment

OPCA : organisme paritaire collecteur agréé

ord. : ordonnance

ORGANIC : Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce

p. : page (pp. : pages)

PAC : politique agricole commune

PAP : projet d'action personnalisé

PARE : plan d'aide au retour à l'emploi

PASS : plafond de la Sécurité sociale

PFRLR : principe fondamental reconnu par les lois de la république

PIB : produit intérieur brut

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

PNB : produit national brut

PPAE : projet personnalisé d'accès à l'emploi

PUMA : protection universelle maladie

QPC : question prioritaire de constitutionnalité

RCI : retraite complémentaire des indépendants

RDSS : Revue de droit sanitaire et social

RDT : Revue de droit du travail

REPE : rémunération des formations de pôle emploi

RFAS : Revue française des affaires sociales

RFF : rémunération de fin de formation

RFPE : rémunération de formation de Pôle emploi

RIDE : Revue internationale de droit économique

RISS : Revue internationale de Sécurité sociale

RMI : revenu minimum d'insertion

RSA : revenu de solidarité active

RSE : responsabilité sociétale des entreprises

RSI : régime social des indépendants

SAM : salaire annuel moyen de référence

SEE : Stratégie Européenne pour l'Emploi

SIEG : service d'intérêt économique général

SMIC : salaire minimum de croissance

Soc. : Chambre sociale de la Cour de cassation

SSL : Revue Semaine sociale Lamy

SSI : Sécurité sociale indépendants

Supra : Ci-dessus

T. : Tome

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TIC : technologies de l'information et de la communication

TPS : Revue Travail et protection sociale

Trad. : Traduction

TSA : taxe de solidarité additionnelle

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UNCAM : Union nationale des caisses d'assurance maladie

UNEDIC : Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiales

URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales

V. : voir

Vol. : Volume

VRP : voyageur, représentant et placier

VTC : voiture de transport avec chauffeur

Sommaire

<u>Thèse de Doctorat / Novembre 2023</u>	1
<i>Introduction</i>	1
<i>Partie 1 – Solidarité nationale et solidarité professionnelle : un duo fragilisé par les nouvelles formes de travail</i>	51
Titre 1 – Des catégories juridiques trop étroites ?	55
Chapitre 1- Des indépendants dépendants	57
Chapitre 2 – Des salariés autonomes	110
Conclusion du Titre 1	151
Titre 2- Une solidarité à deux vitesses ?	152
Chapitre 1 –La place des travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale	153
Chapitre 2- La place des non-travailleurs dans la solidarité nationale.....	195
Conclusion du Titre 2	240
Conclusion Première Partie	241
<i>Partie 2 – L’universalité : une alternative à la solidarité professionnelle ?</i>	243
Titre 1 – La montée en puissance régulière du principe d’universalité	244
Chapitre 1 – Le principe d’universalité, lieu de rencontre des enjeux d’hier et d’aujourd’hui .	246
Chapitre 2 – Le détachement progressif des droits sociaux du statut professionnel	302
Conclusion Titre 1	329
Titre 2 – Une protection sociale universelle en devenir ?	330
Chapitre 1 – Les projets de revenu universel.....	331
Chapitre 2 – Vers une extension du principe d’universalité ?.....	381
Conclusion du Titre 2	412
Conclusion Deuxième Partie	413
<i>Conclusion</i>	415
<i>Bibliographie</i>	419
<i>Sources</i>	477
<i>Annexes</i>	479

Introduction

1. Création de machines toujours plus performantes, «ubérisation»¹ de l'économie, développement des contrats atypiques, explosion du télétravail pendant la crise sanitaire... Les transformations du travail sont au cœur de l'actualité et sources de nombreuses interrogations.

Ces sont de ces grandes transformations que nous entendons traiter sous le terme de « nouvelles formes de travail » car elles sont susceptibles d'avoir un impact important dans de nombreux domaines. Au regard des débats sur le sujet², à première vue, le droit de la protection sociale ne s'y soustrait pas. L'objectif de notre recherche était triple : déterminer l'ampleur de ces transformations et leurs conséquences sur le droit de la protection sociale, analyser les réactions de ce dernier et rechercher des pistes d'évolution susceptibles de répondre aux potentiels problèmes posés. Ce travail se veut ainsi une contribution, modeste, aux différentes réflexions en cours sur l'évolution du droit social.

Nous avons fait le choix d'un champ d'étude étendu. Tant les nouvelles formes de travail que le droit de la protection sociale sont entendus, dans la présente recherche, de façon large (Section 1).

Une telle décision comporte inévitablement un risque d'imprécisions sur certains aspects. Toutefois, une approche holistique nous a paru utile car elle était l'occasion

¹ L'expression est employée pour la première fois en 2014 par Maurice Levy, PDG de Publicis, dans une interview accordée au *Financial Times*. L'homme d'affaires affirme alors : « *Tout le monde commence à craindre de se faire ubériser.* » « *C'est l'idée qu'on se réveille soudainement un matin pour découvrir que son activité historique a disparu. Les clients n'ont jamais été aussi désorientés et préoccupés au sujet de leur marque et de leur modèle économique* ». Quelques années plus tard, en 2017, le terme intègre les grands dictionnaires de la langue française. Ainsi, le Larousse propose désormais la définition suivante : « *Remise en cause du modèle économique d'une entreprise ou d'un secteur d'activité par l'arrivée d'un nouvel acteur proposant les mêmes services à des prix moindres, effectués par des indépendants plutôt que des salariés, le plus souvent via des plateformes de réservation sur Internet* ». Quant au Robert, il décrit l'ubérisation comme « *l'action d'ubériser (un secteur d'activité)* », elle-même définie comme le fait de « *Transformer (un secteur d'activité) avec un modèle économique innovant tirant parti du numérique.* »

Le terme « ubérisation » fait référence à l'entreprise Uber, entreprise de mise en relation entre des particuliers et des chauffeurs de VTC indépendants, pionnière d'un nouveau modèle économique reposant sur l'utilisation des technologies du numérique et un nouveau type de consommation. La notion d'ubérisation est attachée à différentes transformations : le développement de l'économie du partage, l'organisation en réseau, la confusion entre temps de travail et temps libre, et entre consommateur et producteur, le développement de l'économie de l'information... Dans la présente recherche, nous nous intéresserons principalement à la situation des travailleurs de cette économie dont le statut mérite d'être juridiquement clarifié.

² La question du travail sur les plateformes notamment a donné lieu à de nombreux travaux et articles de doctrine sur lesquels nous reviendrons.

de s'interroger sur les principes structurants de notre droit et sur la nature du lien intime entre protection sociale et travail dans notre société. Il nous a paru important d'analyser les potentielles évolutions de ce lien dans un cadre d'ensemble.

La relation entre droit de la protection sociale et travail est historique. Pour cause, en 1945, il est fait le choix de mettre en place un système alliant solidarité et monde du travail. C'est ce choix qui donne aujourd'hui à notre sujet tout son intérêt (Section 2).

En effet, ce lien est interrogé par les différentes transformations sociétale, sociale et économique dont les nouvelles formes de travail sont issues. Ces dernières, outre les interrogations techniques qu'elles apportent, mettent en exergue les paradoxes sur lesquels s'est construit le système ainsi que ses limites. Aussi, elles appellent à une réflexion sur l'évolution du droit de la protection sociale (Section 3).

Section 1- Etude d'un phénomène aux manifestations variées dans le cadre du droit de la protection sociale

2. La présente recherche porte sur un phénomène, le développement de nouvelles formes de travail (§1) appliqué à un domaine, le droit de la protection sociale (§2).

§1 Les nouvelles formes de travail

3. Le travail est un des piliers de notre société. Il permet notamment de contribuer à l'effort de production collective et constitue un élément d'identité individuelle fort (I). Or les formes de travail évoluent avec le modèle social et économique. Aussi, il n'est pas étonnant que le travail aujourd'hui ne soit plus le même que celui de 1945 (II).

I- Le travail

4. Le travail est une notion qui recouvre des réalités diverses (A) et des conceptions multiples (B).

A- Définition du travail

5. **Étymologie et évolution de la définition**³. - Le déverbal « travail » provient du latin *trepalium*, variante de *tripalium*, qui signifie « *machine faite de trois pieux* »⁴. Il est ainsi utilisé à l'origine pour désigner un instrument de torture composé de trois pieux ainsi qu'un « *dispositif servant à immobiliser les chevaux, les bœufs, pour les ferrer, les soigner* »⁵.

Jusqu'au XIII^e siècle, il est utilisé pour désigner l'idée de tourment et de peine. Il sert ainsi à définir l'« *état d'une personne qui souffre, qui est tourmentée* »⁶ ou la « *période de l'accouchement pendant laquelle se produisent les contractions utérines aboutissant à l'expulsion du fœtus* »⁷. Il est également utilisé pour désigner la peine engendrée par l'exercice d'une activité.

A compter du XIII^e siècle, il vient s'appliquer à cette activité en tant que source de revenus et au XV^e siècle, il devient un « *synonyme neutre d'activité productive* »⁸. Le Petit Robert définit ainsi le travail comme « *l'ensemble des activités humaines orientées vers un but* »⁹ et plus particulièrement comme « *l'ensemble des activités humaines coordonnées en vue de produire quelque chose* »¹⁰.

A partir du XIX^e siècle, une nouvelle définition est donnée au terme travail. Celle d'« *activité laborieuse, professionnelle et rétribuée* »¹¹. Le terme prend également une connotation économique. Il est utilisé par les économistes pour désigner une « *activité économique des individus (aidés ou non par les machines) organisée en vue de produire des biens et des services répondant aux besoins individuels et collectifs* »¹².

³ A. Rey (Dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, Dictionnaire Le Robert, 2022, pp. 2662-2663, Travail ; O. Bloch, W. Von Wartburg (Dir.), *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Quadriga, 3^e éd., 2008, p. 646, Travail ; <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/travail>.

⁴ O. Bloch, W. Von Wartburg (Dir.), *Dictionnaire...* (op. cit.).

⁵ <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/travail>.

⁶ J. Rey-Debove, A. Rey (Dir.), *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, Nouvelle édition millésime 2017, p. 2609, Travail.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ib.*

⁹ *Ib.*

¹⁰ *Ib.*

¹¹ J. Rey-Debove, A. Rey (Dir.), *Le Petit Robert...* (op. cit.), p. 2610, Travail.

¹² *Ibidem*.

6. Définition actuelle. – Le *Vocabulaire juridique* donne la définition suivante : « *activité humaine, manuelle ou intellectuelle, exercée en vue d'un résultat utile déterminé. Dans le langage courant, se confond avec la notion d'activité professionnelle, productrice, d'utilité sociale et destinée à assurer à un individu les revenus nécessaires à sa subsistance. Dans un sens plus restreint, s'utilise souvent pour désigner une activité salariée* »¹³.

Le terme travail est donc un terme qui recouvre des réalités diverses. Parfois utilisé comme un synonyme de souffrance, parfois comme une activité productive. Dans les prochains développements, le travail sera entendu dans sa définition la plus récente, c'est-à-dire comme une activité humaine neutre qu'elle soit manuelle ou intellectuelle, produit de l'homme seul ou de l'homme et d'une machine, qui a pour objectif de contribuer d'une manière ou d'une autre au développement de la société et qui fait l'objet d'une rémunération.

Défini de cette manière, le travail est synonyme d'« activité », bien que ce dernier terme puisse recouvrir un sens plus large et être défini comme l'« *ensemble des actes coordonnés et des travaux de l'être humain* »¹⁴. L'activité est alors un travail uniquement si elle est rémunérée.

7. Formes de travail. – Le travail peut être effectué sous diverses formes. Outre les distinctions qui peuvent être opérées entre travail manuel et intellectuel, ou encore entre travail humain et travail à l'aide d'outils simples, mécaniques ou numériques, les modalités selon lesquelles la prestation peut être effectuée pour autrui peuvent également varier. Le travail peut ainsi notamment être effectué selon un contrat de travail, il s'agit d'un travail salarié ou selon les règles du droit commercial, ceci caractérise davantage le travail indépendant. Les modalités organisationnelles de travail peuvent aussi recouvrir des formes différentes : travail dans l'entreprise, à domicile, selon des horaires ou de manières flexibles.

Ces formes ont évolué au cours du temps tout comme la conception du travail au sein de la société.

¹³ G. Cornu (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 14^e éd., 2022, pp. 1043-1044, Travail.

¹⁴ <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/travail>.

B- Conception du travail¹⁵

8. Le travail dans les sociétés primitives. - Dans notre société, le travail occupe une place centrale. Il est au cœur du modèle productif, mais joue également un rôle social. Tel n'a toutefois pas toujours été le cas. Ainsi, dans les sociétés primitives, le travail n'apparaît pas comme une norme régulatrice comme cela est le cas aujourd'hui. Cette régulation s'effectue au travers d'autres normes telles que la tradition, la nature ou les dieux. Dans ce contexte le travail n'est pas déterminant du statut social ni ne sert au lien social.

Dans la plupart de ces sociétés, il n'existe d'ailleurs pas d'équivalent au mot « travail ». Cette absence est révélatrice de la place annexe qu'y occupe le travail. En outre, dans les sociétés dans lesquelles un vocable peut être assimilé à la notion, il semble être utilisé de manière extensive ou, au contraire, ne désigner que les activités non productives¹⁶.

Dans ces sociétés, l'idée de besoin illimité est inexistante. Le « travailleur » se contente de répondre aux besoins naturels. Or ces besoins sont faibles. Le travailleur ne consacre donc que peu de temps à ces activités. En outre, ces activités sont exercées généralement collectivement et n'ont pas pour objectifs le gain individuel ou l'échange. Elles semblent apparaître plus comme des contraintes sociales qu'un système organisé socialement pour la société. Enfin, elles sont exercées pour le regard des autres. Il s'agit d'une forme de « *compétition ludique, de jeu social* »¹⁷.

9. Les sociétés grecque et romaine¹⁸. – La notion de travail apparaît dans la société grecque, néanmoins elle est loin d'y posséder la place que lui accordent nos

¹⁵ D. Méda, *Le travail. Une valeur en voie de disparition ?*, Flammarion, 2021, pp. 31-140 ; D. Mercure, J. Spurk (Dir.), *Les théories du travail*, Les classiques, Presses de l'Université de Laval, Hermann Editeurs, 2019 ; G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, Flammarion, 1975. Les prochains développements sont une synthèse légèrement enrichie des travaux de Dominique Méda.

¹⁶ M-N. Chamoux, « Société avec et sans concept de travail », in *Sociologie du travail* n°HS/94, pp. 61-62.

¹⁷ D. Méda, *Le travail... (op. cit.)*, p. 36.

¹⁸ V. not. J-P. Vernant, « Travail et nature dans la Grèce ancienne », *Journal de psychologie*, 1955, pp. 1-29 ; « Aspects psychologiques du travail dans la Grèce ancienne », *La Pensée*, n°66, 1956, pp. 80-84 ; P. Vidal-Naquet, J-P Vernant, *Travail et esclavage en Grèce ancienne*, Editions Complexe, 1988 ; *Mythe et Pensée chez les Grecs*, Maspero-La Découverte, 1985 ; *Mythe et société en Grèce ancienne*, Maspero-La Découverte, 1974 ; R. Descat, *L'acte et l'effort. Une idéologie du travail en Grèce ancienne (8-5^e siècle avant J.-C.)*, Les Belles Lettres, 1986 ; « La représentation du travail dans la société grecque », in J. Annequin, E. Geny, E. Smadja (Dir.), *Le travail. Recherches historiques*, Les Belles Lettres, 1999, pp. 9-22 ; A. Aymard, « Hiérarchie du travail et autarcie individuelle dans la Grèce archaïque », *Revue d'histoire de la philosophie et d'histoire générale de la civilisation*, 11, 1943, pp. 124-146.

sociétés modernes. La Grèce opère une nette distinction entre le loisir, au sens d'activité libre, et le travail. Cette opposition s'explique en partie par la place centrale octroyée au divin. Ainsi, les activités humaines sont valorisées en fonction de la plus ou moins grande ressemblance qu'elles peuvent avoir avec l'immobilité et l'éternité.

Sont considérées comme des activités valorisantes permettant à l'homme de se réaliser, les activités théoriques telles que la philosophie et les sciences, les activités qui relèvent de la contemplation ou la politique. Au contraire, les activités qui relèvent de la sphère de la nécessité sont considérées comme dégradantes. Le travail appartient à cette seconde catégorie.

Le travail recouvre toutefois des réalités diverses et une hiérarchie s'opère au sein de cette catégorie. Ainsi, les Grecs distinguent deux types d'activité, le *ponos*, qui désigne les tâches pénibles, exigeant un effort avec les éléments matériels et l'*ergon*, utilisé pour les tâches qui peuvent être attribuées à quelqu'un et qui consistent dans l'application d'une forme à une matière. L'*ergon* semble se voir octroyer une considération légèrement plus importante que le *ponos* néanmoins ces deux types d'activités sont jugées dégradantes.

La structure même de la société grecque révèle la place accordée au travail. Ainsi, les activités relevant du *ponos* sont confiées aux esclaves et l'*ergon* aux artisans. Si l'artisan appartient à une catégorie sociale supérieure à l'esclave, il reste en dessous du citoyen. La citoyenneté ne peut être attribuée qu'à un homme libre, c'est-à-dire libéré du travail et qui a de ce fait la possibilité de se consacrer à des loisirs.

La même conception du travail se retrouve dans l'Empire romain. La classification des activités autour de l'opposition libérale/servile notamment est présente dans les écrits d'auteurs tels que Cicéron. La langue latine emploie le terme *labor* pour désigner le travail, les activités dégradantes, et *otium* pour le loisir.

10. Ere chrétienne et Moyen-âge¹⁹. – Il en va de même au début de l'ère chrétienne. L'interprétation des textes de la Genèse conduit à considérer le travail comme une punition divine liée au péché d'Adam. Toutefois, sous l'influence de Saint Augustin notamment, le travail change progressivement de sens au cours du Moyen-

¹⁹ J. Le Goff, *Un autre Moyen-Age*, Gallimard, 1999 ; R. Fossier, *Le travail au Moyen-âge*, Librairie Arthème Fayard / Pluriel, 2010 ; A. Da Silva, « La conception du travail dans la Bible et dans la tradition chrétienne occidentale », *Théologiques* 3/2 (1995), pp. 85-109 ; S. Hasdenteufel, « Le travail au Moyen-Age, entre enfer et paradis », in *L'information psychiatrique* 2019/5 (Vol. 95) pp. 323-329.

Age. Tout d'abord, le terme latin « *otium* » signifiant loisir, temps libre, devient peu à peu synonyme de paresse. Ensuite, les termes de « travail » et « d'œuvre » s'utilisent indifféremment et au même titre que l'œuvre divine. Comme l'indique Dominique Méda : « *La Création de la Genèse commence à être réinterprétée dans le sens d'une œuvre divine* »²⁰. A ce titre, Jean-Marie Salamito explique « *Saint Augustin tente une autre interprétation de Genèse, 2, 15 : dans le paradis, c'est le Créateur qui travail et garde l'homme. Cela correspond à une image que l'évêque d'Hippone a proposée à son auditoire dans des sermons et qu'il a aussi appliquée, dans ses fameuses Confessions, à sa propre aventure intérieure : Dieu cultive le cœur humain comme un paysan prend soin de son champ* »²¹. Ainsi, le travail, et particulièrement celui de la terre, se voit réhabilité. Pour Saint Augustin, il est probable qu'avant le péché originel, « *le travail de la terre ait pu avoir sa place à l'intérieur même du paradis et constituer alors une joie* »²².

Néanmoins, Saint Augustin constitue une hiérarchie des différentes formes de travail. En bas de l'échelle, il place les « *métiers infâmes* ». Sont notamment considérés comme infâmes les métiers de cocher et de comédien. En seconde place, apparaissent les « *métiers peu honorables* ». Cette catégorie recouvre principalement les négociants. Enfin, en haut de l'échelle, se trouvent les métiers qui « *laissent l'âme libre, car ils ne visent pas à l'obtention d'un gain et permettent donc à ceux qui l'exercent de continuer à se consacrer à la tâche essentielle, la contemplation* »²³. Les deux principaux métiers compris dans cette dernière catégorie sont les artisans et les paysans. Néanmoins, même dans cette conception, le travail intellectuel demeure le travail le plus important.

Ainsi, à partir du Moyen-Age, le travail commence à revêtir une autre couleur. Il est considéré comme « *l'instrument privilégié de lutte contre l'oisiveté et la paresse, voir les mauvaises tentations, toutes choses qui détournent de la tâche principale que sont la contemplation et la prière.* »²⁴ Il permet ainsi d'aider l'âme « *à se concentrer sur l'essentiel, il occupe le corps en libérant l'esprit* »²⁵. Néanmoins, le travail n'est toujours pas valorisé. Il reste considéré comme une activité pénible. Il revêt surtout le

²⁰ D. Méda, *Le travail...* (op. cit.), p. 54.

²¹ J.-M. Salamito, « Travail et travailleurs dans l'œuvre de Saint Augustin », in D. Mercure, J. Spurk (Dir.), *Les théories du travail*, Les classiques, Presses de l'Université de Laval, Hermann Editeurs, 2019, p. 34.

²² *Ibidem*, p. 35.

²³ D. Méda, *Le travail...* (op. cit.), p. 56.

²⁴ *Ibidem*, p. 57.

²⁵ *Ib.*

visage d'une pénitence. En outre, la méditation, la contemplation et la prière demeurent les tâches les plus honorables. Le travail continue d'être délégué aux bas de l'échelle sociale. Toutefois, la contribution des moines à ces activités contribue à offrir au travail un nouveau prestige. Les deux principaux obstacles à la valorisation du travail semblent alors être le mépris du gain et la « *surdétermination de l'au-delà par rapport à l'ici-bas* »²⁶.

Entre le VIII^e et le IX^e siècle, la société commence à se structurer autour de trois classes : les *laboratores*, les prêtres et les guerriers. La classe des travailleurs bénéficie d'une promotion de l'effort producteur et des techniques.

Une seconde revalorisation du travail s'opère entre le XII^e et le XIII^e siècle. Sous l'influence notamment de Saint Thomas, le mépris du gain s'estompe peu à peu. Ce n'est plus que « *lorsqu'ils agissent par cupidité et par amour du gain que les marchands sont condamnés* »²⁷. Saint Thomas développe l'idée d'utilité commune et de valeur. Ainsi, les métiers nécessaires au besoin de l'homme et dont le prix représente la juste valeur du produit ou du service se voient reconnaître une certaine considération.

Malgré cette évolution, le travail n'est toujours pas considéré comme une activité valorisante. Ainsi, si se trouvent au Moyen-Age des germes de la conception moderne du travail, le terme demeure revêtu d'une connotation négative, synonyme de souffrance.

11. Le travail à l'ère des lumières. – En 1776, Adam Smith publie en 1776 *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*²⁸. Comme l'indique le titre, Smith cherche dans cet ouvrage à déterminer les éléments qui permettent à une nation de s'enrichir. Cette œuvre marque un renversement des valeurs et surtout une nouvelle conception du travail. Comme l'indique Daniel Mercure : « *Smith a conçu ce que plusieurs percevaient, a nommé et a systématisé ce que maints fabricants, marchands et politiciens vivaient ; il a été le miroir de leur pratique, le porte étendard de leurs visées, le témoin lucide de son époque, celle du succès de la révolution libérale et de la naissance de la Révolution industrielle.* »²⁹

²⁶ *Ib.*, p. 58 ; « *Tous les métiers que l'on ne peut exercer sans risquer de tomber dans les sept péchés capitaux sont ainsi proscrits, et particulièrement les professions lucratives* ». (*Ib.* p. 59).

²⁷ *Ib.*, pp. 59-60.

²⁸ A. Smith, *Recherches sur les causes de la richesse des nations*, GF-Flammarion, 1991.

²⁹ D. Mercure, « Adam Smith : fondateur de l'économie politique et promoteur du nouvel ordre libéral », in D. Mercure, J. Spurk (Dir.), *Les théories...* (*op. cit.*), p. 104.

Ainsi, « à la condamnation de la volonté d'enrichissement a succédé une frénésie d'expériences, de recherches, d'essais, de théories visant à augmenter la richesse »³⁰. Ce nouvel intérêt pour la richesse est difficilement explicable. Selon certains auteurs, comme Max Weber³¹, il serait lié à une nouvelle interprétation des textes bibliques. D'autres l'expliquent par l'émergence des sciences économiques et de l'individualisme³². Enfin une autre explication pourrait se trouver dans la révolution industrielle et les transformations démographiques³³.

Quoi qu'il en soit, ce changement de mentalité face à la richesse conduit à une toute nouvelle conception du travail. Le travail apparaît alors comme « *une puissance susceptible d'ajouter et de créer de la valeur* »³⁴. Se faisant, il se retrouve projeté au centre de la scène de l'économie politique. La notion même de travail s'en trouve transformée. Il apparaît avant tout comme une notion économique, un « *instrument de calcul et de mesure, qui a pour qualité essentielle de fonder l'échange* »³⁵. La notion se construira tout au long du XVIII^e siècle pour se stabiliser au milieu du XIX^e. Sous la plume d'auteurs comme Thomas Malthus³⁶ et Jean-Baptiste Say³⁷, une distinction est faite entre « le vrai travail », le travail productif et les autres activités telles que celles des ecclésiastiques et des comédiens. Le travail devient alors synonyme de facteur de production. Enfin, le travail apparaît comme une marchandise dont l'individu dispose librement et négocie les conditions de vente avec un employeur.

Ainsi, à la fin du XVIII^e siècle, le travail est conçu de façon abstraite et ne fait pas l'objet de valorisation particulière.

12. Du XIX^e siècle à nos jours. – C'est à compter du XIX^e siècle que le travail a endossé le rôle central qu'il occupe aujourd'hui. Sous l'influence notamment de la philosophie allemande, il fait l'objet d'une révolution conceptuelle. De simple instrument de production, il devient l'essence de l'homme. Toutefois, nombreuses sont les critiques contre la société moderne qui, notamment parce qu'elle fait du travail une

³⁰ D. Méda, *Le travail*, (op. cit.), p. 63.

³¹ M. Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904-1905), Flammarion, 2000. (Trad. De I. Kalinowski).

³² A. Hirschman, *Les Passions et les intérêts*, PUF, 1980 ; L. Dumont, *Homo aequalis I. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, 1985.

³³ D. Méda, *Le travail...* (op. cit.), p. 63.

³⁴ *Ibidem*, p. 64.

³⁵ *Ib.*, p. 68.

³⁶ T. Malthus, *Principes d'économie politique considérés sous le rapport de leur application pratique*, Calmann-Lévy, 1969.

³⁷ J-B. Say, *Traité d'économie politique*, Calmann-Lévy, 1972.

nécessité, empêche l'épanouissement de l'Homme par son travail. Les premiers jalons de cette nouvelle conception sont posés par Georg Hegel³⁸. Il sera par la suite suivi par les travaux de penseurs tels que Karl Marx³⁹ ou Hannah Arendt⁴⁰.

Parallèlement à ces développements philosophiques en Allemagne, la France connaît également une glorification du travail, mais qui passe chez elle par des hommes d'Etat et des technocrates tels qu'Alexandre Laborde et Saint-Simon⁴¹.

13. Le travail aujourd'hui. – Dans l'histoire, la notion de travail a donc pris deux orientations. Dans la première conception, elle revêt une couleur négative. Le travail apparaît comme une action pénible cause de douleur. Dans l'autre au contraire, elle apparaît comme vecteur d'accomplissement. L'anglais fait d'ailleurs une distinction claire entre ces deux sens en distinguant le terme « *labor* » qui « *renvoie à l'exercice des facultés mentales et corporelles, surtout quand il est difficile et douloureux* » et le mot « *work* » qui désigne « *ce qu'on fait ou l'acte de le faire* »⁴².

Dans notre société moderne, le travail allie plusieurs facettes parfois positives, parfois négatives. Il apparaît comme un facteur de réalisation de soi et d'intégration sociale ; comme l'essence de l'homme ; comme facteur de production ou encore comme système de redistribution des revenus, de droits et de protection⁴³. Quel que soit l'angle d'approche, le travail possède aujourd'hui une place essentielle dans nos sociétés. Aussi, ses transformations nourrissent de nombreuses réflexions.

II- L'évolution du travail

14. De tout temps, l'homme a créé, inventé, innové. Ces inventions ont eu un impact sur le rôle de l'activité humaine dans la société, sur le travail humain. Les transformations qui nous intéressent ici sont celles qui ont eu lieu entre 1945, date de création de la Sécurité sociale, et aujourd'hui.

³⁸ V. not., G. Hegel, *La phénoménologie de l'esprit*, Aubier Montaigne, 1941 (Trad. J. Hypolite) ; *Principes de la philosophie du droit*, PUF, 1998 ; *La philosophie de l'esprit, 1805*, PUF, 1982.

³⁹ V. not., K. Marx, *Le Capital. Critique de l'économie politique*, PUF, 1993 (Trad. E. Balibar) ; K. Marx, F. Engels, *Critique des programmes de Gotha et d'Erfurt*, Ed. Sociales, 1972.

⁴⁰ V. not., H. Arendt, *La condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1993.

⁴¹ C-H. de Saint-Simon, *Introduction aux travaux scientifiques du XIX^e siècle*, J-L Scherff, 1808.

⁴² B. Cassin (Dir.), *Vocabulaire européen des philosophies*, Editions du Seuil/ Dictionnaire Le Robert 2004.

⁴³ D. Méda, *Le travail*, PUF 6^e éd., 2018, pp. 14-23.

En 1945, le modèle productif, sculpté par les deux premières révolutions industrielles, repose sur le fordisme et le taylorisme. Un travailleur type émerge de ce modèle : le travailleur salarié ouvrier des usines industrielles (A). A partir de 1970, le modèle productif connaît de nombreuses transformations principalement liées à l'essoufflement des deux premières révolutions et l'émergence de nouvelles inventions – notamment internet et l'intelligence artificielle. Ces évolutions du modèle productif font naître de « nouvelles formes de travail » (B).

A- Le travailleur type de 1945⁴⁴

15. L'héritage des lumières. – Le travailleur de 1945 est l'héritier des lumières. Le XVIII^e siècle est en effet un tournant majeur pour la société française et plus largement pour les sociétés occidentales et une période charnière dans la conception et la réalisation du travail.

Ce siècle est marqué par le développement de la philosophie des lumières, caractérisée par la volonté de développer l'instruction et de faire primer la raison sur le mystique. L'Eglise se trouve alors concurrencée par cette nouvelle école de pensée et voit son influence amoindrie⁴⁵.

Cette nouvelle philosophie favorise les grandes découvertes et amorce le bouleversement économique et social que va connaître l'Europe à compter du milieu du XVIII^e. Ce phénomène a pris le nom de Révolution industrielle. Il n'est pas aisé de donner une définition simple et cohérente de ce que fut la Révolution industrielle. Ce terme recouvre un ensemble de mutations économiques et sociales dont l'importance accordée varie en fonction des études. L'une des principales caractéristiques de cette période est qu'alors jusque-là l'Europe enchaînait les phases de croissance économique avec des phases de stagnation voir de recul, elle entre dans une période de croissance

⁴⁴ J. Le Goff, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, PUR, 4^e éd., 2019 ; G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, Flammarion, 1957 ; M. Bouvier-Adjam, *Histoire du travail en France. Depuis la Révolution*, Edition générale de droit et de jurisprudence, 1969 ; A. Touraine, *Histoire générale du travail. La civilisation industrielle (de 1914 à nos jours)*, Nouvelle librairie de France, 1961 ; L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Plon, 1958 ; J. Buron, *Histoire du mouvement ouvrier français*, 3 T., Ed. ouvrière, 1970.

⁴⁵ P. Chaunu, *La civilisation de l'Europe des Lumières*, Flammarion, 1982 ; N. Hampson, F. Werner, *Histoire de la pensée européenne. 4. Le siècle des lumières*, Editions du Seuil, 1972 ; R. Mousnier, E. Labrousse, *Histoire générale des civilisations. Tome V, Le XVIII^e siècle : l'époque des lumières (1715-1815)*, PUF, 4^e éd., 1963.

continue. Cette évolution s'explique notamment par le développement des techniques de production et de communication, et du capitalisme⁴⁶.

L'aspect de la Révolution industrielle qui intéresse le présent sujet de recherche concerne les mutations qui ont touché l'organisation du travail et l'effet que ces mutations ont eu sur la condition des travailleurs.

16. Du monde rural au monde industriel. - Entre 1830 et 1870, contrairement à la Grande-Bretagne, la France reste très massivement rurale. En outre, le développement des industries ne présente pas un attrait massif. Beaucoup des travailleurs dans les industries sont en réalité des exploitants agricoles ayant besoin de complément de revenu. Le travail ouvrier n'est donc généralement pas un emploi voulu. D'ailleurs George Lefranc constate : « *Une grande partie du travail industriel était diffuse dans les campagnes, éparse dans d'innombrables ateliers, en majorité domestiques, où le travail des champs venait interrompre l'activité industrielle.* »⁴⁷ Ceci explique la prévalence dans les industries et manufactures d'« *un éthos de valeurs et de normes comportementales de facture rurale* »⁴⁸. Ceci se traduit dans le rapport au temps, largement calqué sur celui de la terre, à l'œuvre – tradition polytechnique et d'amour au travail – et à l'espace – « *même lorsqu'il est urbain, l'atelier reproduit le mode d'inscription rurale du lieu de travail dans son environnement* »⁴⁹.

Ces normes sont en contradiction avec les exigences requises par l'industrie, et les industriels vont peu à peu imposer une nouvelle organisation du travail et bousculer ces normes. Le temps prend une valeur toute particulière. Il ne s'agit plus d'un temps approximatif, mais d'un temps précis, arithmétique, calqué sur l'horloge. L'espace est quant à lui cloisonné. Jusqu'alors il n'y avait pas de distinction l'habitat et l'espace de travail. Le travail industriel se déroule dans des espaces clôturés par des murs. Bien distinct de l'espace privé.

⁴⁶ https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/r/C3%A9volution_industrielle/61047; P. Verley, *La première révolution industrielle*, Armand Colin, 2^e éd., 2006, p. 7 ; *La Révolution industrielle*, Gallimard, 1997 ; H. Pasdermajian, *La deuxième révolution industrielle*, PUF, 1959.

⁴⁷ G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, Flammarion, 1957, p. 252.

⁴⁸ J. Le Goff, *Du silence ... (op. cit.)*, p. 36.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 36.

17. Fordisme et taylorisme. – Le développement industriel conduit donc au développement d’organisation particulière de travail dont deux modèles ont marqué la période : le fordisme et le taylorisme.

Le fordisme est une théorie d’organisation industrielle inventée par Henry Ford au début du XX^e siècle « *visant à accroître la productivité par la standardisation des produits* »⁵⁰ Cette méthode a notamment permis la fabrication en série de la Ford T.

Le taylorisme se caractérise quant à lui par un système d’organisation scientifique du travail et du contrôle des temps d’exécution inventer par l’ingénieur américain Wislow Taylor.

Ce modèle productif appelait principalement le recours à des travailleurs ouvriers. La mise en place de ces organisations de travail s’est accompagnée de la création en contrepartie d’un statut de travail protecteur : le statut de salarié. Le travailleur type de 1945 est ainsi un travailleur ouvrier embauché en contrat à durée indéterminée (CDI) dans une grande usine et y rentrant pour faire carrière.

A partir des années 1970, le modèle productif évolue conduisant à la réorganisation des formes de travail et une diversification des statuts de travailleur.

B- De nouvelles formes de travail

18. Classification. - Nouveaux progrès technologiques, mondialisation de l’économie, nouvelles attentes des consommateurs, nouvelles visions du travail... Nombre de facteurs ont conduit à une transformation du travail. Ces transformations nous semblent pouvoir être classifiées en deux catégories : les transformations qui, par hypothèse, sont liées au développement technologique et celles qui, par hypothèse toujours, sont dues à des transformations économiques et sociales.

Ces catégories ne sont toutefois pas hermétiques, certaines formes de travail étant à la lisière des deux. En outre, ces nouvelles formes de travail s’influencent les unes les autres.

19. Les nouvelles formes de travail liées aux technologies. - Depuis 1945, les progrès technologiques ont été considérables. L’invention d’internet et sa

⁵⁰ Larousse.fr, Fordisme.

démocratisation puis celle de l'intelligence artificielle ont marqué une véritable révolution et entraîné de profondes modifications économiques et sociales. Certains leur donnent le nom de « troisième » et « quatrième révolution industrielle ».

Le développement d'internet a ouvert la voie à la création d'un nouveau type de technologies : les technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces technologies permettent une communication à distance de façon instantanée. Cela a notamment conduit au développement de deux types de travail : le télétravail et le travail par l'intermédiaire de plateformes.

Le développement de l'intelligence artificielle a également ouvert de nouvelles possibilités d'automatisation de certains postes de travail impliquant la suppression de certains emplois mais également la création de nouveaux postes.

20. Les nouvelles formes de travail liées aux changements économiques et sociaux. – Les révolutions industrielles qui se sont succédé ont permis une croissance économique sans précédent. Toutefois, depuis les années 1970, cette croissance a ralenti. Cette situation a eu pour conséquence l'émergence d'un chômage de masse. A cela se sont ajoutées des revendications de flexibilisation du marché du travail jugé trop coûteux et rigide pour certains. Ces deux phénomènes ont conduit à l'apparition de formes de travail alternatives au travail salarié à temps plein : les contrats courts ou « atypiques » et le travail indépendant. Ces formes alternatives semblent impacter la linéarité des parcours professionnels qui sont désormais plus hétéroclites. Ces phénomènes ont également conduit à devoir prendre en compte deux nouvelles situations : le chômage et l'émergence de travailleurs pauvres.

21. Une diversification du travailleur type. – Depuis 1945, le travail semble donc avoir évolué sous plusieurs aspects. D'une part, les statuts de travailleur et les modalités d'organisation de travail se sont diversifiés : contrats atypiques, formes indépendantes, recours aux plateformes numériques, télétravail... D'autre part, la capacité d'emploi humain est interrogée par le chômage de masse et la capacité d'automatisation. Enfin, les parcours professionnels ne paraissent plus aussi linéaires qu'ils ont pu l'être. Les travailleurs sont davantage enclins à changer d'emploi, occuper plusieurs emplois et connaissent de façon plus récurrente qu'avant des périodes de

chômage. Il ne semble donc plus exister un modèle type de travailleur comme cela semble avoir été le cas en 1945.

Ces évolutions interrogent diverses disciplines. Nous nous concentrons dans cette thèse sur les conséquences de ces changements en matière de droit de la protection sociale.

§2 *Le droit de la protection sociale*

22. Le droit de la protection sociale peut se définir comme l'ensemble des règles visant à protéger l'homme vivant en société contre la survenance de risques sociaux⁵¹. La notion de risque social varie d'une société à l'autre et d'un temps à l'autre (I), mais la volonté de construire un dispositif reposant sur la solidarité à l'intérieur d'un groupe déterminé demeure la même (II).

I- Les risques sociaux⁵²

23. Du risque au risque social. – Le risque est un évènement incertain, un aléa. La plupart du temps, il s'agit d'un évènement malheureux⁵³. Dans les sociétés préindustrielles, le risque est la plupart du temps rattaché à la volonté divine. La société ne peut donc rien à son égard.

Le risque est devenu social lorsque la société a considéré qu'elle avait le pouvoir et le devoir de protéger les individus contre sa survenance. Le risque social est ainsi un risque de nature économique, considéré comme tel par la collectivité et menaçant

⁵¹ P. Morvan, *Droit de la protection sociale*, LexisNexis, 10e éd., 2021, p. 1 ; F. Kessler, *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 8e éd., 2022, pp. 2-5 ; G. Cornu (Dir.), *Vocabulaire ... (op. cit.)*, p. 827, Protection.

⁵² M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 19e éd., 2019, pp. 217-219, §260 ; J-Y. Kerbourc'h, C. Willmann, J-P. Chauchard, *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, 10e éd., 2022, pp. 25-26, §2 ; P. Durand, *La politique contemporaine de Sécurité sociale*, Dalloz, 2e éd., 2005, pp. 14-22 ; J. van Langendonck (Dir.), *Les nouveaux risques sociaux*, Annales EISS, 1997 ; U. Beck, *La société du risque. Sur la voie de la modernité*, (trad. L. Bernardi). Aubier, 2001 ; A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, 2001 ; B. Jobert, « Une troisième voie très britannique. Giddens et l'Etat-Providence », *Rev. fr. sociol.*, n°43-2, 2002, 407 ; C. Riot, *Le risque social*, Thèse de droit, Université de Montpellier I, 2005 ; R. Lafore, « La notion de risque social », *Regards (EN3S)*, n°29, 2006, pp. 26 et s ; Cass., Etude sur le « risque », Rapport annuel 2011 ; X. Prétot, D. Lorifernd, J-L. Gillet (Dir.), *Assurance et protection sociale*, Dalloz, 2011 ; F. Ewald, « Qu'est-ce qu'un risque social ? » *Regards (EN3S)*, n°40, 2011, p. 129 ; J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 1984 ; J-P. Chauchard, « De la définition du risque social », *TPS*, juin 2000.

⁵³ Définition du Larousse (<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/risque/69557>) : « Possibilité, probabilité d'un fait, d'un évènement considéré comme un mal ou un dommage » ; Robert (<https://dictionnaire.lerobert.com/definition/risque>) : « Éventualité d'un évènement qui peut causer un dommage. ».

l'homme vivant en société⁵⁴. Le risque devient social lorsque la société considère qu'il est injuste de laisser l'individu s'en prémunir et qu'il doit par conséquent être supporté par la collectivité.

Sa conception varie donc d'une société à l'autre et d'un temps à l'autre.

24. Les risques sociaux en France. - En France, le premier risque à avoir été socialisé est le risque d'accident de travail⁵⁵. La société a considéré qu'elle devait intervenir lorsque l'individu était blessé ou tué lors de son activité professionnelle.

Ont par la suite été pris en charge les risques santé, vieillesse et famille puis le risque chômage à partir de 1958.

Plus récemment encore, a été reconnu le risque de dépendance. Cette reconnaissance a été consacrée par l'adoption le 7 août 2021 de la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie⁵⁶ qui crée la cinquième branche de la Sécurité sociale.

Enfin, nous intégrerons dans nos développements la question de la formation. Les dispositifs visant à assurer à tous un accès à la formation professionnelle tout au long de la vie nous semblent devoir entrer dans la conception au sens large du droit de la protection sociale. En effet, comme l'indique Cyril Tchanon, « *La formation professionnelle continue protège les individus contre les risques sociaux d'obsolescences des compétences et des connaissances, de déqualification et d'insécurité du parcours professionnel.* »⁵⁷

25. Techniques de prise en charge. – Les risques sociaux peuvent être pris en charge de manières diverses. En France, la technique maîtresse est celle des assurances sociales organisées par le Code de la Sécurité sociale. Elle n'est toutefois pas l'unique technique utilisée. L'assistance (contenu notamment dans le code de l'action sociale et des familles) ou la prévoyance collective (Code de la Sécurité sociale, Code de la Mutualité, Code des assurances) jouent également un rôle central dans la couverture sociale de la population.

⁵⁴ P. Morvan, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 1-2 ; P. Durand, *La politique ... (op. cit.)*, Dalloz, 2005, p.14 ; E. Alfandri, « L'évolution de la notion de risque social. Les rapports de l'économie et du social », *RIDE*, n°1, janv. 1997 ; F. Kessler, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 10-11 ; Kerbourc'h, C. Willmann, J-P. Chauchard, *Droit... (op. cit.)*, pp. 25-26 ; M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, p. 218, §260.

⁵⁵ L. 9 avr. 1898 concernant les responsabilités dans les accidents du travail, JO 10 avr. 1898.

⁵⁶ L. n°2020-992, 7 août 2020.

⁵⁷ C. Tchanon, *La formation continue des salariés en droit social : Contribution à l'étude d'une nouvelle assurance sociale*, Thèse de droit, Université de Paris II, 2017, p. 421, §527.

Le point commun de ces différentes techniques est de poursuivre un objectif de solidarité. Le droit de la protection sociale est ainsi le droit qui a vocation à mettre en œuvre l'objectif de solidarité.

II- La solidarité

26. Notion de solidarité. - La notion de solidarité est ancienne et appartient depuis longtemps au domaine juridique. En droit romain, elle est utilisée en droit des obligations pour désigner une créance due par plusieurs débiteurs ou à plusieurs créanciers.

C'est la première définition que l'on retrouve dans le dictionnaire le Petit Robert :

« 1. Caractère solidaire d'une obligation. Etat des créanciers, des débiteurs solidaires. »⁵⁸

L'utilisation de la notion de solidarité dans le domaine social est plus récente et ne fait véritablement l'objet d'une analyse doctrinale qu'à partir du XIX^e siècle⁵⁹. Dans les dictionnaires de langue française, cet aspect de la notion de solidarité est défini de la façon suivante :

« Le fait d'être solidaire. Relation entre personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêts, qui entraîne, pour les unes l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance »⁶⁰.

« 1. Dépendance mutuelle entre des personnes ».

« 2. Sentiment qui pousse les hommes à s'accorder une aide mutuelle »⁶¹.

⁵⁸ A. Rey, J. Rey-Debove (Dir.), *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, 2021, p. 2391, Solidarité.

⁵⁹ A titre indicatif, peuvent notamment être cités Auguste Comte, Emile Durkheim, Charles Secrétan, Charles Renouvier ; Alfred Fouillée, Charles Gide, ou encore Pierre Leroux.

⁶⁰ J. Rey-Debove, A. Rey, *Le Petit Robert. ... (op. cit.)*, p. 2391, Solidarité.

⁶¹ Dictionnaire Maxipoche Larousse, 2020, Solidarité.

La notion renvoie donc au domaine de la morale, du sentiment ou d'un fait de dépendance. Elle ne relève pas du droit. Tout l'enjeu du droit de la protection sociale a été de faire de la solidarité un principe juridique et de le mettre en œuvre.

Cet enjeu s'est mêlé aux préoccupations nées de la révolution industrielle liant ainsi protection sociale et travail.

Section 2 – Le lien intime entre protection sociale et travail

27. Le droit de la protection sociale est l'enfant commun de la révolution industrielle et de la souveraineté nationale⁶². Les premiers jalons du dispositif de protection sociale moderne apparaissent dans une société traversée par une crise du lien social découlant du passage de la monarchie à la République et de l'économie agraire à l'économie industrielle. Cette crise trouve une réponse dans le principe de solidarité.

Le droit de protection sociale traduit à la fois le fait naturel et le principe juridique de solidarité, et apporte une réponse aux difficultés posées par la construction d'un modèle productif reposant sur la technologie et un travail mécanisé.

Dans ce contexte, solidarité et production s'entrecoupent. Le travailleur étant au cœur du modèle productif, il devient le centre de la protection contre les risques sociaux. Aussi, les frontières de la solidarité s'entremêlent à leur tour et le dispositif de protection sociale fondé sur un principe de solidarité nationale (§1), se construit selon un système de la solidarité professionnelle modelé autour du travailleur salarié ouvrier des usines industrielles (§2).

⁶² Référence à Alain Supiot : « *L'emploi (...) est l'enfant commun du droit du travail et de la Sécurité sociale* », « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Dr. soc.* 1997. 229.

§1 La solidarité nationale, principe fondateur du droit de la protection sociale⁶³

28. « *La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.* »⁶⁴

Énoncé par le premier article du code de la Sécurité sociale, le principe de solidarité nationale est un « principe fondateur »⁶⁵ du droit de la protection sociale. Le principe de solidarité, dans sa résonance sociale, est apparu au XIX^e siècle comme une réponse à la question sociale posée par le passage de la monarchie à la république et l'apparition de nouvelles formes productives nées avec la révolution industrielle.

Les XVIII^e et XIX^e siècles sont en effet le théâtre de l'apparition de l'État moderne et de la redéfinition des liens politiques et sociaux. Dans ce contexte, le droit de la protection sociale matérialise le principe constitutionnel de solidarité nationale posé par le préambule de la constitution de 1946.

Le principe de solidarité est au cœur de la construction de l'État providence (I) lui-même construit sur les bases d'un État nation (II). Le droit de la protection sociale est ainsi l'outil central de cette nouvelle conception de l'État.

I- Le principe de solidarité au cœur de l'État providence

29. Merrien définit l'État providence comme « *l'État interventionniste qui s'institutionnalise après la Seconde Guerre mondiale* » ou de façon plus restreinte comme « *celui qui intervient pour assurer la prise en charge collective de la solidarité* »⁶⁶.

⁶³M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000 ; L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, 2017 ; J. Chevallier, D. Cochart-Coste, C. Haroche, *La solidarité, un sentiment républicain ?*, PUF, 1992 ; M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993 ; R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard, 1999 ; J. Donzelot, *L'invention ... (op. cit.)* ; A. Supiot, *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015 ; R. Castel, N. Duvoux, *L'avenir de la solidarité*, PUF, 2013 ; P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Editions du Seuil, 1995 ; P. Rosanvallon, *La crise de l'État providence*, Editions du Seuil, 1992 ; C. Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, 2014, F. Ewald, *Histoire de l'État providence. Les origines de la solidarité*, Grasset, 1996.

⁶⁴ CSS, art. L. 111-1.

⁶⁵ L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, 2017, p. 31.

⁶⁶ F.-X. Merrien, *L'État-providence*, PUF, 3^e éd. 2007, p. 3.

Au XIX^e siècle, l'industrialisation de la société et les différents conflits mondiaux conduisent à une redéfinition des liens sociaux et politiques et à une transformation profonde du rôle de l'Etat. Influencé notamment par les théories solidariste et keynésienne, celui-ci passe d'un rôle d'Etat gendarme, concentré sur ses fonctions régaliennes, à un rôle d'Etat providence assurant en plus de ses fonctions régaliennes des fonctions sociales.

Au fondement de cette nouvelle conception se trouve le principe de solidarité qui apparaît alors comme une réponse (B) à la question sociale du siècle (A).

A- La question sociale du XIX^e siècle

30. République et industrialisation. - Le XIX^e siècle est marqué par deux grandes transformations sociétales : l'implantation du modèle républicain comme modèle politique durable et l'industrialisation de l'économie. Ces transformations bouleversent le lien social et les ciments de la légitimité du pouvoir.

En 1789, la République apparaît comme une réponse à la crise de légitimité du pouvoir divin. L'idée maîtresse est de mettre en place une souveraineté nationale. L'objectif est donc de donner le pouvoir au peuple. Pourtant il apparaît rapidement que ceux qui ne possédaient pas le pouvoir sous la monarchie ne l'ont pas plus acquis avec la révolution républicaine.

Il existe toujours une fracture sociale entre les différents membres de la société qui s'opère cette fois-ci autour de la possession ou non de capital. L'ère républicaine et le détachement aux préceptes de l'Eglise s'accompagnent en effet d'une transformation du modèle de production. La société à dominance agraire laisse place à une économie industrielle, construite sur le modèle fordien et taylorien de travail à la chaîne. La société se décompose alors entre les propriétaires de capital et les travailleurs ne possédant que leur force de travail. Ces derniers vivent sous le spectre de la misère pouvant avec la perte de leur emploi se retrouver privés de toute source de revenus.

Une majeure partie de la population, pourtant au cœur du modèle productif, se retrouve alors dans une situation précaire. Cette situation conduit à de vifs mouvements de contestation.

31. Formulation de la question sociale. - Plusieurs auteurs ont cherché à formuler la question sociale du XIX^e siècle. Robert Castel la formule dans ces termes : « *Comment trouver un compromis entre le marché et le travail qui assure la paix sociale et résorbe la déstabilisation de masse créée par l'industrialisation ?* »⁶⁷. Jacques Donzelot demande : « *Comment réduire cet écart entre le nouveau fondement et l'ordre politique et la réalité de l'ordre social, afin d'assurer une crédibilité du premier et la stabilité du second, si l'on ne veut pas que le pouvoir républicain soit à nouveau investi d'espérances démesurées puis victime aussitôt du désenchantement destructeur de ceux-là mêmes qui devaient lui être le plus attachés ?* »⁶⁸

La crise du XIX^e siècle est donc une crise de la légitimité de l'ordre établi et du lien social entre les individus. La solidarité et le droit social apparaissent comme les réponses apportées à la question sociale de cette époque.

B- La solidarité comme réponse

32. En réponse au questionnement sur la légitimité du pouvoir et le lien social, les auteurs vont élaborer une doctrine fondée sur la notion de solidarité.

Comme défini plus haut, la notion de solidarité renvoie donc au domaine de la morale. Il s'agit d'un sentiment d'appartenance à un collectif qui conduit à apporter une aide mutuelle.

33. Le solidarisme⁶⁹. - L'auteur qui a permis le lien entre l'aspect moral et le droit est Léon Bourgeois, père du solidarisme. Selon lui, l'élément fondamental qui conditionne la solution de la question sociale est le fait naturel d'interdépendance et de solidarité sociale. Il est indispensable, pour identifier les droits et devoirs des individus, de partir du fait d'interdépendance et de solidarité sociale en prenant compte de l'individu dans la réalité de ses rapports avec son milieu et son temps. Pour Bourgeois, quiconque vit en société se trouve titulaire d'une dette à l'égard de ses semblables et de ses ancêtres qui lui ont permis d'avoir la condition qu'il a en arrivant dans la société.

⁶⁷ R. Castel, *Les métamorphoses ... (op. cit.)*, p. 242.

⁶⁸ J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Librairie Arthème Fayard, 1984, p. 33.

⁶⁹ J. Donzelot, *L'invention ... (op. cit.)*, pp. 103-120 ; M. Borgetto, *La notion de fraternité ... (op. cit.)*, pp. 356-390 ; L. Bourgeois, *Solidarité*, Armand Colin et cie, 1896.

Le sentiment de justice, inhérent à l'homme, fonde l'obligation de payer cette dette. Tous ne sont pas débiteurs de la dette de la même manière dans la mesure où tous n'ont pas tiré de la solidarité des avantages identiques. Il est impossible d'évaluer la valeur exacte de cette dette, mais pour autant elle ne cesse pas d'être due juridiquement. Bourgeois conclut que le devoir social de solidarité est un devoir juridique que les gouvernants ont l'obligation de faire respecter.

34. Socialisation du risque⁷⁰. - Le principe de solidarité est à l'origine d'un mouvement juridique majeur : la socialisation du risque. Le droit civil, fondé sur une logique de responsabilité, laisse place au droit social fondé sur la notion de risques sociaux.

Le droit social, et plus spécifiquement le droit de la protection sociale, sont ainsi au cœur de la construction de l'Etat providence. L'Etat providence ne s'est pas construit à partir de rien. Il constitue une variante de l'Etat moderne⁷¹. Cet Etat moderne est un Etat nation. Cet aspect se retrouve dans le principe de « solidarité nationale » qui contient la solidarité au sein des frontières nationales.

II- Le principe de solidarité nationale au cœur de l'Etat nation

35. Une communauté d'intérêts. - La solidarité s'opère dans une communauté. Le principe de solidarité implique donc de déterminer la communauté d'intérêts qui constitue son champ d'application. Il y a différents types de solidarité. La solidarité peut être familiale. Elle s'opère alors entre les membres d'une même famille. La solidarité peut être professionnelle. Les membres d'une même catégorie professionnelle ou d'une même entreprise vont mettre en place des dispositifs d'entraide. Elle peut encore être nationale et agir entre les membres d'une même nation. D'autres groupements peuvent encore être imaginés.

⁷⁰ F. Ewald, *L'Etat providence*, Bernard Grasset, 1986 ; M. Borgetto, *La notion ... (op. cit.)* ; A. Supiot, *La solidarité... (op. cit.)*.

⁷¹ J. Chevallier, *L'Etat*, Dalloz, 1999 ; P. Rosanvallon, *La nouvelle ... (op. cit.)* ; P. Rosanvallon, *La crise ... (op. cit.)* ; F. Ewald, *Histoire ... (op. cit.)* ; E. Laurent, *Le bel avenir de l'Etat-providence*, Les liens qui libèrent, 2014.

36. Etat nation et solidarité nationale. - Au XIX^e siècle, l'Etat providence vient se superposer à un Etat nation, apparu dès le XVIII^e siècle. La notion d'Etat-nation est l'addition d'un concept politique, l'Etat, à un sentiment d'appartenance, la nation. Dans cette optique, le droit de la protection sociale apparaît comme un outil de cohésion de la nation. Cela explique que le principe fondateur du droit de la protection sociale soit le principe de solidarité nationale. La communauté choisie est la nation.

L'imbrication de l'Etat-nation à l'Etat providence est ainsi concrétisée par la constitutionnalisation du principe de solidarité nationale et l'affirmation de ce principe comme fondement du droit de la protection sociale (A). Des questions demeurent toutefois sur l'étendue de ce principe (B).

A- La solidarité nationale un principe constitutionnel au fondement du droit de la protection sociale

37. Le principe de solidarité nationale se dégage largement de la jurisprudence constitutionnelle et administrative⁷². Les juges ont ainsi admis que l'alinéa 12 du préambule de 1946 imposait un principe constitutionnel de solidarité nationale, mais également qu'il ressortait des alinéas 11 à 13 « une exigence constitutionnelle de solidarité nationale »⁷³.

L'article L. 111-1 du Code de la Sécurité sociale précise en outre :

« La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. »

Le droit de la Sécurité sociale n'est pas le droit de la protection sociale, il n'en est qu'une partie. Le droit de la Sécurité sociale comprend les assurances sociales – assurances maladie, maternité, invalidité, décès ; allocations familiales et assurance vieillesse ; et plus récemment la perte d'autonomie. Le droit de la protection sociale est plus vaste. Outre le droit de la sécurité sociale, il couvre le droit de l'assurance chômage, le droit de l'aide et de l'action sociales et les dispositifs complémentaires et

⁷² N. Jacquinet, « La constitutionnalisation de la solidarité », in M. Hecquard-Théron (Dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, actes du colloque organisé par l'équipe, Théorie des actes et du contrôle des institutions publiques, 3 et 4 mars 2008, Presses de l'Université Toulouse Capitole, LGDJ, pp. 101-117 ; Dans cet article N. Jacquinet cite un certain nombre d'arrêts démontrant la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de solidarité nationale : Cons. Constit., 85-200 DC, 16 janv. 1986 ; 86-207 DC 25 et 26 juin 1986 ; 87-237 DC, 30 déc. 1987 ; 2001-453 DC 18 déc. 2001.

⁷³ N. Jacquinet, « La constitutionnalisation ... (op. cit.) », pp. 101-117 ; Cons. Constit. 97-393 DC du 18 décembre 1997, 98-405 DC du 29 déc. 1998, 2007-553 DC du 3 mars 2007.

supplémentaires d'entreprise. Le droit de la Sécurité sociale est toutefois le noyau dur du droit de la protection sociale. Aussi, l'article L. 111-1 du Code de la Sécurité sociale a une résonance particulière.

Aussi, comme le soulignent plusieurs auteurs, le principe de solidarité nationale est un « principe fondateur » du droit de la protection sociale⁷⁴. Toutefois, la portée exacte de ce principe interroge.

B- La portée du principe de solidarité nationale en droit de la protection sociale

38. La solidarité nationale renvoie à la nationalité. Les bénéficiaires de la solidarité nationale sont donc en principe les personnes répondant au critère juridique de la nationalité. Or, paradoxalement, les critères utilisés par le droit de la protection sociale dans l'octroi des droits et les conditions de participation sont souvent différents.

39. Solidarité nationale et solidarité sociale. – Si la solidarité mise en œuvre est nationale, en principe, les étrangers devraient en être exclus. Or, plusieurs dispositifs font appel à des critères permettant d'inclure les étrangers, notamment celui de la résidence. Aussi, dans divers cas, le droit de la protection sociale fait davantage appelle à un principe de solidarité sociale que national⁷⁵.

40. Solidarité nationale et solidarité professionnelle. – A l'inverse – et c'est cet aspect qui intéresse davantage notre sujet – le principe de solidarité nationale implique une application du droit de la protection sociale à l'ensemble des citoyens. Il paraît donc encourager la mise en place d'un système de protection sociale « universelle » contenu dans les frontières nationales. Or, paradoxalement, les principaux dispositifs du droit de la protection sociale reposent sur une logique socioprofessionnelle qui laisse à penser que le périmètre de solidarité réellement utilisé est celui de la solidarité professionnelle.

⁷⁴ M. Borgetto, *La notion ... (op. cit.)* ; « La solidarité : le maître mot de la protection sociale ? », *inf. soc.* 2001, n°96, pp. 124-133 ; L. Isidro, *L'étranger ... (op. cit.)*, p. 31.

⁷⁵ Sur ces questions voir la thèse de Lola Isidro : L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, 2017.

Ce choix s'explique principalement par l'histoire du droit de la protection sociale. En effet, en France, l'histoire de la protection sociale est intimement liée à l'histoire des professions.

§2 *La logique socioprofessionnelle du droit de la protection sociale*⁷⁶

41. Très tôt, les différents corps de métiers se sont organisés pour mettre en place des systèmes de protection contre les risques sociaux auxquels étaient confrontés leurs membres. Le développement de la société salariale a conduit l'Etat à prendre une place centrale dans ces dispositifs afin de répondre à la problématique du paupérisme ouvrier. Le dispositif qui se met progressivement en place est un dispositif assurantiel construit sur un mécanisme de solidarité professionnelle (I).

La fin de la Seconde Guerre mondiale offre une nouvelle perspective et fait naître la volonté de créer « *un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* »⁷⁷. Dans ce plan les termes de « citoyen » et de « travailleur » ont la même résonance. La constitution enjoignant au citoyen de travailler, il ne peut qu'être visé par le terme de « travailleur ». De même, tous les travailleurs sans distinction de statut ont vocation à être visés. Or, dans les faits, les dispositifs introduits par la loi couvrent

⁷⁶ Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome I, 1780-1870, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1988 ; *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome III, 1945-1981, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1988 ; *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome II, 1970-1945, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1996 ; *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome IV, 1945-2005, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 2005 ; Dreyfus (M.), M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, PUR, 2006 ; H. Galant, *Histoire politique de la sécurité sociale française, 1945-1952*, Librairie Armand Colin, 1955 ; J-P. Gutton, *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 1, Fin du Moyen âge-1789, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1994 ; J. Imbert, *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 2, 1789-1914, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1997 ; E. Laurent, *Le paupérisme et les associations de prévoyance. Nouvelles études sur les sociétés de secours mutuels, histoire—économie politique—administration*, Vol. 1 et 2, Librairie de Guillaumin et Cie, 2^e éd. 1865 ; P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 3, 1914-1945, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2011 ; *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 4, 1945-1970, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2017 ; B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, 2001 ; H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Presse Universitaire de Nancy, 1989 ; J-B. Martin, *La fin des mauvais pauvres. De l'assistance à l'assurance*, Champ. Vallon, 1983 ; France Comité d'histoire de la sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, *Un siècle de protection sociale en Europe*. Colloque tenu au Sénat les 24, 25, 26 octobre 1996, l'occasion du cinquantenaire de la sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, la Documentation française, 2001.

⁷⁷ Programme du Conseil National de la Résistance, 15 mars 1945.

principalement les travailleurs salariés et visent plus particulièrement les travailleurs ouvriers des grandes usines. Cette logique persiste dans les dispositifs actuels (II).

I- Les premiers dispositifs de protection sociale à l'ère industrielle

42. Dès le début de l'ère industrielle, la protection des travailleurs est un enjeu. Dans un premier temps, les entreprises et les professions s'organisent pour répondre aux difficultés posées par le développement des grandes usines. Les systèmes instaurés sont toutefois limités tant dans les risques couverts que dans les bénéficiaires visés (A). La fin de la Première Guerre mondiale et la réintégration de l'Alsace-Moselle conduisent l'Etat à adopter un système obligatoire d'assurance sociale couvrant l'ensemble des salariés contre la plupart des risques sociaux (B).

A- Les premières formes de protection sociale organisées

43. **Les initiatives privées.** - Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la protection sociale forme « *un assemblage composite de lois sectorielles, mesures protectrices ou auto-protectrices et de régimes spéciaux (la vieillesse étant le risque le plus couvert), impliquant des logiques, des organismes et des dispositifs de nature très différente.* »⁷⁸.

Les techniques dominantes de protection sociale sont celles de l'épargne et de la propriété (possession d'un capital, patrimoine, d'une propriété ou de placements immobiliers ou mobiliers). Cette autoprotection n'est toutefois pas « *également ressentie par les différentes classes sociales* »⁷⁹. Dans un contexte de stabilité monétaire, les classes les plus aisées ont souvent accumulé de grandes fortunes depuis plusieurs années qui ne sont menacées ni par l'inflation, ni par l'imposition sur le revenu ou le patrimoine - jusqu'à la loi du 15 juillet 1914 sur l'impôt sur le revenu, le taux effectif d'imposition ne dépasse pas 3 à 4% du revenu. Au contraire, pour les

⁷⁸ M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, p. 19.

⁷⁹ M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, p. 20 ; C. Christen-Lécuyer. *Histoire sociale et culturelle des Caisses d'épargne en France 1818-1881*, Economica, 2004.

employés de commerce et les ouvriers, le recours à l'épargne est beaucoup plus compliqué. Les paysans sont un peu épargnés car majoritairement propriétaires⁸⁰.

Les premières formes de protection sociale organisées apparaissent à travers le développement de la prévoyance collective. Se développent diverses structures visant à mutualiser le risque : caisses d'épargne, mutualités, assurances publiques et privées ou encore d'institutions patronales de prévoyance. Ces structures se développent particulièrement dans les « *professions caractéristiques de l'ère industrielle* »⁸¹ telle que les professions des chemins de fer et des mines. Elles ont vocation à assurer divers risques tels que la maladie, l'accident du travail, l'invalidité ou encore la vieillesse⁸².

44. Les initiatives publiques. – Parallèlement aux initiatives privées, le gouvernement de la Troisième République est à l'origine d'un corpus conséquent de lois sociales. Il poursuit le travail amorcé en matière d'assistance, notamment avec la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite et la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Il pose surtout les jalons des assurances sociales avec la loi du 9 avril 1898 sur la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail⁸³ et la loi du 6 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Ces deux lois ont en commun de mettre en œuvre une technique d'assurance dans un périmètre professionnel. Elles créent ainsi des dispositifs reposant sur la solidarité professionnelle. Ces premières lois sont les premières pierres de l'Etat providence. Elles instaurent une économie qui sera maintenue tout au long de la construction du système de protection sociale.

⁸⁰ M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, pp. 20-21.

⁸¹ H. Hatzfeld, *Du paupérisme, ... (op. cit.)*, p. 104.

⁸² H. Hatzfeld, *Du paupérisme ... (op. cit.)*, p. 104 ; M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, pp. 20-27 ; J. Bennet, *La Mutualité à travers sept siècles d'histoire*, Ed. CIEM, 1975 ; M. Dreyfus, B. Gueslin (Dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité*, Economica, 1999 ; B. Gibaud, *De la mutualité à la sécurité sociale (conflits et convergences)*, Ed. ouvrières, 1986 ; M. Radelet, *Mutualisme et syndicalisme, ruptures et convergences de l'Ancien Régime à nos jours*, PUF, 1991 ; P. Toucas-Truyen, *Histoire de la mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*, Syros, 1998 ; M. Dreyfus, *Liberté, égalité, mutualité. Mutualisme et syndicalisme, 1852-1967*, Ed. de l'Atelier, 2001.

⁸³ A. Rouast, M. Givord, *Traité du droit des accidents du travail et des maladies professionnelles*, 1935 ; F. Saramito, « Aux origines de la réparation des accidents du travail, la naissance de la loi du 9 avril 1898 », *Dr. ouvrier* 1998. 185 ; G. Aubin, « La loi du 9 avril 1898, rupture ou continuité ? » *Dr. soc.* 1998. 635 ; P-J. Hesse, « La genèse d'une loi : de la révolution industrielle à la révolution juridique », *Dr. soc.* 1998. 638 ; J-J. Dupeyroux, « Centenaire de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un deal en béton ? » *Dr. soc.*, 1998. 631 ; « Améliorer la législation des accidents du travail. Faux problèmes et vraies impasses », *Dr. soc.*, 1990. 683.

B- Des assurances sociales à Vichy⁸⁴

45. Les suites de la Première Guerre mondiale. – Avant 1914, le système de protection sociale est constitué de trois composantes : la prévoyance libre qui bénéficiait quasi exclusivement aux classes les plus aisées ; le système des assurances couvrant les personnes privées de ressources ; les régimes spéciaux et professionnels et une assurance retraite obligatoire pour les salariés modestes de l'industrie et de l'agriculture. L'après-guerre marque un nouveau pas vers le système des assurances allemandes avec la création d'assurances sociales par les lois de 1928 et 1930.

La guerre semble d'ailleurs avoir été un élément décisif à la mise en place de ces assurances notamment par son impact sur la structure sociale et la structure des revenus. A la guerre s'ajoutent les conséquences de la crise économique de 1930, suivie d'une forte poussée inflationniste, qui ont « *réduit à néant la valeur du patrimoine des détenteurs de valeurs non indexées sur l'inflation* »⁸⁵. Le capital foncier est également affecté par le blocage des loyers. Aussi, la prévoyance libre et volontaire à laquelle recourraient les rentiers, artisans, propriétaires, exploitants agricoles, les travailleurs indépendants ou encore les commerçants a perdu de son attrait.

La période est ainsi marquée par des déclassements sociaux et des reclassements professionnels. Nombre de rentiers sont contraints de prendre une activité. Entre 1914 et 1930, le nombre de salariés – ouvriers et employés - augmente de 20%. En outre, les ouvriers de l'industrie sont devenus majoritaires au sein de la classe des ouvriers.

Dreyfus et Ruffat expliquent que « *si contrastée soit-elle, l'affirmation d'une société salariale dans un climat inflationniste a certainement contribué à renforcer l'attrait des assurances sociales, fondées sur l'assiette très large des salaires modestes par rapport à l'assistance, publique et militaire, qui sollicitait déjà fortement un nombre très limité de riches contribuables tout en obligeant les collectivités locales à accentuer leur pression fiscale par le mécanisme des centimes additionnels.* »⁸⁶ et

⁸⁴ M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)* ; P-J. Hesse, J-P. Le Crom, *La protection sociale sous le régime de Vichy*, PUR, 2001.

⁸⁵ M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, p. 53.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 54-55.

ajoutent : « *Confronté aux conséquences sociales et sanitaires de la guerre, l'Etat républicain s'est donc obligé à intervenir dans le champ de la protection sociale.* »⁸⁷.

46. L'exemple allemand⁸⁸. – La mise en place des assurances sociales en France est également largement due à l'influence étrangère. Plusieurs sont les pays voisins qui en 1930 possèdent déjà un système de protection sociale publique. L'Allemagne, notamment, pionnière dans le domaine, possède depuis 1911 un Code des assurances sociales. Aussi, avec la réintégration de l'Alsace et de la Moselle, la question des assurances sociales intègre pleinement le débat public.

Le modèle des assurances allemandes est novateur par son caractère obligatoire. Sont mises en place des assurances auxquelles employeurs et salariés sont tenus de cotiser. Il se caractérise également par la division entre plusieurs risques : maladie, maternité, accident du travail. Le dispositif allemand a montré ses fruits dans les départements occupés. Aussi, à la sortie du conflit, il paraît inenvisageable de retirer ces garanties aux Alsaciens et aux mosellans, tout comme il est inconcevable de le laisser perdurer dans ces trois seuls départements de crainte d'instaurer de forte inégalité entre l'ensemble des français.

47. Adoption des lois de 1928 et 1930⁸⁹. – Ainsi, un premier projet de loi est déposé par Ernest Lairolle, député des Alpes-Maritimes en 1919. Ce projet de loi donne lieu à de nombreuses discussions et fût à plusieurs reprises modifié. Il est finalement adopté le 14 mars 1928. La longueur de l'adoption de ce texte témoigne de la crispation engendrée. Le patronat se montre hostile au projet. Il critique notamment l'immixtion de l'Etat dans la prévoyance sociale des travailleurs et voit d'un mauvais œil la survenue de nouvelles charges obligatoires. Les Mutualités cherchent à faire partie prenante du nouveau dispositif et soutiennent donc fermement le projet. Les syndicats se montrent favorables à un système de protection sociale obligatoire, mais ne

⁸⁷ *Ib.*, p. 63.

⁸⁸ P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, Vol. 3, 1914-1945, pp. 23-24 ; M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 23-25 ; F. Kessler, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 75-76, §113 ; N. Kerschen, F. Kessler, *L'assurance maladie en Alsace-Moselle : des origines à nos jours*, IRJS éditions, 2013.

⁸⁹ H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)*, pp. 11 et s ; M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, pp. 81 et s ; P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, Vol. III, 1914-1945, pp. 29-31 ; D. Simon, « Les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Tome 34, n°4, 1987, pp. 587-615 ; B. Gibaud, « Mutualité/sécurité sociale : un couple sous tension, Vingtième siècle », *Revue d'histoire*, Vol. 48, n°4, 1995, pp. 119-130.

s'accordent pas sur l'ensemble des modalités et notamment la mise à la charge d'une partie des cotisations sociales aux salariés. Enfin, les médecins libéraux évoquent avec crainte le risque « d'étatisation de la médecine ». La loi du 5 avril 1928 sera d'ailleurs de nouveau modifiée par une loi du 30 avril 1930 à la suite des contestations liées à la tutelle exercée par la caisse départementale sur les autres caisses.

La loi sur les assurances couvre les risques « *maladie, invalidité prématurée, vieillesse, décès et comportent une participation aux charges de famille et de maternité* »⁹⁰. Elle concerne « *tous les salariés de l'un ou 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 fr.* »⁹¹. Cette loi ouvre toutefois les assurances sociales à titre facultatif, aux travailleurs non-salariés ayant un petit revenu. Cette possibilité est supprimée par un décret-loi d'octobre 1935 à l'exception des travailleurs agricoles. En revanche un autre décret du même mois ouvre le bénéfice des prestations à une diversité de professions : travailleurs à domicile, voyageurs de commerce et courtiers non patentés, gérant de coopératives et sociétés commerciales, employés de l'hôtellerie et de la restauration, conducteurs de voitures publiques non prioritaires, porteurs de bagages dans les gares, ouvreuses de théâtres, de cinémas et établissement de spectacles.

Les agriculteurs sont traités de façon particulière. Les structures gestionnaires dont ils se dotent restent conformes à leur souci d'indépendance. D'après la loi du 30 avril 1930, les agriculteurs sont affiliés à des sociétés de secours mutuels telles que prévues par la loi du 1^{er} avril 1898, sociétés exclusivement composées d'assurés agricoles. Se dessinent alors les contours de la mutualité agricole moderne, répartie entre les caisses régionales ou départementales et les caisses nationales⁹².

Ainsi, au total, les assurances couvrent 38% de la population⁹³.

48. La loi de 1932 sur les allocations familiales⁹⁴.- Le « risque famille » sera pris en charge d'une façon un peu différente des autres risques. Ce risque est intimement

⁹⁰ L. 5 avr. 1928 sur les assurances sociales modifiée par la L. 30 avr. 1930, art. 1.

⁹¹ L. 5 avr. 1928 sur les assurances sociales modifiée par la L. 30 avr. 1930, art. 1.

⁹² C. Zacharie, « Protection sociale agricole.- Organisation administrative et financement », JurisClasseur, *Protection sociale Traité*, Fasc. 650-10, LexisNexis, 2017.

⁹³ Chiffre indiqué par M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, p. 84.

⁹⁴ P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, pp. 35-38 ; D. Ceccaldi, *Histoire des prestations familiales*, études CAF, 1957 ; V. Talmy, *Histoire du mouvement familial en France*, études CAF, 1960.

lié aux politiques natalistes et « *s'enracine profondément dans les politiques d'assistances publiques* »⁹⁵. Mis en place de manière éparse dans certains lieux où certaines professions, la loi du 11 mars 1932 rend obligatoire aux employeurs l'affiliation à des caisses de compensation agréées dont le rôle est de répartir les charges des allocations familiales. Est ainsi inséré un chapitre V au titre II du livre Ie du Code du travail dont le premier article dispose :

*« Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés, de quelque âge et de quelque sexe que ce soit, dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu de s'affilier à une caisse de compensation ou à toute autre institution agréée par le ministre du travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales prévues par le présent chapitre, sous les réserves et dans les conditions déterminées ci-après. »*⁹⁶

Quelques années plus tard, le décret du 29 juillet 1939 dit « Code de la famille » réorganise en profondeur le système en les « *plaçant dans le cadre d'une politique d'ensemble d'aide à la famille* ». ⁹⁷ Sont instituées une allocation de la mère au foyer et une prime à la première naissance.

Progressivement le dispositif sera étendu à d'autres travailleurs que les travailleurs salariés : agriculteurs (1938) ; travailleurs indépendants (1940) ; concierges, domestiques et salariés d'association, chômeurs (1940), invalides, retraités, veuves d'allocataires (1942).

49. Les évolutions sous Vichy⁹⁸. - Sous le régime de Vichy, la plupart des dispositifs de protection sociale restent en vigueur. Le dispositif des assurances sociales est toutefois remanié. Des mesures antisémites et xénophobes sont appliquées. Toutefois, un mouvement d'élargissement des garanties est également entamé. « *Les circonstances exceptionnelles de la mobilisation et de l'exode obligent l'Etat à*

⁹⁵ P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, p. 36.

⁹⁶ L. 11 mars 1932, dite « loi Landry ».

⁹⁷ P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, p. 38.

⁹⁸ P.-J. Hesse, J.-P. Le Crom, *La protection ... (op. cit.)*.

reconsidérer la philosophie d'un système établi avant tout pour les salariés »⁹⁹. Ainsi, en 1942, le plafond de revenu est retiré pour le bénéfice des assurances sociales et ces dernières sont ouvertes aux courtiers, aux représentants de commerce, aux vendeurs de journaux, aux militaires en congé d'armistice, ainsi qu'aux chômeurs, malades et accidentés du travail. En outre, une loi de 1943 intègre les agents de l'Etat pour le risque maladie.

Des mesures importantes sont également prises en matière de famille et de retraite. *« Sous Vichy, l'incidence de l'Etat social va en s'élargissant, du travailleur salarié en activité à tous les travailleurs, et de ceux-ci vers leurs ayants droit. D'un point de vue administratif, la tendance est à la centralisation des services. La Sécurité sociale héritera en 1945 du patrimoine technique édifié par le premier régime obligatoire d'assurances sociales ».*¹⁰⁰

50. La Libération¹⁰¹. - Ainsi, à la Libération, la France dispose d'un système de protection sociale parcellaire régi par des textes disparates. La population est inégalement couverte par ce système. Les travailleurs salariés bénéficient de la loi de 1898 sur les accidents du travail, des assurances en cas de risque maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès, ainsi que des prestations familiales. Certains salariés bénéficient de protection particulière grâce à des régimes spéciaux. Les travailleurs non-salariés restent en marge de ce système. Seules les prestations familiales leur sont ouvertes.

La guerre a fortement impacté la structure économique et sociale de la France. Le capital humain est à reconstruire et appelle des mesures en matière sanitaire et familiale ; la dépréciation de la monnaie conduit à questionner le système des retraites ; enfin le conflit a fait naître un fort besoin de sécurité. Aussi, à la sortie du conflit, le gouvernement entreprend de réformer en profondeur le système des Assurances sociales afin de créer un système de protection sociale plus performant et surtout s'adressant à une plus large partie de la population.

⁹⁹ P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, p. 45.

¹⁰⁰ P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, p. 46.

¹⁰¹ M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, p. 269.

II- Les ordonnances de 1945 et le maintien de la logique socioprofessionnelle

51. Un projet entre logique universelle et socioprofessionnelle¹⁰². - Le 15 mars 1944, le Conseil National de la Résistance se réunit pour établir un programme dont l'objet dépasse la libération du territoire. Ce programme comporte « *à la fois un plan d'action immédiat contre l'opresseur et les mesures destinées à instaurer, dès la Libération du territoire, un ordre social plus juste.* »¹⁰³.

Parmi ses mesures figure la création d'« *un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* »¹⁰⁴. L'objectif du Conseil National de la Résistance est donc de mettre en place une protection couvrant l'ensemble des citoyens.

A la sortie de la guerre, le Plan de Sécurité sociale est confié à Pierre Laroque qui, influencé à la fois par Beveridge et Keynes (A), construira un système dans lequel le citoyen se confond avec le travailleur et la solidarité nationale avec la solidarité professionnelle (B).

A- Les influences du plan de Sécurité sociale

52. Le Rapport Beveridge¹⁰⁵. - En 1942, la commission du parlement britannique, présidée par Lord William Beveridge publie un rapport intitulé *Report on Social Insurance and Allied Services*. Ce rapport analyse pour la première fois le problème de l'indigence de manière systémique. Selon Beveridge, la pauvreté ne doit pas être vue comme une fatalité.

Le rapport suggère la mise en place d'une assurance nationale bénéficiant à toute la population, offrant des prestations égales à tous et sans condition de ressources. Des cotisations forfaitaires garantiraient des prestations elles-mêmes forfaitaires. Les

¹⁰² B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale ... (op. cit.)*, pp. 41-56 ; Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité sociale. ... (op. cit.)*, Tome II, 1870-1945, pp. 777-779.

¹⁰³ Programme du Conseil National de la Résistance, 15 mars 1945.

¹⁰⁴ Programme du Conseil National de la Résistance, 15 mars 1945.

¹⁰⁵ M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 33-35 ; P. Morvan, *Droit ... (op. cit.)*, p. 5 ; F. Kessler, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 83-87 ; W. Beveridge, *Le rapport Beveridge. Le texte fondateur de l'Etat providence*, Présentation J. Harris, Perrin, 2012.

prestations famille et santé seraient toutefois financées par l'impôt. L'organisation administrative proposée est la mise en place d'un service public unique. Cette unité doit permettre une gestion rapide et efficace du risque social, lui-même conçu de manière unifiée. Le service ainsi mis en place s'inscrit dans une organisation plus générale et doit être complété par une politique de plein emploi et une politique de santé.

Ce rapport sera une source d'inspiration majeure pour Pierre Laroque qui souhaite mettre en place un « plan Beveridge à la française » reposant sur la règle des « trois U » : Unité (de gestion), Universalité (des risques et des bénéficiaires), Uniformité (des prestations). L'objectif initial est donc de mettre en place un dispositif universel faisant appel au principe de solidarité nationale. La communauté dans laquelle doit être mise en place la solidarité est donc le territoire et non pas la catégorie socioprofessionnelle.

53. La Théorie Générale et le Keynésianisme¹⁰⁶. – Une deuxième idéologie qui influence les travaux de Pierre Laroque est le keynésianisme. En 1936, le britannique John Maynard Keynes publie *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cette date marque la naissance de l'une des principales écoles de pensée économique : le keynésianisme. Si Keynes avait déjà développé sa théorie dans plusieurs ouvrages et articles, *The General Theory of Employment, Interest and Money* est l'ouvrage le plus abouti. Dans ce livre, il analyse la crise des années 1930 et démontre en quoi l'Etat a un rôle fondamental à jouer dans la gestion des aléas économiques.

Keynes s'oppose aux théories classiques de libre-échange, qui influençaient jusqu'alors les politiques économiques occidentales. Selon ces théories, le système économique s'autorégulait grâce à un jeu d'équilibre entre différents marchés interdépendants (marché du travail, marché de la monnaie, marché des biens et services...), s'autorégulant eux-mêmes en leur sein grâce à un équilibre entre offre et demande. L'intervention de l'Etat n'était par conséquent ni utile ni souhaitable. Keynes prend le contrepied de ces théories en démontrant que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour corriger les déséquilibres tel que le sous-emploi.

¹⁰⁶ P. Delfaud, *Keynes et le Keynésianisme*, PUF, 5^e éd., 1991 ; B. Gazier, *John Maynard Keynes*, PUF, 2014 ; J. M. Keynes, *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Editions Payot, 1969.

Pour ce faire, Keynes s'intéresse aux processus de variation du système. Il ne raisonne plus par marchés interdépendants comme le faisaient les classiques, mais par fonctions s'enchaînant les unes aux autres¹⁰⁷. Ainsi, selon Keynes, l'activité ne dépend pas d'un équilibre entre demande de travail et offre d'emploi, qui garantirait à chaque travailleur de trouver un emploi, dès lors que ses prétentions sont raisonnables. Elle découle de la demande globale, c'est-à-dire de la consommation et de l'investissement. En outre, Keynes soutient que la monnaie est un facteur essentiel de l'activité. « *L'offre de monnaie et le niveau des taux d'intérêt influent, selon lui, sur les décisions d'investissement, de thésaurisation ou de consommation, et donc, en définitive, sur le niveau de la production* »¹⁰⁸. Ainsi, selon cette théorie, l'Etat dispose de trois variables d'action pour garantir le plein emploi - la consommation, l'intérêt et l'investissement - sur lesquelles il peut agir grâce à deux outils - le budget et la monnaie¹⁰⁹.

Keynes démontre donc que l'Etat a le pouvoir de maintenir le plein emploi. De ce pouvoir découle la responsabilité de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour le garantir. Dans le contexte de crise des années 1930, cette théorie va devenir la principale source d'influence des politiques économiques dans l'ensemble des pays occidentaux. Le New Deal aux Etats-Unis en est l'un des premiers exemples¹¹⁰. Keynes participera, en outre, pendant la guerre au rapport Beveridge¹¹¹.

Après la guerre, les théories keynésiennes se sont imposées au sein de la communauté internationale. La mise en place du Fonds Monétaire International (FMI) et de la banque internationale est ainsi directement inspirée des préceptes keynésiens. Dans ce contexte, le plein emploi prend une place centrale dans les politiques internationales. L'accès au travail devient un droit et le plein emploi un objectif prioritaire.

¹⁰⁷ Annexe I – Comparaison des logiques classique et keynésienne.

¹⁰⁸ M. Kauffmann, « Quel avenir pour le keynésianisme », *L'Economie politique* 2002/2 n°14, pp. 55-66.

¹⁰⁹ M. Kauffmann, « Quel ... (op. cit.) », p. 55 ; J. M. Keynes, *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Editions Payot, 1969.

¹¹⁰ En réponse à la Grande Dépression (1929-1938), Franklin Delano Roosevelt met en place ce qu'il appelle le *New Deal* (1933-1938), une politique interventionniste de lutte contre la crise (fin de l'étalon d'or, dépenses publiques pour soutenir l'agriculture et l'industrie...). Keynes influencera particulièrement le second *New Deal* (1935-1938) caractérisé par la mise en place de grands programmes de lutte contre le chômage et l'adoption du *Social Security Act* (14 août 1938) qui établit un système de protection sociale. Si l'ensemble de ces mesures ne sont pas en totale adéquation avec les idées de Keynes, qui aurait notamment souhaité que Roosevelt accentue ses politiques de déficit budgétaire, elles représentent un véritable tournant (S. Boutiller, « La crise de 1929 ou la leçon non apprise de l'histoire », *Marché et organisations* 2013/3 (n°19), p. 25).

¹¹¹ E. Bonhomme, *L'Europe de 1919 à 1939*, Armand Colin, 2014.

54. La mise en place de la convention keynésienne en France¹¹². - Les idées keynésiennes ne sont connues en France qu'à partir de l'année 1938, notamment grâce à Georges Boris. Toutefois, dès la crise des années trente, les chercheurs français tentent d'appréhender autrement la pensée économique et plusieurs mesures interventionnistes sont adoptées. Le réformisme et le planisme se développent et de nouveaux outils de gestion du travail (comme la rationalisation) et du chômage (enregistrement, indemnisation) sont mis en place. Le Front populaire poursuit cette démarche en entamant des réformes accordant un rôle important à l'Etat. Ces mesures posent les bases de la convention keynésienne qui s'établira par la suite¹¹³.

Cette volonté interventionniste ne s'estompe pas avec la guerre. Au contraire, divers plans accordant un rôle central à l'Etat sont élaborés sous Vichy, mais également par la Résistance. De ces plans, il émerge « *trois conclusions communes : la nécessité d'une intervention accrue de l'Etat, par une planification dont le statut reste à déterminer, la recherche du plein emploi comme objectif prioritaire et comme moyen de renouveau économique, l'établissement de nouvelles relations de travail.* »¹¹⁴.

A la sortie de la guerre, la France est totalement imprégnée des préceptes keynésiens. En outre, si les réformes du système semblaient impossibles avant-guerre, le besoin de renouveau et de sécurité qui émerge après le conflit permet la mise en œuvre de réformes structurelles. L'Etat se voit alors investi d'un rôle central dans la gestion du système économique, et en particulier dans celle du marché du travail, avec comme objectif principal le maintien du plein emploi.

La mise en place du système de protection sociale en 1945 s'inscrit ainsi dans ce schéma interventionniste. Il se construit entièrement au service du plein emploi et de la croissance.

55. Le droit de la protection sociale est donc la conjonction de trois influences : la théorie solidariste qui lui donne son essence, le modèle beveridgien qui lui fixe un objectif, la théorie keynésienne qui lui inspire une méthode.

¹¹² R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, PUF, 1999, pp. 131 et suivantes ; B. Valat, *Histoire de la sécurité sociale ... (op. cit.)*, p. 13.

¹¹³ R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention ... (op. cit.)*, pp. 132-133.

¹¹⁴ R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention ... (op. cit.)*, p. 159.

La mise en œuvre du principe de solidarité nationale au profit de l'ensemble des citoyens s'articule ainsi avec la recherche du plein emploi faisant de l'assuré social non pas seulement un citoyen, mais un *citoyen-travailleur*.

B- La mise en œuvre du plan

56. Un plan Beveridge à la française¹¹⁵. - A la sortie de la guerre, l'envie de renouveau et le besoin de garantie de la cohésion sociale qui traverse l'Europe conduisent les dirigeants politiques à faire de l'instauration du système de protection sociale un objectif majeur. Aussi, le projet est lancé de réformer le système de protection sociale français afin de le rendre plus performant et de garantir la paix sociale et l'unité nationale. Alexandre Parodi, ministre du travail et de la Sécurité sociale, confie cette tâche à Pierre Laroque, commandant dans les forces françaises libres.

Le constat est dressé que le système de protection mis en place depuis 1930 se trouve confronté à trois difficultés : l'insuffisance des prestations, la multiplicité des institutions, la gestion par des personnes étrangères aux assurés.

Pierre Laroque cherche à mettre en place un plan Beveridge à la française gouverné par les trois principes d'unité, d'universalité et d'uniformité. Toutefois, il se retrouve confronté à plusieurs difficultés. Tout d'abord, la volonté d'un système universel est confrontée à la longue tradition française de structures sociales réservées aux salariés et à un nombre d'indépendants plus élevé qu'en Grande-Bretagne. L'intégration de ces derniers au système de protection sociale est donc plus compliquée que chez le voisin d'outre-Manche. Ensuite, l'existence de régimes spécifiques tels que celui des cheminots, des mines ou encore du régime agricole compromet l'objectif d'unité. Troisièmement, la longue tradition mutualiste empêche la gestion centralisée préconisée par Beveridge. Enfin, le recours au financement par l'impôt pose un certain nombre de questions. Le recours aux cotisations professionnelles repose sur un modèle

¹¹⁵ Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité sociale. ... (op. cit.)*, Tome III, 1945-1981; H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)*; P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, Vol. 4, 1945-1970; B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, 2001; N. Kerschen, « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de Sécurité sociale de 1945 », *Dr. ouvrier 1995*. 415; G. Perrin, « Le plan Beveridge : les grands principes », *RISS* n°1-2, 1992. 45.

idéologique enraciné en France. Dans une société où le travail et le fruit de l'effort sont des éléments déterminants de l'identité et de l'inclusion sociale, les cotisations permettent de sortir l'ouvrier de la sphère de l'assistance. Elles permettent en outre de justifier la gestion du système par les syndicats. Enfin, la participation de l'employeur fait partie intégrante du compromis social.

Aussi, si la volonté affichée du législateur est de construire un système de protection sociale « universelle », reposant principalement sur une assurance sociale généralisée, le système finalement mis en place reprend la logique socioprofessionnelle des assurances sociales.

57. Plein emploi et citoyen-travailleur. – Le recours à une logique socioprofessionnelle s'inscrit également dans la recherche du plein emploi. Le 27 octobre 1946, une nouvelle constitution est adoptée instaurant la IV^e République. Conformément aux préceptes keynésiens, cette Constitution charge l'Etat du devoir d'assurer à tous un travail ou, à défaut, des moyens de subsistance. L'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit ainsi que :

*« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. (...) »*¹¹⁶

L'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 complète l'alinéa 5 et dispose que :

*« [La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »*¹¹⁷

Le droit au travail est ainsi inscrit au rang des droits constitutionnels. Cette démarche témoigne de la logique portée par l'Etat providence qui revient à admettre que l'Etat a le pouvoir de garantir à tous un accès à l'emploi et de maintenir le plein emploi.

¹¹⁶ Constitution du 27 octobre 1946, préambule, al. 5 ; M. Borgetto, « L'alinéa 5 du préambule » in G. Conac, X. Prétot, G. Teboul (Dir.), *Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*, 2001, Dalloz, p. 127.

¹¹⁷ Constitution du 27 octobre 1946, préambule, al. 11 ; C. Prétot, « L'alinéa 11 du préambule » in G. Conac, X. Prétot, G. Teboul (Dir.), *Le préambule... (op. cit.)*, p. 261.

Toutefois, les concepteurs de la constitution ont bien conscience que le plein emploi total est un but inatteignable qui ne peut rester qu'au stade d'objectif. C'est pourquoi l'alinéa 11 a posé un droit, pour toute personne privée d'emploi, d'obtenir des moyens convenables d'existence. Ce droit n'a vocation à intervenir que de façon subsidiaire, faute d'emploi. Cet alinéa est le fondement constitutionnel de notre système de protection sociale.

La IV^e République se construit donc sur le modèle de l'Etat providence chargé de maintenir le plein emploi. Pour parvenir à ces objectifs, le gouvernement met en place un système de Sécurité sociale qu'il construit pour, mais aussi grâce au plein emploi.

Le droit de la protection sociale s'inscrit ainsi dans le double projet d'Etat providence et d'Etat nation. Les « citoyens » se confondent dans ce projet aux « travailleurs ». En effet, puisqu'en vertu de l'alinéa 5 du préambule de la constitution de 1946 « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.* » tout citoyen est nécessairement travailleur. Dans cette logique, le citoyen bénéficie du droit à la protection sociale uniquement s'il est « *incapable* » de « *se procurer des moyens d'existence* » « *par le travail* »¹¹⁸.

58. L'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale.

– En 1945, est adopté le texte fondateur de la Sécurité sociale. Son article 1^{er} dispose que :

« Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent.

L'organisation de la sécurité sociale assure dès à présent le service des prestations prévues par les législations concernant les assurances sociales, l'allocation aux vieux travailleurs salariés, les accidents du

¹¹⁸ Programme du Conseil National de la Résistance, 15 mars 1945.

travail et maladies professionnelles et les allocations familiales et de salaire unique aux catégories de travailleurs protégés par chacune de ces législations dans le cadre des prescriptions fixées par celles-ci et sous réserve des dispositions de la présente ordonnance.

Des ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation desdites législations et pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur. »

59. Universalité. - Aux termes du premier alinéa, le système s'adresse donc à l'ensemble des travailleurs ainsi qu'à leur famille afin de les protéger contre l'ensemble des risques sociaux auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés. Il y a une nette distinction avec les lois de 1928 et 1930 qui ne visaient que les « salariés » et énuméraient une liste de risques couverts. L'objectif affiché par l'ordonnance de 1945 est de construire un système général et universel s'adressant à l'ensemble des citoyens. L'idée n'est plus de mettre le risque au centre, comme c'était le cas dans le système des assurances de la protection, mais l'assuré lui-même.¹¹⁹.

Toutefois, si la logique du système de Sécurité sociale se veut différente de celle des assurances, les dispositions sur les Assurances sociales sont reprises comme fondement de la nouvelle législation.

60. Bénéficiaires. – En outre, le législateur fait le choix de construire le système de Sécurité sociale en deux temps. Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 4 octobre 1945 prévoit ainsi d'abord la mise en place d'une protection s'adressant aux travailleurs salariés, anciens bénéficiaires des assurances sociales. Il supprime toutefois le plafond d'affiliation afin de couvrir l'ensemble des salariés.

Le dernier alinéa prévoit, dans un second temps, l'extension ultérieure à d'autres catégories de bénéficiaires de ce système. Toutefois, l'article 17 exclut définitivement du régime général les travailleurs agricoles et prévoit la survie provisoire de certains

¹¹⁹ M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, ... (op. cit.)*, pp. 257-269.

régimes spéciaux. Dès l'adoption de l'ordonnance de 1945, il est donc acté que la particularité de certaines professions empêche la mise en place d'un régime universel.

61. Prestations. - Concernant les prestations, conformément à l'objectif d'universalité des risques, l'ordonnance intègre dans le champ de la Sécurité sociale la législation sur les allocations familiales et celle sur les accidents du travail.

Le risque chômage reste toutefois de nouveau exclu du système de Sécurité sociale. La situation de plein emploi n'en fait pas une priorité. Aussi l'assurance chômage est mise en place séparément par les partenaires sociaux en 1958.

Le maintien de différents régimes professionnels fait, par ailleurs, échouer l'objectif d'uniformité des prestations.

62. Financement. - L'article 30 de l'ordonnance prévoit en outre que :

« La couverture des charges de la sécurité sociale et des prestations familiales est assurée, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives réglementaires en vigueur, par des cotisations assises et recouvrées conformément aux dispositions ci-après. »

Le choix est donc fait de maintenir les cotisations comme mode de financement du système, réaffirmant ainsi l'attache à la logique socioprofessionnelle.

63. Unité¹²⁰. – Enfin, troisième U de son projet, Pierre Laroque entend mettre en place une caisse unique de Sécurité sociale, permettant ainsi d'assurer l'unité du dispositif. L'objectif est de regrouper entre les mains d'une administration unique la gestion des assurances sociales, des prestations familiales et des accidents et maladies professionnelles. Pour Laroque et Parodi, ces prestations doivent faire partie d'un ensemble unifié dans la mesure où leur objectif est le même : *« apporter des moyens d'existence à des familles manquant de ressources, de sauvegarder le capital humain du pays par la prévention de la maladie et de l'invalidité, de permettre à tous les*

¹²⁰ B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale ... (op. cit.)*, pp. 60-71.

individus de développer au maximum leurs possibilités propres »¹²¹. La convergence d'objectifs s'additionne à une convergence financière¹²² et de technique de gestion¹²³.

La caisse unique doit permettre une économie de gestion en regroupant notamment le personnel travaillant dans les différents organismes à des tâches identiques et une simplification en matière de recouvrement. Elle garantit en outre un meilleur accès au droit grâce à la figure de l'interlocuteur unique.

Toutefois, la caisse unique ne voit jamais le jour. Si tout le monde s'accorde sur le besoin de réduire le nombre de caisses, beaucoup craignent les conséquences négatives d'une caisse unique. La Mutualité, par exemple, s'oppose au projet, y voyant une institution hostile qui conduirait potentiellement à sa disparition. Les caisses de compensation, de leur côté, craignent qu'une telle unité ne nuise aux intérêts des enfants écrasés par les voix des vieillards et des malades. Surtout, beaucoup ont peur de créer « *un monstre lourd et inefficace* »¹²⁴ empêtré dans la paperasse.

C'est ainsi que comme les deux premiers U, le troisième U n'est jamais totalement appliqué et que le système de protection sociale se compose aujourd'hui de diverses caisses.

64. Solidarité nationale et solidarité professionnelle, la rencontre d'un drôle de couple. - En 1945, sont donc posées les bases du système de protection sociale moderne. Outil central de l'Etat providence et de l'Etat nation, le droit de la protection sociale est fondé sur le principe de solidarité nationale. Est ainsi construit en 1945 un système de Sécurité sociale, noyau dur du dispositif de protection sociale, fondé sur ce

¹²¹ Rapport sur le projet d'ordonnance portant organisation de la Sécurité sociale s.d. [fin juin-début juillet 1945], p. 3. Archives du Comité d'histoire de la Sécurité sociale.

¹²² « *Le problème de la Sécurité sociale est un : il s'agit d'aménager une redistribution partielle du Revenu national. Quel que soit le but particulier auquel peuvent tendre les diverses institutions, qu'elles aient pour objet de couvrir les charges de la maladie, de fournir des retraites de vieillesse ou de pensions d'invalidité [...] ou d'alléger les charges des familles nombreuses, il s'agit toujours d'opérer un prélèvement sur les revenus de la masse pour couvrir l'insuffisance de ressources de certains. L'unité de la Sécurité sociale n'est à cet égard que l'affirmation d'une solidarité nationale indiscutable* » (rapport, op. cit., p. 3)

¹²³ « *Les institutions de Sécurité sociale, quelles qu'elles soient mettent en jeu essentiellement deux ordres de techniques qui se retrouvent partout. C'est d'abord une technique qui peut être qualifiée « de l'incapacité temporaire », qui comporte à la fois l'administration des soins et le versement d'allocations couvrant tant la charge de ces soins que la perte des gains du travail [...]. Les problèmes ainsi posés sont les mêmes que l'incapacité soit due à une maladie, à une maternité, à un accident professionnel ou non. En second lieu, l'ensemble des services de Sécurité sociale mettent en jeu une technique financière commune, supposant le choix entre la formule de la capitalisation ou celle de la répartition* ». (Rapport, op. cit. p. 3)

¹²⁴ B. Valat, *Histoire ...* (op. cit.), p. 70.

principe. Or, paradoxalement, le droit de la Sécurité sociale organise un système de solidarité par régimes professionnels. La solidarité mise en œuvre est en conséquent davantage une solidarité professionnelle que nationale. Surtout, un régime ressort parmi tous : le régime dit « général » adressé aux travailleurs salariés et qui avait vocation à être le régime unique. Ce régime se retrouve être le régime le plus complet.

Cette dualité est caractéristique du système de protection sociale français. Elle tient de la rencontre en 1945 des deux logiques bismarckienne et beveridgienne. En effet, le plan de la Sécurité sociale proposé par Pierre Laroque est porté par le principe d'universalité de la logique beveridgienne qui s'allie parfaitement avec le principe de solidarité nationale. La Sécurité sociale conçue par Pierre Laroque est uniforme, unitaire et universelle tant dans ses bénéficiaires que dans les risques couverts. Si le droit de la protection sociale s'applique de manière universelle et uniforme à l'ensemble des citoyens, elle instaure assurément une solidarité nationale. Cette volonté universaliste demeure ancrée dans le droit de la protection sociale et le principe d'universalité y refait régulièrement surface.

Toutefois, en 1945, le principe d'universalité s'efface au profit de celui de solidarité professionnelle, créant un duo plus surprenant. Le choix final de la logique des régimes professionnels d'inspiration bismarckienne est directement guidé par des contraintes historiques – l'héritage du dispositif des assurances sociales des années trente et des multiples régimes spéciaux – et politiques – l'opposition d'une partie conséquente de la population à un régime unique et étatique : indépendants, professions libérales, mutuelles, syndicats...

Cette articulation entre solidarité professionnelle et solidarité nationale n'est toutefois pas incohérente. En 1945, ces deux communautés se superposent presque l'une sur l'autre. L'alinéa 5 du préambule de 1945 fait du citoyen un « citoyen-travailleur » et la quasi-totalité des travailleurs sont des travailleurs salariés. Aussi, la solidarité salariale est presque la solidarité nationale, d'autant que l'employeur est intégré au sein de cette solidarité via ses cotisations. Si la solution n'est pas juridiquement rigoureuse, elle paraît permettre dans les faits un dispositif efficace laissant peu d'interstices. Le principe de solidarité professionnelle devient ainsi un outil au service de la solidarité nationale.

Cette articulation entre solidarité nationale et professionnelle semble donc avoir été opportune dans une société composée de travailleur majoritairement salarié en CDI

et à temps plein. Les évolutions du monde du travail pourraient-elles remettre en question cette construction ?

Section 3 – La crise du lien entre protection sociale et travail

65. Tant que le salariat a été la norme, la solidarité nationale s’est superposée grossièrement à la solidarité professionnelle. Les règles en faveur des salariés protégeaient en réalité la quasi-totalité des citoyens. Des imperfections demeuraient, mais elles étaient minimales de telle sorte qu’elles demeuraient inaperçues ou peu problématiques.

Les dernières grandes transformations économiques et sociales remettent en cause cette construction. Les problématiques ont changé de telle sorte que le compromis initial ne semble plus satisfaisant (§1). Parmi les questions au centre du débat se trouve celle du lien entre le travail et la solidarité (§2).

§1 La fin du compromis fordiste

66. Nouveau témoignage du lien intime entre solidarité et modèle productif, le système de protection sociale appartient à ce qu’il est courant d’appeler le « compromis fordiste » (I). Ce compromis, établi tout au long des deux premières révolutions industrielles, est aujourd’hui mis à mal par les évolutions du système productif et ses conséquences (II).

I- Le compromis fordiste¹²⁵

67. La notion de compromis fordiste désigne le pacte social établi au cours du XX^e siècle afin d’allier productivité et justice sociale. Ses premiers jalons sont posés dans la première moitié du siècle, mais il connaîtra un net développement après-guerre. Il se caractérise principalement par trois éléments : l’institutionnalisation du rapport

¹²⁵ A. Beitone, P. Gilles, M. Parodi, *Histoire des faits économiques et sociaux de 1945 à nos jours*, Dalloz, 4^e éd., 2022, pp. 499 et s. ; M. Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, éd. Odile Jacob, 1997 ; R. Boyer, Y. Saillard (Dir.), *Théorie de la régulation. L’état des savoirs*, éd. La découverte et Syros, 2002.

salarial, l'intensification du travail et des gains de productivité, et une consommation de masse.

Ainsi, au rapport salarial concurrentiel succède ce que les régulationnistes appellent le « rapport salarial fordiste »¹²⁶. N. Pastel et R. Sobel définissent cette notion comme : « *l'institutionnalisation d'une formule salariale basée sur la généralisation de l'emploi à durée indéterminée, lui-même conforté par un droit du travail enrichi et par une politique de conventions collectives menées au niveau du secteur, de la branche ou de la nation* »¹²⁷. A ces éléments peut être ajoutée la généralisation de la protection sociale.

Ce nouveau rapport salarial a vocation à faire accepter les méthodes de travail fordienne et taylorienne et l'objectif de gain de productivité élevé, qui constitue la deuxième caractéristique du compromis. Pour le travailleur, ce mode d'organisation implique notamment une intensification du travail, des tâches répétitives et une organisation pyramidale.

Le rapport salarial fordiste favorise également la consommation de masse. Il permet de garantir aux travailleurs un pouvoir d'achat minimum grâce au SMIC et aux dispositifs de protection sociale. Les gains de productivité permettent en outre une nette augmentation des salaires.

Le compromis fordiste a permis de garantir la croissance économique en favorisant une dynamique vertueuse entre production et consommation de masse, tout en cherchant à faire participer les travailleurs au progrès au travers les acquis sociaux.

Si cette dynamique a semblé fonctionner jusque dans les années soixante-dix, elle paraît aujourd'hui à bout de souffle, de sorte que de nombreuses recherches tentent de trouver « un nouveau contrat social ».

¹²⁶ R. Boyer, *La Théorie de la régulation : une analyse critique*, 1986, La Découverte, p. 49 ; C. du Tertre, « Travail salarial » et théorie de la régulation : apports et limites », *Travailler* 2013/1 (n°29), pp. 17-28 ; J-F. Lejeune, Gaëtan Saoût, R. Sobel, Rapport salarial, in N. Pastel, R. Sobel (Dir.) *Dictionnaire critique de la RSE*, Presse universitaire de septentrion, 2013, p. 389.

¹²⁷ N. Pastel, R. Sobel, *Fordisme*, in N. Pastel, R. Sobel (Dir.) *Dictionnaire critique de la RSE*, Presse universitaire de septentrion, 2013, p. 211.

II- La crise du compromis fordiste

68. Crises.- Depuis plusieurs années maintenant, le compromis fordiste essuie de nombreuses crises.

A partir des années 1960, plusieurs phénomènes révèlent un rejet du modèle fordiste par les travailleurs : absentéisme, « grève sauvage », rejet de la hiérarchie... Ces phénomènes conduisent les entreprises à devoir repenser leur modèle productif.

A cela s'ajoute une crise de la consommation liée au ralentissement de la croissance. Comme le décrivent Alain Beintone, Philippe Gilles et Maurice Parodi dans leur ouvrage *Histoire des faits économiques et sociaux* : « *Le ralentissement du rythme de la croissance dans les pays industrialisés à partir de 1974 et plus encore de 1979 a un impact en deux temps sur les revenus. Dans un premier temps, sous l'effet des règles anciennes d'institutionnalisation et du poids du salaire indirect dans le salaire total, les taux de salaire continuent à croître à peu près au rythme antérieur de sorte que la part des salaires dans la valeur ajoutée a tendance à s'accroître (...). Dans un second temps (à partir des années 1980), on assiste à une montée de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion.* »¹²⁸

Par ailleurs, depuis les années 1970, la question de la crise de l'Etat providence a fait son entrée dans les débats. Selon Pierre Rosanvallon¹²⁹, la crise de l'Etat providence prend trois aspects : une crise financière, une crise d'effectivité et une crise de légitimité. Le ralentissement de la croissance conduit à une diminution des recettes et une augmentation des dépenses sociales ce qui nécessairement porte atteinte à l'équilibre financier. A cela s'ajoute le fait que, pour certains, l'Etat providence n'aurait pas atteint ses objectifs puisque la pauvreté subsiste et qu'un certain nombre de personnes ne bénéficient pas d'une protection adaptée. Enfin, l'idéal égalitaire de l'Etat providence est questionné. Pour certains, cet idéal porte d'une certaine façon atteinte à l'équité et à l'efficacité économique. Malgré cette crise, les français restent très attachés à l'Etat providence.

¹²⁸ A. Beintone, P. Gilles, M. Parodi, *Histoire ... (op. cit.)*, p. 517, §339.

¹²⁹ P. Rosanvallon, *La nouvelle ... (op. cit.)* ; *La crise ... (op. cit.)*.

Enfin, la crise écologique s'ajoute à la liste des fractures que connaît le compromis fordiste.

69. Transformation des modes de production et de consommation. – Ces diverses crises conduisent à la recherche d'un nouveau compromis basé sur de nouveaux modes de production et de consommation. Cette transformation du modèle productif semble conduire à une évolution de la figure du travailleur interrogeant directement la relation entre travail et solidarité.

§2 La remise en question du lien entre solidarité professionnelle et solidarité nationale

70. Des questions inhérentes aux fondations du droit de la protection sociale...

- Le droit de la protection sociale régit donc un dispositif totalement encadré dans le modèle productif. Cette construction a conduit à une certaine confusion entre solidarité nationale et solidarité professionnelle. Dans la mesure où le modèle dominant était celui du salarié en CDI à temps plein des usines, un dispositif de solidarité salariale s'est établi et a pris une place centrale dans le système de protection sociale. La technique de couverture privilégiée est celle de l'assurance sociale fonctionnant selon un mécanisme d'affiliation à un régime professionnel. Le salarié et sa famille sont bénéficiaires de ce dispositif grâce à leurs qualités « d'assuré social » et d'« ayant droit ».

Pourtant, la solidarité professionnelle n'est pas la solidarité nationale. La communauté d'intérêts est plus réduite. Dès lors, dès l'origine se pose la question de la place des non-salariés au sein du droit de la protection sociale et de la définition des critères du salariat, devenu une notion centrale du dispositif.

Par ailleurs, citoyen et travailleur sont entendus comme une seule et même personne. Le citoyen ayant l'obligation de travailler et le droit constitutionnellement protégé de bénéficier d'un emploi, le non-travailleur n'est pas inclus dans la réflexion du dispositif. Plus exactement, il ne l'est qu'au travers du travailleur dont il peut être l'ayant droit. Or parmi ces « non-travailleurs », certains sont susceptibles d'exercer une

activité utile pour la société. De nouveau, il existe une question originelle : quelle place la solidarité nationale accorde-t-elle à ses membres « non-productifs » ?

Les nouvelles formes de travail réinterrogent cette construction dans ses fondements avec plus de vigueur encore qu'en 1945 et introduisent des questionnements propres.

71. ... soulignées et renouvelées par les nouvelles formes de travail. - En effet, depuis les années 1970, le monde du travail semble tendre vers davantage de flexibilité. Avec les lois Auroux, cette dernière devient la première revendication patronale¹³⁰. Les entreprises cherchent à recourir à des formes alternatives au CDI : contrats courts, contrats de prestation de service... Les travailleurs eux-mêmes trouvent pour certains un intérêt dans une organisation souple et mobile de travail. Cette tendance à la flexibilisation a, en outre, progressivement été facilitée par les TIC : développement du télétravail, du travail sur les plateformes... La conséquence de cette flexibilisation est la diversification des statuts et des parcours professionnels.

Ces nouvelles formes d'emploi peinent parfois à trouver leur place dans la classification classique du droit de la protection sociale. Aussi, dans un dispositif où le statut professionnel est déterminant pour la couverture sociale, la capacité du droit de la protection sociale à protéger efficacement les travailleurs sous leur forme renouvelée est directement interrogée. La problématique des nouvelles formes de travail en droit de la protection sociale peut donc être posée dans ces termes : les techniques traditionnelles du droit de la protection sociale sont-elles en mesure de couvrir les nouveaux travailleurs ? Autrement dit, comment le droit de la protection sociale peut-il faire face à la diversification des statuts et des parcours professionnels ? Comment protéger ceux qui ne sont pas salariés en CDI à temps plein dans la même entreprise toute leur carrière ?

72. Répondre à de telles questions implique, dans un premier temps, de saisir l'ampleur du problème. Les formes alternatives au CDI sont en augmentation, et les modes d'emploi – notamment en matière de temps et de lieu de travail – se diversifient afin de répondre aux besoins d'activités nouvelles ou renouvelées. L'importance du

¹³⁰ G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, *Droit du travail*, Précis Dalloz, 36^e éd., 2023, pp. 21-23 ; E. Mazuyet, « La mesure de la flexibilité en droit du travail », *SSL*, Suppl., n°1680, 5 juin 2015.

phénomène et ses conséquences sont-elles de nature à remettre en cause les repères traditionnels du droit de la protection sociale ou n'impliquent-elles au plus que des aménagements paramétriques ? De toute évidence, les débats autour des nouvelles formes de travail mettent en évidence les imperfections de la collaboration entre principe de solidarité nationale et professionnelle. Ils interrogent l'utilisation dominante de la technique de l'assurance sociale professionnelle qui conduit à attribuer une couverture contre des risques sociaux, pensés dans le cadre d'un travail industriel, en fonction du statut professionnel. Les questions autour de cette technique sont le témoignage d'une certaine fragilisation du duo solidarité nationale et solidarité professionnelle (Partie 1).

Ces différents questionnements doivent-ils alors conduire à repenser le contenu et le mode d'attribution des droits sociaux ? La recherche d'une alternative à la technique de l'assurance sociale professionnelle pourrait-elle être opportune ? L'histoire de la protection sociale montre que la collaboration entre solidarité nationale et professionnelle n'est pas un souhait initial, mais le fruit de compromis politiques et d'un héritage historique. Dès l'origine, le droit de la protection sociale est présenté comme devant poursuivre un objectif d'universalité. Or ce principe n'a pas totalement été évincé par celui de solidarité professionnelle et il fait régulièrement surface dans les réformes du droit de la protection sociale. La résurgence de ce principe pourrait-elle alors être le chemin naturel et souhaitable du droit de la protection sociale ? Serait-elle porteuse de réponses aux problématiques des nouvelles formes de travail ? (Partie 2).

Partie 1- Solidarité nationale et solidarité professionnelle : un duo fragilisé par les nouvelles formes de travail

Partie 2 – L'universalité, une alternative à la solidarité professionnelle ?

Partie 1 – Solidarité nationale et solidarité professionnelle : un duo fragilisé par les nouvelles formes de travail

73. « Le salariat menacé de disparition ? »¹³¹, « Salarié, une espèce en voie de disparition ? »¹³², « Le salariat est-il mort ? »¹³³ : les interrogations autour d'une possible fin du salariat sont nombreuses depuis quelques années. Alors, le salariat a-t-il vocation à être remplacé par de nouvelles formes de travail ? En réalité, la réponse à cette question est difficile dans la mesure où les outils et méthodes pour quantifier les évolutions du travail sont récents et les résultats fiables, par conséquent, peu nombreux. Il semble toutefois qu'aucune forme de travail n'ait véritablement vocation à dépasser le modèle du salariat. En tout cas, concernant les professions dans lesquelles le salariat s'est imposé dans le courant des XIX^e et XX^e siècle. Certains corps de métier ont historiquement conservé des spécificités. Tel est le cas des fonctionnaires, ou des professions libérales telles que les avocats ou les architectes.

Bien que le salariat semble avoir vocation à demeurer la forme d'emploi majoritaire, le besoin de flexibilité induit par les évolutions économiques et sociales pousse à une diversification des formes de travail : le travail indépendant, notamment grâce à l'essor des plateformes numériques, prend de l'ampleur dans certains secteurs d'activité ; le développement des TIC et de l'économie tertiaire et quaternaire¹³⁴ permet un travail salarié plus autonome ; le développement des contrats atypiques, dans un contexte de fort chômage, est susceptible d'entraîner une certaine discontinuité des parcours ; enfin, le développement technologique appelle, sous certains aspects, des questions sur la place du travail humain pour certaines activités.

¹³¹ B. Martinot, « Le salariat menacé de disparition ? », *L'ENA hors les murs*, 2021/9 (n°510), pp. 19-21.

¹³² J. Le Goff, « Salarié, une espèce en voie de disparition ? », *Revue projet*, 2013/5-6 (n°336-337), pp. 23-31.

¹³³ P. Askenasy, « Le salariat est-il mort ? », Fondation Jean Jaurès, *Economie/social*, 27 fév. 2017.

¹³⁴ L'économie quaternaire est un concept utilisé par plusieurs auteurs (notamment Michèle Debonneuil, Roger Sue ou Jean-Marc Ferry) pour désigner un secteur économique reposant sur le partage, l'associatif et l'humain. Dans les travaux de l'économiste Michèle Debonneuil, par exemple, ce concept est utilisé pour désigner un secteur d'activité émergent dont les produits sont des nouveaux services incorporant des biens, la mise à disposition temporaire de biens, de personnes, ou de combinaisons de biens et de personnes. Il allie ainsi à la fois des aspects du secteur secondaire et du secteur tertiaire. Ce secteur fait appel aux TIC, à la formation et aux actions de l'Etat qui soutient son développement. Il recouvre des activités telles que la livraison à domicile ou la mise à disposition de Vélib.

Ces évolutions – tant du salariat que des formes non-salariées d’emploi – questionnent les catégories juridiques du droit de la protection sociale construites autour des formes classiques de travail. Ces questionnements de pure technique juridique doivent conduire, selon nous, à une réflexion plus profonde sur l’articulation des solidarités et la place de chacun dans le dispositif de protection sociale.

74. L’articulation solidarité nationale et solidarité professionnelle. - Le droit de la protection sociale repose sur une articulation complexe entre solidarité nationale et solidarité professionnelle dont la technique de l’assurance sociale professionnelle est la clef de voûte.

Le principe de solidarité nationale, sur lequel est fondé le droit de la Sécurité sociale, et plus largement celui de la protection sociale, est garanti par une organisation professionnelle de la couverture et grâce à la participation des acteurs du monde du travail.

Ce mécanisme est discutable. La solidarité nationale fait référence à la « nation » et donc intrinsèquement à la citoyenneté. Un tel principe devrait donc conduire à la mise en œuvre d’un dispositif dans lequel le citoyen, par sa citoyenneté, met en œuvre et bénéficie de la solidarité avec les autres citoyens¹³⁵.

Telle n’est pas la solidarité mise en œuvre par les assurances sociales françaises qui conduisent à une solidarité entre catégories professionnelles. Le recours à la solidarité professionnelle conduit nécessairement à une distinction de droit entre les différents citoyens et la constitution de communautés d’intérêts plurielles et plus restreintes que la nation.

75. Un choix de circonstance. – Comme il a été vu en introduction, le choix de la solidarité professionnelle est un choix de circonstance. En 1945, la France dispose déjà de dispositifs de protection sociale protégeant les travailleurs ouvriers et employés. Ce système est repris et aménagé. La Sécurité sociale s’organise ainsi par régimes

¹³⁵ Le principe de solidarité nationale peut, en opposition avec la solidarité sociale, s’entendre de telle manière que sont exclus de son champ les étrangers. Dans les dispositifs de protection sociale français, les étrangers sont pour certains dispositifs intégrés dans la solidarité. Aussi, il semblerait que le principe de solidarité sur lequel est fondé le droit de la protection sociale doivent être entendu de manière large. Nous ne développerons toutefois pas ce point dans la présente thèse et nous contenterons d’étudier le rapport entre solidarité nationale et professionnelle.

professionnels¹³⁶. Elle est par la suite complétée par une assurance chômage et des mécanismes de protection sociale complémentaire et supplémentaire construits, pour beaucoup, autour d'un schéma similaire.

Ce qui interpelle dans cette organisation par régimes professionnels est la centralité du régime salarié. Son appellation « régime général » montre qu'il a vocation à être le régime de référence. Ce centrisme s'explique facilement. La question sociale de l'époque tourne autour des travailleurs ouvriers et employés. Il est donc facilement compréhensible que le dispositif mis en place s'attelle à leur offrir prioritairement une protection. Il n'en demeure pas moins que, dès son origine, le système laisse place à une couverture et une solidarité hétérogène.

Les questions autour des nouvelles formes de travail, et notamment celles portant sur le travail indépendant et le développement des périodes de chômage dans la vie d'un travailleur ont mis en exergue les imperfections de l'articulation traditionnelle entre solidarité professionnelle et nationale.

76. Evolution. – L'évolution du travail pousse ainsi le juriste à s'interroger sur la pertinence du système en place. Les nouvelles formes de travail posent, tout d'abord, une question de pure technique juridique : quelle catégorie juridique est susceptible de les accueillir ? L'apparition de formes de travail via des plateformes numériques a notamment conduit à de nombreux débats sur la qualification qu'il convenait d'utiliser pour définir les personnes y recourant. De la même manière, l'autonomie croissante des travailleurs salariés conduit également à se demander si les catégories juridiques existantes sont encore pertinentes (Titre 1). Au travers de ces questionnements apparaît une problématique plus profonde : quelle place la solidarité nationale réserve-t-elle aux citoyens qui ne sont pas salariés ? L'utilisation de la technique de l'assurance sociale a-t-elle conduit à une solidarité à deux vitesses ? (Titre 2)

¹³⁶ Le dictionnaire de Gérard Cornu définit la notion de régime comme un « ensemble de dispositions légales et réglementaires qui structurent et organisent un système de sécurité sociale déterminé ». Vont ainsi se distinguer le régime général, « régime qui s'applique aux salariés de l'industrie et du commerce pour l'ensemble des risques couverts par la Sécurité sociale » ; le régime agricole, « système de protection propre à la catégorie socioprofessionnelle des agriculteurs et justifié par la particularisme du monde rural et de ses problèmes sociaux » ; les régimes autonomes, « Régimes qui ne couvrent qu'un risque social pour une catégories socioprofessionnelle déterminée » ; les régimes spéciaux, « régimes légaux qui, indépendant en tout ou en partie du régime général, accordent à certaines catégories socioprofessionnelles (travailleurs des mines de la SNCF, de l'EDF, de la RATP, fonctionnaires, militaires de carrière, etc.) des avantages supérieurs à ceux du régime général (ces régimes spéciaux codifient en général des avantages acquis par les intéressés antérieurement à l'institution du régime de sécurité sociale) » (G. Cornu, *Vocabulaire ... (op. cit.)*, pp. 882-883, Régime).

Titre 1 – Des catégories juridiques trop étroites ?

Titre 2 – Une solidarité à deux vitesses ?

TITRE 1 – DES CATEGORIES JURIDIQUES TROP ETROITES ?

77. Le choix des assurances sociales¹³⁷. – En 1945, le choix est fait de recourir à la technique de l'assurance sociale professionnelle comme outil du système de protection sociale. Cette technique est encore centrale dans notre système. La Sécurité sociale, l'assurance chômage ou encore les assurances complémentaires obligatoires reposent sur ce modèle.

La technique de l'assurance sociale est avant tout une technique d'assurance. Elle peut être définie comme une « *opération par laquelle une partie, l'assuré, se fait promettre, moyennant une rémunération, la prime (ou cotisation), pour lui ou pour un tiers, en cas de réalisation d'un risque une prestation (pécuniaire) par une autre partie, l'assureur (société d'assurance), qui prenant en charge un ensemble de risque les compense conformément aux lois de la statistique* »¹³⁸. Elle est donc une technique de mutualisation des risques au sein d'un groupe. Elle a toutefois un certain nombre de particularités.

Tout d'abord, elle est obligatoire. Dans l'assurance, l'individu fait le choix de cotiser ou non pour une assurance contre un risque donné. Avec l'assurance sociale, l'Etat fait le choix de protéger les travailleurs contre leur propre imprévoyance en leur imposant de se protéger contre certains risques qu'il considère comme graves.

Ensuite, elle est financée par des cotisations calculées non pas selon les lois des statistiques, mais selon le revenu issu du travail de l'assuré. C'est dans ce mode de financement que la solidarité apparaît avec davantage d'accointances que dans l'assurance classique. Chacun contribue à l'assurance en fonction de ses moyens¹³⁹.

La communauté dans laquelle intervient la mutualisation du risque est la catégorie socioprofessionnelle. Dans le cadre du régime général, l'employeur est également intégré à la communauté puisqu'il doit financer une partie des cotisations¹⁴⁰. La solidarité ainsi créée est une solidarité professionnelle.

¹³⁷ J-Y. Kerbourc'h, C. Willmann, J-P. Chauchard, *Droit ... (op. cit.)*, p. 28, §7 ; F. Kessler, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 44-46.

¹³⁸ G. Cornu, *Vocabulaire ... (op. cit.)*, p. 94, Assurance

¹³⁹ Dans le système français, le financement par des cotisations s'est vu partiellement modifié par un financement par l'impôt (CSG et CRDS), l'éloignant ainsi de la technique de base et le rapprochant d'un système « universel ».

¹⁴⁰ Certains auteurs, comme Jean-Jacques Dupeyroux, soulignent toutefois que la solidarité patronale n'est qu'un leurre puisque la cotisation pèse avant tout sur les salaires. En outre, cette solidarité de l'employeur n'est possible que dans le cadre d'un contrat de travail. Les travailleurs non-salariés n'ont pour beaucoup pas de « solidarité tierce ».

Enfin, les prestations versées ont vocation à permettre un remplacement des revenus du travail. Elles ne sont pas identiques pour chacun, mais calculées sur la base de ces revenus.

78. Solidarité nationale et solidarité professionnelle. – L’assurance sociale professionnelle est donc une technique inspirée de l’assurance qui fait appel à un mode de solidarité particulier : la solidarité professionnelle. La mutualisation des risques est opérée par groupe professionnel : les salariés, les indépendants... Elle semble donc dans une certaine mesure s’écarter du principe de solidarité nationale proclamé.

Surtout, les différentes catégories socioprofessionnelles ne se sont pas organisées de la même manière, ce qui conduit à une différence de couverture entre les différentes catégories de la population nationale. Dans ce système, la solidarité entre travailleurs salariés apparaît comme la plus complète. Aussi, la notion de salarié, déterminante pour l’application du régime général, est centrale en droit de la protection sociale.

Les enjeux autour de la qualification de « travail salarié » sont donc colossaux.

79. Les nouvelles formes de travail.- Or les frontières de cette notion ne sont pas toujours limpides et les évolutions des formes d’emploi ne cessent d’interroger cette notion.

La question des travailleurs des plateformes a, notamment, fait couler beaucoup d’encre ces dernières années, car elle ravive les débats sur la frontière entre salarié et indépendant. Ces débats ne sont pas nouveaux puisqu’ils existent déjà de manière plus générale au sujet des indépendants économiquement dépendants (Chapitre 1).

A l’inverse, le travailleur salarié paraît davantage autonome, ce qui questionne la notion de travail salarié tant à sa frontière avec le travail indépendant qu’à sa frontière avec l’activité non professionnelle (Chapitre 2).

Chapitre 1 – Des indépendants dépendants

Chapitre 2 – Des salariés autonomes

Chapitre 1- Des indépendants dépendants

80. Ces dernières années, les travaux sur les travailleurs des plateformes se sont multipliés¹⁴¹ et pour cause : cette nouvelle forme de travail interroge les fondations du droit social, et particulièrement la notion de salarié (Section 1). Les solutions sont encore hésitantes concernant le traitement de ces travailleurs par le droit social, mais une grille de lecture se dessine peu à peu (Section 2).

Section 1 - La subordination juridique à l'épreuve du travail via les plateformes numériques

81. La notion de salarié n'a jamais été clairement définie par la loi. Depuis toujours ce sont les juges qui établissent ses contours. Or les choix opérés entraînent des conséquences juridiques et pratiques lourdes pour les intéressés puisqu'ils déterminent l'étendue de la protection de l'assuré. Aussi, régulièrement, les critères choisis sont remis en question (§1) ; et l'apparition des plateformes a été l'occasion, une nouvelle fois, d'interroger les critères jurisprudentiels établis (§2).

§1 La dépendance économique, une question récurrente

82. La définition de salarié en droit de la protection sociale est autonome par rapport à celles des autres disciplines, notamment du droit du travail et du droit fiscal. Toutefois, depuis l'arrêt *Société générale*¹⁴², la notion de salarié en droit de la protection sociale se confond avec celle de salarié en droit du travail. Cette notion repose ainsi désormais sur le critère de la subordination juridique (I). Or ce critère a

¹⁴¹ Il serait difficile d'en donner ici une liste exhaustive toutefois à titre indicatif, nous avons relevé un certain nombre d'entre eux : A. Pacquetet, *Les plateformes numériques : essai de qualification en droit du travail*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2021 ; N. Amar, L-C Viossat, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, IGAS, mai 2016 ; J-Y. Frouin, *Réguler les plateformes numériques de travail*, décembre 2020 ; Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, Liberté oui ; protection aussi*, avril 2019 ; L. Gamet, « Le travailleur et (les deux visages) de l'algorithme », *Dr. soc.*, 2022. 775 A. Jammaud, « Le régime des travailleurs des plateformes, une œuvre tripartite », *DO*, 2020. 181 ; G. Loiseau, « Le droit du travail en boussole », *JCP S*, 2020. 1080 ; Pour une bibliographie plus complète cf. bibliographie générale. Il convient de noter déjà à ce stade que la question de la qualification des plateformes a été pleinement investie par les travaillistes, mo ins par les spécialistes du droit de la protection sociale.

¹⁴² Soc. 13 nov. 1996, *Société Générale c/ URSSAF de la Haute-Garonne*, *JCP E* 1997. II. 911, note J. Barthélémy et J-J. Dupeyroux, à propos de l'arrêt *Société Générale*, *Dr. soc.* 1996. 1067.

pour conséquence d'exclure de la *solidarité salariale* des travailleurs économiquement vulnérables (II).

I- La définition de la notion de salarié

83. Malgré son importance en la matière, aucune définition n'est donnée du salariat par le Code de la Sécurité sociale. Cette dernière a progressivement été construite par la jurisprudence (A). Elle repose aujourd'hui principalement sur le critère de la subordination juridique (B).

A- Brève histoire¹⁴³

84. Les solutions retenues avant 1945. – La notion de salarié semble apparaître pour la première fois en droit de la protection sociale dans la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP)¹⁴⁴. La loi du 9 avril 1898 relative aux accidents du travail ne vise pas les salariés, mais les « *ouvriers et employés* »¹⁴⁵ des entreprises industrielles. La Cour de cassation admet alors que les bénéficiaires sont les travailleurs liés à leur employeur par un contrat de louage¹⁴⁶.

La loi ROP puis les lois de 1928 et 1930¹⁴⁷ préféreront le terme « *salarié* ». Aucune n'en donne pour autant de définition. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi de 1910 dispose :

« Les salariés des deux sexes de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture, les serviteurs à gages, les salariés de l'Etat 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. »

¹⁴³ J-J. Dupeyroux, « Les conditions de l'affiliation obligatoire au régime général de la Sécurité sociale », *D.* 1962, Chron. 179 ; M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, Dalloz, 19^e éd., 2019, pp. 469-470 ; C. Zacharie, « Régime général : Champ d'application. - Salariat – Notion et critères d'assujettissement », *JurisClasseur, Protection sociale Traité*, LexisNexis, Fasc. 215, 2016.

¹⁴⁴ L. 6 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

¹⁴⁵ L. 9 avr. 1898 concernant les responsabilités dans les accidents du travail, art. 1.

¹⁴⁶ V. Req 2 décembre 1901 D.P. 1902 et Ch. réunies, 8 janv. 1908, D.P. 1908. 1. 185 (cité par J-J. Dupeyroux, « Les conditions ... », *op. cit.*, 179).

¹⁴⁷ L. 5 avril 1928 sur les assurances sociales, modifiée par L. 30 avril 1930.

De même, les lois de 1928 et 1930 affilient obligatoirement « *les salariés* » dont la rémunération annuelle ne dépasse pas un certain plafond aux assurances sociales. Dans le prolongement de la jurisprudence sur la loi du 9 avril 1898, la Cour de cassation lie l’affiliation au régime des assurances à la conclusion d’un contrat de travail. De ce fait, le domaine du droit de la Sécurité sociale coïncide avec celui du droit du travail¹⁴⁸. « *Le régime de protection sociale légal [devient] la conséquence du contrat de travail, son accessoire nécessaire* »¹⁴⁹.

Toutefois, le décret-loi du 28 octobre 1935 remet en cause cette définition. Ce texte étend la protection des assurances sociales à des catégories particulières de travailleurs, mais surtout assouplit le principe général en affiliant aux assurances « *toutes les personnes [...] travaillant à quelque titre que ce soit pour un ou plusieurs employeurs* »¹⁵⁰. Ce décret marque un tournant. Le contrat de travail n’est plus l’élément fondateur de la notion de salarié. Le champ du droit de la protection sociale se détache de celui du droit du travail¹⁵¹ au profit d’une définition large de la notion.

La jurisprudence appuie ce mouvement en privilégiant l’approche économique de la dépendance à l’approche juridique. Elle affine aux assurances les gérants de succursales non mentionnés dans le décret-loi de 1935¹⁵². Cette solution est reprise par le décret-loi du 14 juin 1938 et la loi du 21 mars 1941.

Dans la même dynamique, la jurisprudence élargit le champ d’application de la loi du 9 avril 1898 alors que cette dernière était limitée, selon les termes d’une loi du 1^{er} juillet 1938, aux travailleurs liés par un contrat de louage¹⁵³.

85. Les ordonnances de 1945. – Les ordonnances consacrent le lien de subordination comme critère d’assujettissement. Ainsi, en vertu de l’article 2 de l’ordonnance du 19 octobre 1945 :

« Sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales, quel que soit leur âge et même si elles sont titulaires d’une pension, toutes les personnes de nationalité

¹⁴⁸ Civ., 6 juill. 1931 : D. 1931, jurisp., p. 121.

¹⁴⁹ C. Zacharie, « Régime général... (op. cit.) ».

¹⁵⁰ Décret-loi Régime des assurances sociales applicables aux assurés du commerce et de l’industrie, 28 octobre 1935, art. 1

¹⁵¹ J.-J. Dupeyroux, « Les conditions ... (op. cit.) », 179.

¹⁵² Civ., 25 nov. 1936 : DP 1937, jurisp. p. 89.

¹⁵³ Soc. 26 janvier 1939, *Rev. gén. acc. trav.* 1939. 226 (cité par J.-J. Dupeyroux, « Les conditions ... (op. cit.) », 179).

française de l'un ou de l'autre sexe, salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat. »¹⁵⁴

C'est ainsi l'existence d'une relation de travail qui justifie l'assujettissement et non plus celle d'un contrat de travail.

86. Le critère du service organisé. – La condition de l'existence d'une relation de travail est toutefois très rapidement apparue trop floue et la jurisprudence a eu besoin de la préciser. Poursuivant la logique initiale de généralisation du système de protection sociale et en l'absence d'un régime d'assurance maladie propre aux travailleurs non-salariés non agricoles, la jurisprudence a cherché à adopter une lecture extensive du critère d'affiliation au régime général de la Sécurité sociale. Ainsi, dans les années soixante-dix, la Cour de cassation a promu la notion de « service organisé », notion qu'elle consacre dans un arrêt *Hebdo-presse* du 18 juin 1976¹⁵⁵.

Le service organisé correspond à « *l'intégration du travail dans une structure organisée à laquelle le travailleur est obligé de se soumettre* »¹⁵⁶. L'utilisation de ce critère conduit à des situations jugées abusives. Il permet la qualification quasiment systématiquement de salarié. Aussi, la Cour de cassation revoit le critère de l'assujettissement au régime général. L'arrêt *Rena Ware* notamment marque un coup d'arrêt à cette jurisprudence en refusant d'appliquer ce critère à des distributeurs, qualifiés de « courtiers libres », chargés de collecter des commandes de produits. Elle juge ainsi :

« Mais attendu que la cour d'appel a relevé qu'il n'était pas contesté que les distributeurs organisaient leur travail en toute indépendance en l'absence de contrôle hiérarchique et de toute obligation de rendre compte, et sans qu'il leur soit fixé de quota ou assigné un secteur particulier, leur rétribution étant fonction de leur activité ; que les juges du fond ont pu en déduire que les distributeurs exerçaient cette activité

¹⁵⁴ Ord. n°45-2454, 19 oct. 1945, art. 2.

¹⁵⁵ Ass. plén., 18 juin 1976, *Caisse primaire d'assurance maladie de la Côte d'Or c/ Société Hebdo Presse*, n° 74-11210, Bull AP, n°9, p. 13 ; D. 1977. 173, note A. Jeammaud ; JCP 1977, II, 18659, note Y. Saint-Jours ; X. Prétot, Grands arrêts, n°10, p. 81.

¹⁵⁶ C. Zacharie, « Régime général...(op. cit.) ».

*en dehors de tout service organisé, ce qui excluait leur affiliation au régime général de la sécurité sociale ; que le moyen n'est pas fondé »*¹⁵⁷.

Cet arrêt sera confirmé par la suite¹⁵⁸. Toutefois, comme le soulignent les professeurs Michel Borgetto et Robert Lafore, « *la jurisprudence est demeurée confuse. Cette relative confusion est attestée par le recours à des critères accessoires : référence à une activité profitable au contractant, référence aux risques de l'entreprise, référence à une situation de dépendance économique* »¹⁵⁹.

A partir de 1996, un critère s'est finalement démarqué : celui de la subordination juridique.

B- La définition actuelle

87. Article L. 311-2 du Code de la Sécurité sociale. – Désormais, les règles d'affiliation au régime général de la Sécurité sociale sont énoncées à l'article L. 311-2 du Code de la Sécurité sociale :

« Sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales du régime général, quel que soit leur âge et même si elles sont titulaires d'une pension, toutes les personnes quelle que soit leur nationalité, de l'un ou de l'autre sexe, salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat. »

De cet article la jurisprudence a ressorti trois critères : un lien de subordination juridique, une rémunération, un contrat.

88. L'arrêt Société générale. – Le 13 novembre 1996, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation rend un arrêt majeur sur la question de la notion de salariat : l'arrêt

¹⁵⁷ Ass. Plén., 8 janv. 1993, JCP 1993. 6, 22040, note Y. Saint-jours.

¹⁵⁸ Soc. 11 févr. 1993 ; Soc. 14 oct. 1993, RJS 11/93, 1131 ; Soc. 6 oct. 1994, RJS 11/94, 1293 ; Soc. 15 déc. 1994 (arrêts cités par M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, p. 473.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 473 §595.

*Société Générale C/ URSSAF de la Haute-Garonne*¹⁶⁰. Cet arrêt, rendu au double visa du Code du travail et de la Sécurité sociale, est important en droit de la protection sociale à trois égards :

Tout d'abord, la Cour de cassation fait de la subordination juridique le critère déterminant à l'affiliation des travailleurs au régime général de la Sécurité sociale. Le critère du service organisé est réduit au rang de simple indice.

Ensuite, elle en précise la définition :

« le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ; »

Apparaissent ainsi trois critères du lien de subordination : le pouvoir de direction, de contrôle et de sanction.

Enfin, cet arrêt efface les différences existantes entre la définition de salarié en droit du travail et en droit de la protection sociale. Désormais, les deux disciplines utilisent une définition très proche du salariat et les précisions apportées dans une des deux matières peuvent être utilisées par l'autre.

89. Détermination du lien de subordination juridique. – Afin d'établir si un travailleur est soumis à un lien de subordination vis-à-vis d'un employeur, les juges du fond doivent donc caractériser cumulativement le pouvoir de l'employeur de donner des ordres et des directives, de contrôler l'exécution du travail, et de sanctionner les manquements de son subordonné. Le lien de subordination se détermine au regard de la réalité des conditions de travail. Le critère du contrat de travail comme élément décisif de la définition de salarié a donc définitivement été abandonné. Les juges sont appelés à une appréciation *in concreto* pour émettre leur décision¹⁶¹.

Le contentieux sur la question est vaste et divers indices se dégagent désormais de la jurisprudence pour déterminer l'existence d'un lien de subordination juridique. Nous en donnerons quelques-uns :

¹⁶⁰ Soc. 13 nov. 1996, *Société Générale c/ URSSAF de la Haute-Garonne*, JCP E 1997. II. 911, note J. Barthélémy et J.-J. Dupeyroux, à propos de l'arrêt *Société Générale*, Dr. soc., 1996. 1067.

¹⁶¹ Civ. 2^e., 11 mars 2010, n° 09-11.560 ; Civ. 2^e., 3 févr. 2011, n°10-12.194.

- Le pouvoir de directive est constitué dès lors que l'employeur donne des ordres. Il n'est pas nécessaire que ces ordres soient extrêmement contraignants. A titre d'illustration, le pouvoir de directive a notamment été reconnu dans le cas où un employé fournit des comptes rendus d'activité permettant à l'employeur de contrôler celle-ci, mais aussi de déterminer la rémunération¹⁶². De même, la Cour de cassation a jugé un travailleur soumis à un pouvoir de directive lorsque son travail est enfermé dans des délais d'exécution qui s'imposent à lui¹⁶³.
- Le temps et le lieu de travail sont également souvent utilisés comme indices permettant de caractériser un lien de subordination¹⁶⁴.
- L'utilisation du matériel de l'employeur¹⁶⁵ et le recours à une méthode imposée par celui dernier sont également des indices pris en compte¹⁶⁶.

90. Les critères secondaires : la rémunération et le contrat. - L'article L. 311-2 du Code de la Sécurité sociale ajoute deux autres critères à la subordination juridique : la rémunération¹⁶⁷ et le contrat. Ces deux critères ne sont toutefois que secondaires.

Ainsi, le versement de la rémunération ne suffit pas à justifier l'assujettissement au régime général si elle n'est pas accompagnée d'autres critères permettant de déterminer un lien de subordination juridique¹⁶⁸. En revanche, le défaut de rémunération exclut la qualification de travail salarié.

De manière encore plus marquée, le critère du contrat a peu d'importance dans la détermination de l'affiliation. Outre, le peu de considération pour la nature juridique¹⁶⁹ ou la nature du contrat, l'article L. 311-2 du Code de la Sécurité sociale précise que la validité même du contrat de travail est sans incidence sur l'assujettissement au régime général. Seule la réalité des conditions de travail est appréciée. La notion de salarié en

¹⁶² Soc., 31 oct. 2000, n°97-22.549.

¹⁶³ Soc., 14 mars 1991, n°88-20.374 ; 2^e Civ., 7 avr. 2011, n°10-15.025.

¹⁶⁴ Soc., 7 mai 2002, n°00-14.451 ; Soc., 13 oct. 1971, n°70-10.569 ; Soc., 10 déc. 2002, n°00-44.646.

¹⁶⁵ Soc., 4 oct. 2001, n°99-16.922.

¹⁶⁶ Soc., 4 juin 1992, n°90-22.094.

¹⁶⁷ La rémunération est l'ensemble des sommes versées au travailleur en contrepartie ou à l'occasion d'un travail réalisé dans le cadre d'un lien de subordination. Elle doit être substantielle. Une rémunération modique (Soc., 11 févr. 1981, n°79-15.446) ou fictive (Soc., 24 févr. 1971, n°70-10.256) n'est pas une rémunération, car elle ne correspond pas à la réalité du travail effectué. En revanche, le montant de la rémunération est sans incidence sur sa reconnaissance. Le fait qu'un salaire, lié aux résultats de l'entreprise, soit minoré n'empêche pas l'assujettissement au régime général (Soc., 24 févr. 1988, n°86-10.080). Elle est constituée indépendamment de la dénomination qui la caractérise et le juge à tout pouvoir pour requalifier cette situation dès lors qu'elle correspond à la contrepartie d'un travail (Soc., 19 juin 1985, n° 83-17.231 ; Soc., 11 juin 1986, n°84-14.471).

¹⁶⁸ Soc., 20 mai 1999, n°96-22.088.

¹⁶⁹ Soc., 15 déc. 1982, *Société des casinos de Biarritz c/ CPAM de Bayonne*.

droit de la Sécurité sociale dépend donc, avant tout, de l'existence ou non d'un lien de subordination.

91. Extension du champ d'application de la couverture. – Ainsi, le régime général est ouvert aux travailleurs soumis à un lien de subordination juridique. Le droit de la Sécurité sociale a toutefois un souci d'extension de ce régime. C'est pourquoi les articles L. 311-3 à L. 311-10 du code de la Sécurité sociale prévoient l'assimilation d'un certain nombre de situations à l'activité subordonnée.

Malgré cette extension, nombreuses sont les catégories de travailleurs exclues du régime général. Or certains sont dans des situations de dépendance forte vis-à-vis d'un donneur d'ordre.

II- La dépendance économique

92. La question de la dépendance économique est une question non négligeable (A) qui cache parfois des situations de travail dissimulé (B).

A- Quantification du phénomène

93. La dépendance économique. - Très tôt, le critère de la subordination juridique comme élément déterminant de l'opposition entre travailleur salarié et travailleur indépendant a montré ses limites. Certaines situations sont en effet à la lisière entre subordination et indépendance, et semblent superficiellement être rattachées à l'une ou à l'autre de ces deux catégories.

La question qui préoccupe particulièrement les juristes, et ce depuis longtemps, est la question des travailleurs économiquement dépendants. Ces travailleurs se trouvent particulièrement mis en difficulté par le critère de la subordination juridique. Cette question a fait l'objet de plusieurs rapports. Deux principaux nous semblent pouvoir être cités : celui de Messieurs Antonmattei et Sciberras sur *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*¹⁷⁰ et celui de Monsieur Perulli *Travail*

¹⁷⁰ P-H Antonmattei, J-C Sciberras, *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, Rapport à M. le ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, novembre 2008.

*économiquement dépendant/parasubordination : les aspects juridiques, sociales et économiques*¹⁷¹.

Une définition du travailleur économiquement dépendant a été donnée par la Commission des Communautés européennes en 2006, dans son livre vert « *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle* » :

*« La notion de «travail économiquement dépendant» couvre des situations qui ne relèvent ni de la notion bien établie de travail salarié, ni de celle de travail indépendant. Cette catégorie de travailleurs ne dispose pas de contrat de travail. Ils peuvent ne pas tomber sous le coup de la législation du travail, parce qu'ils occupent une «zone grise» entre le droit du travail et le droit commercial. Quoique formellement «indépendants», ils restent économiquement dépendants d'un seul commettant ou client/employeur pour la provenance de leurs revenus. »*¹⁷².

Les travailleurs économiquement dépendants sont ainsi des travailleurs dont le revenu ne dépend que d'un seul donneur d'ordre. Par conséquent, la perte de ce client principal les conduirait à se retrouver sans aucun revenu. Ils sont donc dans des situations comparables aux salariés, dont la rupture du contrat de travail conduit à la précarité économique. Or ces travailleurs ne bénéficient pas de la même protection que les salariés.

94. Etudes statistiques. – Selon Messieurs Antonmattei et Sciberras, le rapport de force entre donneur d'ordre et travailleur indépendant se serait particulièrement dégradé à partir des années soixante-dix. Cette situation pourrait s'expliquer par la transformation de l'organisation du travail qu'a connue la deuxième partie du siècle : externalisation, sous-traitance, essaimage, réseaux de distribution...¹⁷³

Dans une étude publiée par l'INSEE en 2019¹⁷⁴, l'institut estime qu'en 2017 un travailleur indépendant sur cinq serait en situation de dépendance économique. L'étude distingue trois formes de dépendance : la dépendance vis-à-vis d'un client, la

¹⁷¹ A. Perulli, *Travail économiquement dépendant/parasubordination : les aspects juridiques, sociales et économiques*, 2003.

¹⁷² P-H Antonmattei, J-C Sciberras, *Le travailleur économiquement dépendant ... (op. cit.)*, p. 12.

¹⁷³ *Ibidem*, pp. 2-3.

¹⁷⁴ Insee Première, n°1748, avril 2019.

dépendance vis-à-vis d'une organisation en amont et la dépendance vis-à-vis d'un intermédiaire.

La dépendance à un client concerne 10% des indépendants et serait particulièrement présente dans l'information-communication, les transports et les services aux entreprises. L'INSEE relève que dans cette situation « *les indépendants sont à la fois contraints sur leurs horaires et en manque de travail* »¹⁷⁵.

Les dépendants d'une relation amont représentent 7% des indépendants. Ils sont pour moitié des agriculteurs et pour un cinquième dans le commerce. « *Ils sont plus souvent employeurs, en société, avec des associés ou insérés dans des réseaux. Ils sont moins diplômés. Ils travaillent davantage que les autres. Pour un quart d'entre eux, le manque d'influence sur leurs prix est la difficulté principale* »¹⁷⁶.

Les dépendants d'un intermédiaire enfin constituent 4% des indépendants. Cette catégorie comprend l'intermédiation via une plateforme numérique. Ces travailleurs sont particulièrement présents dans les secteurs du transport, de l'immobilier et de l'information communication. « *En moyenne, ils travaillent moins que les autres et sont bien plus nombreux à souhaiter travailler davantage. Un sur cinq se déclare inscrit à Pôle emploi, ce qui reflète à la fois la volonté de changer d'emploi et une sortie récente du chômage pour certains d'entre eux* »¹⁷⁷.

B- Le risque de requalification et de fraude

95. L'incertitude juridique autour de ces situations de dépendance économique est source de contentieux.

Même de bonne foi, les parties peuvent voir leur relation contractuelle requalifiée et les obligations sociales afférentes imposées.

A l'inverse, ces incertitudes peuvent tenter certains employeurs à la dissimulation intentionnelle d'une activité salariée afin de se soustraire à ces obligations sociales. Ces comportements sont dénoncés sous l'appellation de « faux-indépendants » et le Code du travail les sanctionne au titre du délit de travail dissimulé

¹⁷⁵ Insee Première, n°1748, avril 2019.

¹⁷⁶ *Ibidem*

¹⁷⁷ *Ib.*

défini aux articles L. 8221-1 et suivants. Ce délit vise principalement la dissimulation intentionnelle totale ou partielle d'activité ou d'emploi salarié.

96. La logique des assurances sociales conduit à accorder une place centrale à la notion de salarié. Cette notion est construite autour du critère de la subordination juridique. Ce critère présente un certain nombre de limites, notamment en ce qu'il exclut de son champ certaines situations de dépendance économique. L'apparition du travail sur les plateformes numériques a conduit les juristes à se pencher sur cette épineuse question.

§2 Une question renouvelée à l'aune des plateformes numériques

97. Le travailleur des plateformes est-il un travailleur salarié ? Cette question a fait couler beaucoup d'encre. Pour cause, la réponse n'est pas simple. En fonction de la plateforme utilisée, les règles imposées aux travailleurs peuvent s'apparenter à un lien de subordination autant que la liberté laissée permet de l'exclure.

Pour pouvoir appréhender la question et son importance, il convient de comprendre le phénomène (I) et d'en déterminer l'ampleur (II).

I- Délimitation du phénomène

98. Si Uber est la plateforme emblématique de la problématique de l'« ubérisation », la question du recours aux plateformes va bien au-delà de cette seule entreprise, et nécessite, préalablement à toute étude du phénomène, un travail de définition (A) et de classification (B).

A- Définition des plateformes numériques

99. Le développement des plateformes numériques¹⁷⁸. – L'apparition des TIC a renouvelé les relations triangulaires de travail. Dans un premier temps, l'apparition

¹⁷⁸ Institut Montaigne, *Travailleurs ... (op. cit.)*, pp. 11-27 ; N. Amar, L-C Viossat, *Les plateformes ... (op. cit.)*, pp. 29-32.

d'internet a permis l'émergence dans les années quatre-vingt-dix de sites dont l'objet était de centraliser les demandes et les offres de biens et services (Ebay, Amazon, Booking, etc...). Ces plateformes se sont substituées aux acteurs traditionnels, mais n'ont pas fondamentalement remis en cause l'organisation productive.

Cette transformation s'est produite dans un second temps avec la généralisation d'internet et l'apparition des smartphones. Dans les années deux mille, un nouveau type de plateforme apparaît. Ces plateformes sont plus actives dans le processus et font appel à une nouvelle organisation de travail. Un premier exemple est la plateforme *Couchsurfing* apparue en 2004 qui met en relation des voyageurs avec des personnes qui prêtent leur chambre ou leur canapé. Toutefois, l'exemple le plus parlant reste la société Uber créée en 2009 et devenue le symbole du phénomène des plateformes. La société Uber est une société de transport de personnes qui met en relation des passagers et des chauffeurs professionnels par l'intermédiaire d'une plateforme numérique. La plateforme Uber n'a pas le simple rôle de centraliser la demande et l'offre, elle joue un rôle actif pour optimiser la productivité du service.

Enfin, l'IGAS relève dans un rapport rédigé en 2016 qu'une « *nouvelle étape de développement des plateformes s'est ouverte récemment : elle est caractérisée par leur interpénétration avec les entreprises de l'économie traditionnelle et avec les majors de l'économie digitale* »¹⁷⁹. Elle donne l'exemple de l'enseigne de bricolage et de grande distribution Leroy Merlin, créée en 1923 qui met en avant dans le cadre d'un partenariat, les services de la plateforme de jobbing Frizbiz lancée en 2013.

Ces systèmes se développent particulièrement dans le domaine des transports, de la livraison, des services à la personne, de l'événementiel, des métiers de l'informatique et du numérique et de la restauration et de l'hôtellerie. Il s'agit de secteurs dans lesquels la sous-traitance et les formes atypiques d'emploi étaient déjà fortement développées.

100. Définition. – La première définition juridique de « plateforme numérique » a été introduite par la loi de finances pour 2016 à l'article 242 bis du Code général des impôts. Celui-ci impose des obligations aux entreprises qui « *en qualité d'opérateur de plateforme met[tent] en relation à distance, par voie électronique, des personnes en*

¹⁷⁹ N. Amar, L-C Viossat, *Les plateformes collaboratives...* (op. cit.), p. 30.

vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service ».

Près d'un an plus tard, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique introduit à l'article L. 111-7 du Code de la consommation la notion d'opérateur de plateforme en ligne :

« Est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur :

1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ;

2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service. »

Une définition concrète est donnée dans l'ouvrage *Désubériser reprendre le contrôle* : *« les plateformes sont des acteurs qui organisent, grâce aux outils numériques, des marchés dits multifaces, en mettant en relation plusieurs groupes d'utilisateurs distincts mais interdépendants »*¹⁸⁰.

*B- Classification des plateformes numériques*¹⁸¹

101. La classification de l'IGAS¹⁸². - Plusieurs travaux ont cherché à classer les plateformes. L'IGAS par exemple, dans son rapport de 2016, classe les plateformes en trois catégories : les plateformes digitales *« dont l'activité porte sur le référencement de résultats, comme les moteurs de recherche ou les réseaux sociaux »*¹⁸³ ; les

¹⁸⁰ Cité dans J-Y. Frouin, *Réguler ... (op. cit.)*, p.14.

¹⁸¹ Cf. Annexe 2 – Classification des plateformes.

¹⁸² N. Amar, L-C Viossat, *Les plateformes collaboratives ... (op. cit.)*, pp.14-22 ; M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le droit du travail applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants*, Sénat, mai 2020, pp. 19-22.

¹⁸³ J-Y. Frouin, *Réguler les plateformes numériques ... (op cit.)*, p.14.

plateformes collaboratives qui au sein des plateformes digitales sont celles qui « *s'inscrivent dans une relation de pair à pair* »¹⁸⁴. Ces plateformes proposent des biens et des contenus aux consommateurs qui sont produits, mis à disposition ou vendus par des contributeurs, qui peuvent être des professionnels ou de simples particuliers. Le Conseil national du numérique en donne la définition suivante : « *services occupant une fonction d'intermédiaire dans l'accès aux informations aux contenus, aux services ou aux biens, plus souvent édités ou fournis par des tiers* » « *au-delà de [leur] seule interface technique, elles organisent et hiérarchisent ces contenus en vue de leur présentation et leur mise en relation aux utilisateurs finaux* »¹⁸⁵; enfin les plateformes d'emploi, sous-catégorie des plateformes collaboratives, « *permettent la vente, la fourniture ou l'échange d'un bien ou d'un service produit ou réalisé par des travailleurs collaboratifs* »¹⁸⁶.

C'est cette dernière catégorie qui intéresse particulièrement le droit de la protection sociale en ce que ce sont ces plateformes qui ont recours à des travailleurs indépendants.

L'IGAS classe encore les plateformes d'emploi en sept catégories selon la nature physique ou dématérialisée des biens et des services échangés et selon l'échelle locale ou internationale des marchés sur lesquels ces plateformes opèrent : plateformes de partage, opérateur de services organisés, plateformes de *jobbing*, coopératives électroniques, places de marchés, plateformes de freelance et plateformes de microtravail.

102. Classification de l'institut Montaigne¹⁸⁷. - Selon l'institut Montaigne, une classification peut également être opérée selon trois critères : le niveau d'intervention de la plateforme, l'intensité du travail et la nature des revenus du travail et leur traitement social et fiscal. S'appuyant sur ces critères, dans le rapport sur le droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants, Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat proposent de diviser les plateformes en quatre familles :

¹⁸⁴ N. Amar, L-C Viosat, Les plateformes collaboratives... (*op. cit.*), p.14.

¹⁸⁵ Conseil National du Numérique, *Les nouvelles trajectoires*, Janvier 2016, p. 32, note de bas de page 14.

¹⁸⁶ J-Y. Frouin, *Réguler les plateformes ...* (*op. cit.*), p. 14.

¹⁸⁷ Institut Montaigne, *Travailleurs ...* (*op. cit.*), pp. 23-27 ; M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information ...* (*op. cit.*), pp. 22-23.

- Les plateformes de services organisés qui « *fournissent des prestations « hors ligne » standardisées délivrées par des professionnels* »¹⁸⁸. Les caractéristiques de la prestation fournie et son prix sont déterminés par la plateforme qui dispose également d'outils de contrôle du travail effectué par les professionnels. Les principaux exemples de ce type de plateformes sont Uber et Deliveroo. Ce sont les plateformes les plus visibles depuis quelques années et dont le développement soulève le plus de questions notamment concernant la qualification juridique du lien entre les professionnels et la plateforme.

- Les plateformes de placement dont l'objet est « *la mise à disposition de travailleurs indépendants auprès d'entreprises pour des missions ponctuelles* »¹⁸⁹. Ces plateformes peuvent déterminer le prix des prestations mais sont peu impliquées dans la détermination des tâches. C'est le cas par exemple de la plateforme Brigade dans le domaine de la restauration dont le rôle se veut d'être la simple mise en relation entre entreprises et indépendants. Sur cette plateforme le travailleur est seul responsable de sa prestation. La plateforme prévoit toutefois un système de notation.

- Les autres plateformes de mise en relation qui se contentent de faire se rencontrer des travailleurs indépendants et leurs clients. Elles n'interfèrent ni dans le prix ni dans la prestation. La plateforme Malt en est une illustration. Le rôle de Malt est de présenter des travailleurs qualifiés, notamment dans les métiers du numérique, à des entreprises.

- Les plateformes de microtravail, plateformes qui permettent l'« externalisation de tâches fortement fragmentées et à faible valeur ajoutée ». L'exemple donné dans le rapport est celui d'Amazon Mechanical Turk. Il s'agit d'une plateforme de crowdsourcing lancée par Amazon.com fin 2005 qui vise à faire effectuer par des humains, contre rémunération, des tâches dématérialisées plus ou moins complexes. Il s'agit principalement d'analyse ou de production

¹⁸⁸ M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information ... (op. cit.)*, p. 20.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

d'information dans des domaines où l'intelligence artificielle est encore trop peu performante comme l'analyse du contenu d'images.

Il existe encore plusieurs classifications¹⁹⁰. Cette diversité des classifications démontre le caractère encore difficilement saisissable des plateformes qui explique les difficultés d'évaluation du phénomène.

II- Evaluation de l'ampleur du phénomène

103. Les méthodes d'évaluation de l'ampleur prise par le travail sur les plateformes sont récentes et encore peu nombreuses. En outre, le caractère hétérogène du phénomène rend difficile l'indication de chiffres précis (A). Toutefois, de premiers travaux permettent une première appréciation (B).

A- La méthode d'évaluation

104. Une évaluation difficile. – Cette difficulté se retrouve particulièrement dans l'analyse de l'ampleur du phénomène. La difficulté de définition et de frontières entre les différentes catégories de plateformes rend difficile cette évaluation. S'ajoute à cela une difficulté liée aux outils statistiques. Les travailleurs des plateformes ne constituent pas une catégorie statistique en tant que telle et, comme le souligne le rapport du Sénat de mai 2020, « *le lien entre travailleurs et plateformes n'a pas fait l'objet d'un enregistrement administratif spécifique pouvant fournir des sources à la statistique* »¹⁹¹.

L'IGAS explique dans son rapport de 2016 que « *La mesure administrative des activités de plateformes est difficile. La classification sectorielle des entreprises (codes APE) ne comprend pas de code d'identification spécifique aux plateformes, et toutes ne sont pas classées parmi les portails internet. De la même manière, les bases fiscales ne permettent pas de retracer précisément ces activités, car faute de catégories*

¹⁹⁰ V. not. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social européen, au Comité des régions, *Les plateformes en ligne et le marché unique du numérique. Perspective et défis pour l'Europe*, COM (2016) 172 ; Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques. Accompagner l'« ubérisation »*, septembre 2017, pp.45-49.

¹⁹¹ M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information ... (op. cit.)*, p. 23.

spécifiques, les revenus électroniques sont noyés dans le revenu imposable global des ménages et les transactions électroniques sont soumises sans particularité à la taxe sur la valeur ajoutée. Les organismes sociaux ne différencient pas les activités électroniques des autres.

En France, des progrès sont en cours en matière d'enquête statistique – notamment en lien avec Eurostat qui réfléchit à un module spécifique sur les plateformes en ligne – mais ils ne produiront pas leurs effets à court terme. »¹⁹²

Ainsi, l'enquête « budget de famille » de l'INSEE a inclus pour la première fois en 2017 un module de question concernant les activités de vente, d'achat, de location et de troc en ligne. De la même manière, un complément *ad hoc* concernant l'usage des plateformes documente désormais l'enquête Emploi pour l'année 2017. L'enquête annuelle sur les usages des TIC comprend également des questions sur les activités des plateformes. Dans son rapport, l'IGAS proposait de mettre en œuvre les propositions du Conseil national de l'information statistique¹⁹³ d'ajouter à l'enquête SINE sur les micro-entrepreneurs une question sur l'utilisation des plateformes d'emploi et d'explorer la piste du *big data* pour enrichir la connaissance des travailleurs des plateformes¹⁹⁴. Ces recommandations ont été entendues puisque depuis 2018, les enquêtes SINE comportent des questions sur le thème des plateformes.

Les différentes institutions s'organisent donc progressivement pour appréhender au mieux le phénomène des plateformes. Des chiffres apparaissent peu à peu mais il convient encore de les manier avec prudence.

B- Les chiffres

105. Combien de travailleurs des plateformes dans la population ? – Comme le souligne un rapport du Sénat de 2021 : « *L'analyse approfondie du phénomène de plateformes est (...) rendue délicate par le manque de données statistiques sur le sujet.* »¹⁹⁵. Toutefois, un certain nombre d'études ont tenté d'appréhender le phénomène des plateformes numériques.

¹⁹² N. Amar, L-C Viosat, *Les plateformes collaboratives ... (op. cit.)*, pp. 42-43.

¹⁹³ CNIS, *La diversité des formes d'emploi*, mars 2016.

¹⁹⁴ N. Amar, L-C Viosat, *Les plateformes collaboratives ... (op. cit.)*, pp. 42-43.

¹⁹⁵ P. Savoldelli, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur : « L'uberisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? »*, Sénat, septembre 2021, p.26.

Ainsi, en 2019, dans son projet de recherche, DIPLAB a estimé à deux cent soixante mille le nombre de personnes inscrites sur les principales plateformes de « micro-travail » mais à uniquement quinze milles le nombre de celles qui les utilisent avec une fréquence au moins hebdomadaire¹⁹⁶.

En 2018, Bernard Gazier et Damien Badet concluent qu'il y aurait en tout deux cent cinq milles personnes en France utilisatrices de plateformes. Parmi ces deux cent cinq milles personnes, cent milles travailleurs indépendants seraient des utilisateurs exclusifs et cent cinq milles des utilisateurs non exclusifs. Ceci représenterait en tout 7% des travailleurs indépendants et 0,8% des actifs occupés¹⁹⁷. Cette enquête ne distingue toutefois pas les plateformes numériques des autres intermédiaires non digitaux existants et ne tient pas non plus compte des travailleurs salariés utilisateurs de ces plateformes. Les chiffres sont donc à relativiser.

Les résultats de cette étude rejoignent les conclusions du rapport de 2019 de l'institut Montaigne qui évalue à moins de 1% la part des travailleurs des plateformes dans la population active¹⁹⁸.

Plus récemment, le Conseil de l'Europe a publié une infographie dans laquelle il évalue le nombre de travailleurs des plateformes dans l'Union européenne à vingt-huit millions trois cent mille, soit une proportion comparable au nombre de travailleurs dans l'industrie manufacturière¹⁹⁹.

Enfin, l'Observatoire de l'ubérisation estime à deux cent trente mille le nombre de travailleurs des plateformes numériques au 1^{er} janvier 2022 – cinquante-deux mille sept cents chauffeurs en voiture de transport avec chauffeur (VTC) et cent soixante-dix-neuf mille deux cents livreurs à deux roues (catégorie Autres activités de poste et de courrier)²⁰⁰.

106. Une évolution rapide. - La croissance des plateformes collaboratives est très rapide et en particulier dans les secteurs de la mobilité et de l'hébergement. L'exemple d'AirBnb l'illustre parfaitement. En sept ans, la plateforme a conquis trente-quatre

¹⁹⁶ A. Casilli, T. Tubaro, *Le Micro-Travail en France. Derrière l'automatisation, de nouvelles précarités au travail ?* Rapport final du projet DIPLAB, mai 2019.

¹⁹⁷ B. Gazier, « Nouvelles formes d'emploi liées au numérique et mesure de l'emploi », in Conseil National de l'Information Statistique, *L'économie numérique : enjeux pour la statistique publique*, colloque du 7 mars 2018.

¹⁹⁸ Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes...* (op. cit.), p.38.

¹⁹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/digital-platform-workers/>

²⁰⁰ <https://www.uberisation.org/content/blog/o%C3%B9-vivent-les-travailleurs-de-plateformes>

mille villes et cent quatre-vingt-dix pays, et propose autant de nuitées que les grandes entreprises hôtelières.

En outre, le nombre de VTC inscrit a augmenté de 65% entre 2017 et 2018. Sur la même période, le nombre de micro-entrepreneurs administrativement actifs dans le secteur des transports a crû de 80,6%²⁰¹.

Selon l'ONG britannique NESTA, 90% des plateformes collaboratives qui opèrent en Europe auraient été créées depuis 2000 et 65% depuis 2010²⁰².

Pour l'institut Montaigne, en revanche, les statistiques sont formelles, le travail sur les plateformes n'aurait pas vocation à se généraliser. Pourtant, le Conseil de l'Europe estime qu'une augmentation de 52% entre 2022 et 2025 serait à prévoir²⁰³.

L'Observatoire de l'ubérisation estime en outre que les emplois de livreurs et chauffeurs « ont explosé depuis janvier 2019, en particulier en 2020 et 2021 (...) Entre 2019 et 2022, le nombre de livreurs a été multiplié par plus de cinq (de trente-cinq mille à cent quatre-vingt mille entre janvier 2019 et juin 2022), tandis que le nombre de chauffeurs est passé de trente-trois milles à cinquante-trois milles soit une hausse de 1,6 point »²⁰⁴. L'observatoire explique cette forte augmentation par l'effet COVID.

107. Quel poids dans l'économie ? - Le Conseil d'Etat indique que « *Selon les études réalisées par la Commission européenne pour la réalisation de sa communication un agenda européen pour l'économie collaborative, les plateformes et les fournisseurs collaboratifs ont généré 28 milliards d'euros de recettes brutes dans l'Union européenne en 2015, ces recettes ayant pratiquement doublé par rapport à l'année précédente. Même si de telles prévisions doivent toujours être regardées avec prudence, certains experts estiment que l'économie collaborative pourrait apporter, à l'avenir, de 160 à 572 milliards d'euros à l'économie de l'Union* »²⁰⁵.

Dans son rapport de 2016, l'IGAS soutient qu'il y aurait dix milles plateformes collaboratives opérationnelles dont entre deux cent cinquante et trois cents opéreraient en France, soit 3%. Cent six d'entre elles seraient des plateformes d'emploi. Ceci

²⁰¹ Accos Stat n°289, juillet 2019.

²⁰² N. Amar, L-C Viossat, *Les plateformes collaboratives...* (op. cit.), p.29.

²⁰³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/digital-platform-workers/>

²⁰⁴ <https://www.uberisation.org/content/blog/o%C3%B9-vivent-les-travailleurs-de-plateformes>

²⁰⁵ Conseil d'Etat, *Puissance publique ...* (op. cit.), p. 35 ; Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social européen, au Comité des régions, *Un agenda européen pour l'économie collaborative*, COM 2016 356, 2 juin 2016.

n'aurait représenté que deux mille cinq cents emplois directs en France en 2015 et sept milliards de volumes d'affaires, soit une croissance de volume d'affaire de 79% depuis 2012.

Selon Pwc, le chiffre d'affaires mondial des plateformes collaboratives pourrait atteindre dans dix ans 50% du chiffre d'affaires total dans le secteur de l'hébergement et de la mobilité²⁰⁶.

108. Nouveau phénomène mais vieille question. – Le phénomène des plateformes est donc un phénomène qui malgré les nombreux travaux sur le sujet est encore difficilement chiffrable. Les travailleurs des plateformes semblent toutefois recouvrir une très faible part de la population. Il n'en demeure pas moins que le phénomène est remarquable par la vitesse de son apparition et par son poids dans l'économie d'un certain nombre de secteurs. Il paraît également être l'un des vecteurs importants du développement du travail indépendant.

Concernant le droit social, le développement du travail sur les plateformes est marquant, car il ravive la flamme de vieux débats. L'apparition de travailleurs libres, en théorie, d'exercer leur emploi comme bon leur semble, mais potentiellement contraints, en pratique, à un certain nombre d'obligations a retraîné le critère de la subordination juridique devant la critique. D'autant que certains de ces travailleurs sont soumis au risque de dépendance économique.

Les contentieux sur la qualification des travailleurs au regard du droit social se sont multipliés. Nombreux auteurs se sont penchés sur la question afin de trouver la solution la plus adéquate à cette nouvelle situation. Le législateur, enfin, national comme Européen s'est saisi de la question.

Le problème a un double versant. Il touche aussi bien au droit du travail qu'au droit de la protection sociale. La plupart des auteurs traitent la question sous l'angle travailliste. Or sous certains aspects la solution peut différer d'un domaine à l'autre.

Si les propositions de solutions sont multiples, la plupart des acteurs s'accordent sur un point : il est difficile de trouver une solution commune à toutes les plateformes numériques dans la mesure où ces dernières recouvrent des réalités extrêmement diverses.

²⁰⁶ N. Amar, L-C Viossat, *Les plateformes collaboratives...* (op. cit.), pp. 32-34.

Les cas posant des difficultés sont ceux dans lesquels le travailleur dispose d'une large liberté de travail mais dans lequel la plateforme exerce un fort contrôle sur la prestation. C'est sur cette question que des débuts de solutions ont été posés.

Section 2 - L'esquisse d'une solution pour les travailleurs des plateformes

109. Depuis près d'une dizaine d'années, le droit cherche à appréhender le phénomène des plateformes. Le législateur, la jurisprudence, la doctrine, tous y vont de leur solution.

Au niveau national, le choix semble avoir été fait en faveur du maintien du *statu quo* : les travailleurs des plateformes sont des indépendants. Toutefois, diverses mesures ont été adoptées afin d'assurer leur protection. Les juges semblent toutefois émettre une certaine résistance à cette solution et utilisent un outil en leur pouvoir pour assurer une plus grande protection de ces travailleurs : la requalification en contrat de travail (§1).

Différents travaux pourraient à l'avenir influencer le droit social : ceux effectués au niveau européen, mais également le travail important de doctrine en la matière (§2).

§1 La solution française, l'utilisation des critères traditionnels

110. Très attendus, le législateur (I) comme la Cour de cassation (II) ont proposé leur solution, chacun avec les outils à leur disposition concernant les travailleurs des plateformes.

I- Un indépendant protégé pour le législateur²⁰⁷

111. Depuis 2016, le législateur s'est emparé de la question des plateformes. Il en ressort une volonté de garantir la possibilité de recourir au travail indépendant au sens du Code du travail, en contrepartie de garanties de protection sociale toujours plus importantes.

²⁰⁷ J-Y. Frouin, « Réguler les plateformes numériques de travail », *Dr soc.* 2021. 201.

La première loi en la matière a été la loi « Travail » (A), elle a par la suite été complétée par de nombreuses dispositions (B).

*A- La construction d'une responsabilité sociale*²⁰⁸

112. Des travailleurs indépendants. – Les premiers jalons de ce schéma ont été posés par la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Cette loi insère dans la septième partie du Code du travail un titre IV intitulé « *Travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique* ». Ce nouveau titre crée des droits à l'égard des travailleurs des plateformes et des obligations à l'égard de ces dernières.

Au terme de l'article L. 7341-1 du Code du travail, ce titre est applicable aux « *travailleurs indépendants recourant, pour l'exercice de leur activité professionnelle, à une ou plusieurs plateformes de mise en relation par voie électronique définies à l'article 242 bis du code général des impôts.* »

Deux remarques nous viennent à la lecture de cet article. Concernant les travailleurs des plateformes, cet article ne pose pas de présomption ni de salariat ni d'indépendance. Il laisse toutefois entendre que des travailleurs indépendants peuvent recourir aux plateformes.

Concernant les plateformes, le nouveau régime ne s'applique donc pas à toutes les plateformes mais uniquement à celles définies à l'article 242 bis du Code général des impôts. Sont donc seules visées les plateformes qui mettent en « *relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service* ».

Une circulaire du 8 juin 2017 précise que sont visées les plateformes qui :

- « *Déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu, à savoir les conditions et modalités techniques et matérielles de mise en*

²⁰⁸ L. n°2016-1088, 8 août 2016, art. 60 ; D. n°2017-774, 4 mai 2017 ; Circ. Interm. E n°DGT/RT1/DGEFP/SDPFC/DSS/2C/2017/256 du 8 juin 2017 relative à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique ; F. Calinaud, A. Veran, « En questions : les plateformes d'intermédiation sont-elles créatrices de salariés ? », *JCP S* 2018. 41 ; A. Casado, « Droit des travailleurs indépendants utilisant des plateformes de mise en relation », *JT* 2017. 30 ; I. Desbarats, « Quel statut social pour les travailleurs des plateformes numériques ? La RSE en renfort de la loi », *Dr. soc.* 2017. 971.

œuvre de la prestation de service fournie ou les caractéristiques et spécifications techniques du bien vendu ;

- *Et fixent son prix, c'est-à-dire se fondent, directement ou indirectement, sur un barème, une grille de rémunération, un référentiel ou tout autre base de calcul afin de fixer la valeur de la prestation de service ou du bien vendu qui doit être facturée par le travailleur indépendant au client avec qui la plateforme le met en relation par voie électronique. »²⁰⁹*

113. Une responsabilité sociale. - Aux termes de l'article L. 7342-1 du Code du travail :

« Lorsque la plateforme détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe son prix, elle a, à l'égard des travailleurs concernés, une responsabilité sociale qui s'exerce dans les conditions prévues au présent chapitre ».

La loi de 2016 permet donc le recours au travail indépendant sur les plateformes numériques, mais impose aux plateformes les plus intrusives dans l'organisation du travail une « responsabilité sociale ». Cette responsabilité sociale consiste en l'octroi de garanties en matière d'accident du travail, de formation et de droit syndical.

Les travailleurs indépendants des plateformes bénéficient, désormais, d'un dispositif de prise en charge de leurs cotisations d'accidents du travail par les entreprises gestionnaires des plateformes électroniques. L'article L. 7342-2 dispose ainsi désormais que :

« Lorsque le travailleur souscrit une assurance couvrant le risque d'accidents du travail ou adhère à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail mentionnée à l'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale, la plateforme prend en charge sa cotisation, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Ce plafond ne peut être supérieur à la cotisation prévue au même article L. 743-1.

Le premier alinéa du présent article n'est pas applicable lorsque le travailleur adhère à un contrat collectif souscrit par la plateforme et comportant des garanties au

²⁰⁹ Circ. Interm. n°DGT/RT1/DGEFP/SDPFC/DSS/2C/2017/256 du 8 juin 2017 relative à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

moins équivalentes à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail mentionnée au premier alinéa, et que la cotisation à ce contrat est prise en charge par la plateforme. »

En vertu de l'article L. 743-1 du Code de la Sécurité sociale, toutes les personnes qui ne bénéficient pas à un autre titre des dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale ont la possibilité de s'assurer volontairement. Cette assurance volontaire ouvre droit aux prestations prévues par le régime général au titre de l'assurance accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), à l'exception des indemnités journalières en cas d'incapacité temporaire.

Désormais lorsqu'un travailleur des plateformes recourt à ce dispositif, la plateforme a l'obligation de prendre en charge sa cotisation. La prise en charge est limitée à un plafond prévu par l'article D. 7342-2 du code du travail. Ce plafond ne peut pas, en tout état de cause, être supérieur à la cotisation due au titre de l'assurance.

Ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le travailleur adhère à un contrat collectif souscrit par la plateforme et comportant des garanties au moins équivalentes à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail, dont la prime est prise en charge par la plateforme²¹⁰. La loi laisse donc une certaine liberté aux parties quant au choix des garanties.

En deuxième lieu, la plateforme prend en charge la contribution à la formation continue prévue à l'article L. 6312-2 du Code du travail. Les travailleurs des plateformes peuvent également bénéficier, à leur demande, de la validation des acquis de l'expérience mentionnés aux articles L. 6111-1 et L. 6411-1 du même code. La plateforme prend alors en charge les frais d'accompagnement dans la limite de 3% du plafond annuel de la sécurité sociale et lui verse une indemnité pour compenser la perte de revenus occasionnée par l'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience. Cette indemnité est due dans la limite de vingt-quatre fois le taux horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance²¹¹.

Ces garanties ne concernent que les travailleurs ayant réalisé un chiffre d'affaires sur la plateforme inférieur à 13% du plafond annuel de la sécurité sociale²¹².

²¹⁰ C. trav., art. L. 7342-2.

²¹¹ C. trav., art. L. 7342-3; D. 7342-3.

²¹² C. trav., art. D. 7342-1.

Pour le calcul de la cotisation afférente aux accidents du travail et de la contribution à la formation professionnelle, seul est pris en compte le chiffre d'affaires réalisé par le travailleur sur la plateforme. Lorsque plusieurs plateformes sont tenues de prendre en charge ces cotisations, chacune d'entre elles les rembourse *au prorata* du chiffre d'affaires que le travailleur indépendant a réalisé par son intermédiaire, rapporté au chiffre d'affaires total qu'il a réalisé au cours de l'année civile par l'intermédiaire des plateformes²¹³.

Enfin, les articles L. 7342-5 et L. 7342-6 du Code du travail instaurent un droit syndical au bénéfice de ces travailleurs. Désormais « *les mouvements de refus concerté de fournir leurs services organisés par les travailleurs mentionnés à l'article L. 7341-1 en vue de défendre leurs revendications professionnelles ne peuvent, sauf abus, ni engager leur responsabilité contractuelle, ni constituer un motif de rupture de leurs relations avec les plateformes, ni justifier de mesures les pénalisant dans l'exercice de leur activité.* »²¹⁴ « *Les travailleurs mentionnés à l'article L. 7341-1 bénéficient du droit de constituer une organisation syndicale, d'y adhérer et de faire valoir par son intermédiaire leurs intérêts collectifs.* »²¹⁵.

Cette loi constitue une étape importante dans la mesure où elle dessine l'ébauche d'un droit des travailleurs des plateformes.

B- Un dispositif complété par de nouvelles protections

114. L'article 44 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités²¹⁶. – Dans la continuité de la loi de 2016, le législateur a adopté le 24 décembre 2019 une nouvelle disposition relative aux travailleurs des plateformes. Cette loi introduit une nouvelle section intitulée : « dispositions particulières » au chapitre sur la responsabilité sociale du Code du travail applicable « *aux travailleurs en lien avec des plateformes définis à l'article L. 7341-1 et exerçant l'une des activités suivantes : 1° Conduite d'une voiture de transport avec chauffeur ; 2° Livraison de*

²¹³ C. trav., art. L. 7342-4 ; D. 7342-1 et 7342-4.

²¹⁴ C. trav., art. L. 7342-5.

²¹⁵ C. trav., art. L. 7342-6.

²¹⁶ L. n°2019-1428, 24 déc. 2019, ; G. Loiseau, « Travailleurs des plateformes : un naufrage législatif », *JCP S* 2020, 1000 ; K. Van Den Bergh, « La charte sociale des opérateurs des plateformes « Couvrez cette subordination que je ne saurais voir » » *Dr. soc.* 2020, 439.

marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, motorisé ou non. »²¹⁷. Il offre la possibilité aux plateformes d'établir une charte « *définissant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation* »²¹⁸. Le législateur avait déjà tenté de mettre en place ce dispositif dans la loi « Avenir professionnelle »²¹⁹ mais s'était vu censurée par le Conseil constitutionnel, car elle constituait un cavalier législatif²²⁰.

Cette charte doit rappeler les dispositions du chapitre 2 du titre IV du livre III de la partie VII du Code du travail et préciser :

« 1° Les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs avec lesquels la plateforme est en relation, en particulier les règles selon lesquelles ils sont mis en relation avec ses utilisateurs ainsi que les règles qui peuvent être mises en œuvre pour réguler le nombre de connexions simultanées de travailleurs afin de répondre, le cas échéant, à une faible demande de prestations par les utilisateurs. Ces règles garantissent le caractère non exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme et de se connecter ou se déconnecter, sans que soient imposées des plages horaires d'activité ;

2° Les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services ;

3° Les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels ;

4° Les mesures visant notamment :

a) A améliorer les conditions de travail ;

²¹⁷ C. trav., art. 7342-8.

²¹⁸ C. trav., Art. 7342-9 al. 1.

²¹⁹ L. n°2018-771, 5 sept. 2018.

²²⁰ Cons. const., 4 sept. 2018, n°2018-769 DC, §59 s., AJDA 2018. 1640 ; AJCT 2019. 56, obs. M. Beye ; Constitutions 2018. 374, chron. P. Bachschmidt.

b) A prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers ;

5° Les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle ;

6° Les modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité professionnelle ;

7° La qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur répondant aux exigences de l'article L. 442-1 du code de commerce ainsi que les garanties dont le travailleur bénéficie dans ce cas ;

8° Le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme dont les travailleurs peuvent bénéficier. »

Cette charte doit être homologuée auprès de la Direction générale du travail²²¹. L'homologation « *ne peut caractériser l'existence d'un lien de subordination* ».

A l'origine, l'article L. 7342-9 du Code du travail prévoyait en outre que : « *le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° du présent article ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs.* »

La loi offrait ainsi un large pouvoir d'autorégulation aux acteurs privés tout en les protégeant du risque de requalification. Le Conseil Constitutionnel s'est opposé à un tel dispositif jugeant que :

« Les dispositions contestées permettent aux opérateurs de plateforme de fixer eux-mêmes, dans la charte, les éléments de leur relation avec les travailleurs

²²¹ C. trav., art. D. 7342-7.

indépendants qui ne pourront être retenus par le juge pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique et, par voie de conséquence, l'existence d'un contrat de travail. Le législateur leur a donc permis de fixer des règles qui relèvent de la loi et, par conséquent, a méconnu l'étendue de sa compétence. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs des requérants à l'encontre de ces dispositions, les mots « et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1 ° à 8 ° du présent article » figurant au trente-neuvième alinéa de l'article 44 sont contraires à la Constitution. »²²²

Le dispositif prévu par le législateur est ainsi « mort-né »²²³. Aussi, la charte semble avoir perdu une grande partie de son intérêt et la question de la qualification des travailleurs est demeurée entière.

Par ailleurs, la loi a complété la garantie formation en prévoyant l'abondement du compte personnel de formation (CPF) des travailleurs par les plateformes sur lesquelles ils réalisent un chiffre d'affaires supérieur à un seuil fixé par décret²²⁴.

115. Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022²²⁵. – Dans le domaine de la Sécurité sociale, le législateur a adopté une disposition concernant les plateformes dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022.

Ainsi, l'article 105, IV de la loi ouvre la possibilité, pour les travailleurs des plateformes numériques de mobilité visées à l'article L. 7342-8 du Code du travail, d'opter pour une affiliation au régime général. Cette affiliation s'opère par la technique de l'assimilation puisque ces travailleurs pourront bénéficier du régime d'assimilé salarié des « *particuliers qui vendent des biens neufs qu'ils ont confectionnés ou achetés pour les revendre ou qui fournissent des services rémunérés de manière ponctuelle* » visé à l'article L. 311-3 37° du Code de la Sécurité sociale.

Le législateur fait donc le choix, en droit de la protection sociale comme en droit du travail, d'utiliser les catégories classiques de travailleur. Le droit de la Sécurité

²²² Cons. Const., 20 déc. 2019, n°2019-794 DC §28.

²²³ G. Loiseau, « Travailleur des plateformes ... (op. cit.) », 1000.

²²⁴ M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information ... (op. cit.)*, p. 33

²²⁵ L. n°2021-1754, 23 déc. 2021 ; Cons. const. n°2021-832, 16 déc. 2021 ; Etude, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 », *JCP S* 2022. 1002.

sociale s'éloigne toutefois du droit du travail en privilégiant la technique de l'assimilation.

Il s'éloigne également du droit du travail en ce qu'il offre un droit d'option au travailleur qui peut lui-même opter pour le régime dont il souhaite relever.

Ce dispositif est applicable depuis le 1^{er} janvier 2022. Il demeure toutefois subordonné à la publication du décret de mise en œuvre du dispositif ultra-simplifié de déclaration des revenus issus des très petites activités économiques collaboratives dont l'entrée en vigueur avait été prévue à compter de cette date²²⁶.

Le I de l'article 105 prévoit, en outre, dans le cadre du dialogue social instauré notamment par l'ordonnance n°2021-484 du 21 avril 2021, la possibilité pour certaines plateformes de proposer aux travailleurs des prestations de protection sociale complémentaire entrant dans le champ des articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de la sécurité sociale. Les plateformes visées sont celles opérant dans les deux secteurs d'activité de conduite d'une VTC et de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, motorisé ou non – à vélo, scooter ou tricycle. Les travailleurs de ces plateformes peuvent donc désormais bénéficier des garanties de prévoyance complémentaire (ou de retraite supplémentaire) versées par des institutions de prévoyance, mutuelles ou unions de mutuelles ou encore des entreprises d'assurance. Les contributions de la plateforme et les cotisations des travailleurs concernés finançant ces garanties sont exclues de l'assiette sociale des travailleurs indépendants, y compris les micro-entrepreneurs. Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

116. Les ordonnances sur le dialogue social. – Le dialogue social des travailleurs des plateformes est un sujet central des différentes réformes. Deux ordonnances sont notamment parues sur le sujet : l'ordonnance n°2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et l'ordonnance n°2022-492 du 6 avril 2022 renforçant l'autonomie des travailleurs indépendants des plateformes de mobilité, portant organisation du dialogue social de secteur et complétant les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi.

²²⁶ Etude, « Loi de financement ... (op. cit.), 1002 ; L. n°2020-1576, 14 déc. 2020, art. 22.

Ces ordonnances ont notamment créé un établissement public chargé de réguler le dialogue social entre les plateformes de mise en relation et les travailleurs qui leur sont liés par un contrat commercial. La seconde ordonnance introduit dans le code du travail la possibilité d'engager une négociation collective sectorielle sur le thème de la protection sociale complémentaire²²⁷.

117. Se construit donc progressivement un droit des travailleurs des plateformes. Ces travailleurs peuvent être des travailleurs indépendants au sens du code du travail mais bénéficient d'une couverture plus importante qu'un indépendant, et ce notamment en matière de protection sociale.

Cette approche ne semble toutefois pas totalement partagée par la Cour de cassation qui utilise son pouvoir de requalification pour protéger les travailleurs des plateformes au titre du droit social.

II- Le recours à la requalification par le juge²²⁸

118. La Cour de cassation partage la position du législateur concernant la volonté d'utiliser les règles traditionnelles de qualification des travailleurs. Toutefois, utilisant les outils à sa disposition, elle semble favoriser l'application des dispositions applicables aux travailleurs salariés. C'est en tout cas ce qui semble pouvoir être lu dans les deux premières grandes décisions rendues par la Cour à ce sujet (A). De nouvelles décisions viennent toutefois tempérer cette position (B).

A- Les arrêts Take Eat Easy et Uber

119. Les deux arrêts traitent de questions relatives au droit du travail. Toutefois, au regard de la définition très proche de la notion de salarié dans ces deux branches du droit, il est intéressant d'étudier le raisonnement de la Cour.

²²⁷ C. trav., art. L. 7343-37.

²²⁸ Pour un article développé sur le contentieux des plateformes en matière de droit du travail : A. Fabre, « Les travailleurs des plateformes sont-ils des salariés ? Premières réponses frileuses des juges du français », *Dr. soc.* 2018. 547.

120. L'arrêt *Take Eat Easy*²²⁹. – La Cour de cassation s'est prononcée pour la première fois sur la question le 28 novembre 2018 dans un arrêt *Take Eat Easy*. Dans cet arrêt, elle a tranché pour une requalification en contrat de travail d'une relation entre un livreur et une plateforme de livraison de plat à emporter.

En l'espèce, la société *Take eat easy* utilisait une plateforme numérique afin de mettre en relation des restaurateurs partenaires, des clients passant commande de repas et des livreurs à vélo exerçant leur activité sous un statut d'indépendant. Les documents non contractuels remis aux coursiers présentaient un système de bonus et de malus. Des bonus "Time Bank" étaient remis en fonction du temps d'attente au restaurant et des bonus "KM" en fonction du dépassement de la moyenne kilométrique des coursiers. Des pénalités, appelées "strikes", étaient quant à elles distribuées en cas de manquement du coursier à ses obligations contractuelles : désinscription tardive à une course, connexion partielle, absence de réponse à son téléphone, incapacité de réparer une crevaison, refus de faire une livraison, circulation sans casque, "No-show" (inscrit mais non connecté), connexion en dehors de la zone de livraison ou sans inscription sur le calendrier, insulte du "support" ou d'un client, conservation des coordonnées de client, cumul de retards importants sur livraisons, circulation avec un véhicule à moteur, que sur une période d'un mois ou tout autre comportement grave. Le cumul de deux "strikes" entraînait une perte de bonus. L'accumulation de trois "strikes" conduisait à la convocation du coursier "pour discuter de la situation et de (sa) motivation à continuer à travailler comme coursier partenaire de *Take Eat Easy*". Enfin, si le travailleur additionnait quatre "strikes", cela avait pour conséquence la désactivation du compte et à la désinscription des "shifts" réservés.

Un des coursiers avait saisi le conseil de prud'hommes d'une demande de requalification de la relation contractuelle en contrat de travail. Les juges du fond s'étaient déclarés incompétents pour connaître de cette demande, le coursier et la plateforme n'étant pas liés par un contrat de travail. Pour argumenter sa décision, la Cour d'appel avait affirmé que si, de prime abord, le système mis en place par la société *Take Eat Easy* était évocateur du pouvoir de sanction que peut mobiliser un employeur, il ne suffisait pas dans les faits à caractériser le lien de subordination allégué. La Cour

²²⁹ Soc. 28 nov. 2018, 17-20.079 ; Cour de cassation, Note explicative relative à l'arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 - Chambre sociale (pourvoi n°17-20.079) ; N. Anciaux, « Le contrat de travail : réflexion à partir de l'arrêt *Take It Easy* », *JCP S* 2019. 1026 ; G. Loiseau, « Les livreurs sont-ils des salariés des plateformes numériques ? », *JCP S* 2018. 1398 ; B. Bossu, « Plateforme numérique : le droit du travail fait la résistance », *JCP E* 2019. 1031.

considérait, en effet, que les pénalités auxquelles étaient soumis les travailleurs étaient prévues pour des comportements objectivables constitutifs de manquements à des obligations contractuelles. Selon elle, ces sanctions ne remettaient nullement en cause la liberté du coursier de choisir ses horaires de travail ou de choisir de ne pas travailler pendant une période dont la durée restait à sa seule discrétion. Le travailleur pouvait sans avoir à en justifier, choisir chaque semaine ses jours de travail et leur nombre sans être soumis à une quelconque durée du travail ni à un quelconque forfait horaire ou journalier. Il pouvait également fixer seul ses périodes d'inactivité ou de congés et leur durée. Cette liberté totale de travailler ou non était, selon la cour, exclusive d'une relation salariale.

Le coursier a formé un pourvoi. La liquidation judiciaire de la société *Take it easy* avait été prononcée entre temps et le liquidateur avait refusé d'inscrire au passif de la liquidation les demandes du coursier en paiement des courses effectuées.

La Chambre sociale de la Cour de cassation a cassé l'arrêt d'appel affirmant que :

« Attendu cependant que l'existence d'une relation de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties ni de la dénomination qu'elles ont donnée à leur convention mais des conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité des travailleurs ; que le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ;

Qu'en statuant comme elle a fait, alors qu'elle constatait, d'une part, que l'application était dotée d'un système de géolocalisation permettant le suivi en temps réel par la société de la position du coursier et la comptabilisation du nombre total de kilomètres parcourus par celui-ci et, d'autre part, que la société Take Eat Easy disposait d'un pouvoir de sanction à l'égard du coursier, la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations dont il résultait l'existence d'un pouvoir de direction et de contrôle de l'exécution de la prestation caractérisant un lien de subordination, a violé le texte susvisé ; »

La Cour de cassation réaffirme donc dans un premier temps la solution appliquée depuis plusieurs années en matière de contrat de travail. Elle rappelle en premier lieu le principe d'indisponibilité de la qualification de contrat de travail posé par les arrêts *Barrat*²³⁰ et *Labanne*²³¹. Elle réaffirme en second lieu l'actualité du critère de subordination juridique posé par les arrêts *Bardou*²³² et *Société Générale*²³³. Le critère déterminant pour caractériser un contrat de travail est donc toujours le lien de subordination juridique défini par le pouvoir de directive, contrôle et sanction détenu par l'employeur à l'égard du salarié.

Dans un second temps, la Cour de cassation répond à la question laissée alors ouverte par la loi de 2016 : l'article L. 7342-1 du Code du travail n'empêche pas la requalification en contrat de travail d'une relation de travail entre un travailleur et une plateforme fondée sur un lien de subordination juridique.

Enfin, la Cour de cassation va à l'encontre du raisonnement de la Cour d'appel en reconnaissant un pouvoir de sanction que les juges du fond avaient jusque-là tendance à exclure et un pouvoir de contrôle dans la possibilité de géolocaliser le travailleur.

121. L'arrêt Uber²³⁴. – Le 4 mars 2020, la Cour de cassation s'est de nouveau prononcée pour la requalification d'une relation entre une plateforme et un travailleur en contrat de travail.

L'arrêt concernait la société Uber BV. Un de ses chauffeurs, après la clôture définitive de son compte par la société Uber BV, avait saisi la juridiction prud'homale d'une demande de requalification de la relation contractuelle en contrat de travail.

La cour d'appel, par un arrêt infirmatif, a jugé que le contrat de partenariat signé par le chauffeur et la société Uber BV s'analysait en un contrat de travail et a renvoyé l'affaire devant le conseil de prud'hommes afin qu'il statue au fond sur les demandes du

²³⁰ Ass. Plén., 4 mars 1983, n°81-15.290 81-11.647, Publié au bulletin.

²³¹ Soc., 19 déc. 2000, n°98-40.572, Publié au bulletin.

²³² Civ., 6 juill. 1931 : D. 1931, jurispr., p. 121.

²³³ Soc. 13 nov. 1996, *Société Générale c/ URSSAF de la Haute-Garonne*, JCP E 1997. II. 911, note J. Barthélémy et J.-J. Dupeyroux, à propos de l'arrêt *Société Générale*, *Dr. soc.* 1996. 1067.

²³⁴ Soc., 4 mars 2020, 19-13.316 ; J.-Y. Frouin, « Réguler les plateformes numériques de travail », *Dr. soc.* 2021. 201 ; A. Lampert, « Entre salarié et indépendant, un débat frontalier permanent », *JCP S* 2020. 3096 ; G. Loiseau, « Le droit du travail en boussole », *JCP S* 2020. 1080. ; K. Van Den Bergh, « La charte sociale... (op. cit.) », 439 ; B. Bossu, « Le chauffeur Uber est bien un salarié », *JCP G* 2020. 901 ; M. Depincé, D. Mainguy, B. Siau, « Requalification de la relation contractuelle entre une plateforme et un chauffeur de VTC en contrat de travail salarié – Aspects de droit du travail et de droit de la concurrence », *JCP E* 2020. 1282.

chauffeur au titre de rappel d'indemnités, de rappel de salaires, de dommages-intérêts pour non-respect des durées maximales de travail, de travail dissimulé et licenciement sans cause réelle et sérieuse.

La société a formé un pourvoi en cassation. Dans un arrêt du 4 mars 2020, la Cour de cassation confirme la jurisprudence *Take Eat Easy*. Ce faisant, elle réaffirme l'utilisation du critère de subordination juridique énoncée par l'arrêt *Société Générale* et refuse l'application de la dépendance économique.

Dans une note explicative, la Cour de cassation justifie sa position :

« (...) d'une part la Cour de justice de l'Union européenne, tant sur le terrain de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail que sur celui de la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, décide que la notion de travailleur visée dans ces deux textes communautaires est une notion autonome, c'est-à-dire défini par le droit de l'Union européenne lui-même et non pas renvoyée pour sa définition au droit interne de chaque Etat membre (voir notamment CJUE, 14 octobre 2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09; CJUE, 7 avril 2011, *Dieter May*, C-519/09; CJUE, 26 mars 2015, *Fenoll*, C316/13; voir par ailleurs l'article 3 de la directive 89/391 précitée). Or la définition donnée du travailleur par la Cour de justice est semblable à celle de la chambre sociale depuis l'arrêt *Société Générale*, c'est-à-dire le critère du lien de subordination (CJUE, arrêt *Fenoll*, 26 mars 2015, préc.). D'autre part, dans sa décision n°2019-794 DC du 20 décembre 2019 par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré en partie l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités en ce qu'il écartait le pouvoir de requalification par le juge de la relation de travail d'un travailleur de plate-forme en contrat de travail, le Conseil constitutionnel s'est référé à de multiples reprises au critère de l'état de subordination juridique (voir les points 25 et 28). »

La note donne également des précisions sur la définition du travail indépendant :

« *Quant au travail indépendant, il se caractérise par les éléments suivants : la possibilité de se constituer une clientèle propre, la liberté de fixer ses tarifs, la liberté de fixer les conditions d'exécution de la prestation de service.* »

En l'espèce, la Cour d'appel avait constaté :

« 1°) *que ce chauffeur a intégré un service de prestation de transport créé et entièrement organisé par cette société, service qui n'existe que grâce à cette plate-forme, à travers l'utilisation duquel il ne constitue aucune clientèle propre, ne fixe pas librement ses tarifs ni les conditions d'exercice de sa prestation de transport;*

2°) *que le chauffeur se voit imposer un itinéraire particulier dont il n'a pas le libre choix et pour lequel des corrections tarifaires sont appliquées si le chauffeur ne suit pas cet itinéraire;*

3°) *que la destination finale de la course n'est parfois pas connue du chauffeur, lequel ne peut réellement choisir librement, comme le ferait un chauffeur indépendant, la course qui lui convient ou non;*

4°) *que la société a la faculté de déconnecter temporairement le chauffeur de son application à partir de trois refus de courses et que le chauffeur peut perdre l'accès à son compte en cas de dépassement d'un taux d'annulation de commandes ou de signalements de "comportements problématiques". »*

La Cour de cassation approuve l'arrêt d'appel et reconnaît l'existence d'un lien de subordination lors des connexions du chauffeur de VTC à l'application Uber. Elle exclut de prendre en considération le fait que le chauffeur n'a aucune obligation de connexion, et qu'aucune sanction n'existe en cas d'absence de connexion quelle qu'en soit la durée (à la différence de ce qui existait dans l'application Take Eat Easy). Elle s'appuie pour ce faire sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui « *retient que la qualification de "prestataire indépendant" donnée par le droit national n'exclut pas qu'une personne doit être qualifiée de "travailleur", au sens du droit de l'Union, si son indépendance n'est que fictive, déguisant ainsi une véritable*

relation de travail (CJUE, 13 janvier 2004, Allonby, C-256/01, point 71; CJUE, 4 décembre 2014, C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media, point 35) et que le fait qu'aucune obligation ne pèse sur les travailleurs pour accepter une vacation est sans incidence dans le contexte en cause (CJUE, 13 janvier 2004, Allonby, préc., point 72). »

La Cour de cassation semble donc dans cet arrêt choisir la solution du *statu quo* et de la requalification au cas par cas.

122. Tous les travailleurs des plateformes salariés ? – Dans ces deux arrêts, la Cour de cassation a opté pour l'application du régime salarié aux travailleurs des plateformes. Cela signifie-t-il que la Cour de cassation souhaite qualifier les travailleurs des plateformes de travailleur salarié ? Si comme le souligne Jean-Yves Frouin²³⁵, il pourrait être envisagé que l'ensemble des travailleurs Uber sont des salariés, il paraît difficile de considérer que tous les travailleurs des plateformes sont des salariés au regard de leur grande diversité. C'est d'ailleurs ce que semble confirmer la Cour de cassation dans plusieurs arrêts ayant suivi l'arrêt *Uber*.

B- *Les arrêts post Uber*

123. Depuis l'arrêt *Uber*, les recours en requalification se sont multipliés. Nous ne mentionnerons ici que certaines décisions afin d'illustrer le fait que si la jurisprudence continue de faire le choix de la requalification, cette solution n'est pas automatique.

124. Le choix de la requalification. - A la suite de l'arrêt *Uber*, les juges du fond comme la Cour de cassation ont, à plusieurs reprises, choisi de requalifier les relations de travail unissant un travailleur et une plateforme de contrat de travail. Tel a notamment été le cas dans un arrêt de Cour d'appel rendu dans le cadre d'un contentieux opposant la plateforme Deliveroo à l'un de ses livreurs²³⁶ ou dans un arrêt du 15 mars 2023 *Bolt*²³⁷. Plus récemment encore, le 20 janvier 2023, le CPH de Lyon

²³⁵ J.-Y. Frouin, « Réguler les plateformes ... (op. cit.) », 201.

²³⁶ CA Paris, Pôle 6, Chambre 6, 6 juillet 2022, RG n°20/01914.

²³⁷ Soc. 15 mars 2023, 21-17.316.

a requalifié cent trente-neuf contrats établis avec la plateforme Uber de contrats de travail²³⁸.

En revanche, d'autres décisions ont au contraire exclu la qualification de salarié.

125. L'arrêt *Voxtur*²³⁹. – C'est notamment le cas de l'arrêt *Voxtur* rendu en mars 2022. Dans cette affaire, les juges du fond avaient jugé que la relation de travail entre le travailleur et la plateforme Voxtur devait être qualifiée de contrat de travail dans la mesure où « *le chauffeur n'avait pas le libre choix de son véhicule, qu'il y avait interdépendance entre les contrats de location et d'adhésion à la plateforme, que le GPS permettait à la société de localiser, en temps réel, chaque véhicule connecté, de manière à procéder à une répartition optimisée et efficace des courses, en termes de temps de prise en charge de la personne à transporter et de trajet à effectuer, et d'assurer ainsi un contrôle permanent de l'activité du chauffeur, que la société fixait le montant des courses qu'elle facturait au nom et pour le compte du chauffeur, et qu'elle modifiait unilatéralement le prix des courses, à la hausse ou à la baisse en fonction des horaires* ». Ils avaient également considéré que « *la société disposait d'un pouvoir de sanction à l'égard du chauffeur, à travers le système de notation par les personnes transportées* ». La Cour de cassation a cassé l'arrêt d'appel jugeant que ces motifs étaient « *insuffisants à caractériser l'exercice d'un travail au sein d'un service organisé selon des conditions déterminées unilatéralement par la société Voxtur, sans constater que celle-ci avait adressé à M. [T] des directives sur les modalités d'exécution du travail, qu'elle disposait du pouvoir d'en contrôler le respect et d'en sanctionner l'inobservation* »²⁴⁰.

Cet arrêt n'est pas un revirement de la jurisprudence Uber mais il démontre que les requalifications s'opèrent au cas par cas et qu'il n'est, par conséquent, pas question d'opter pour une qualification commune à l'ensemble des utilisateurs des plateformes.

126. L'arrêt *Clic and Walk*. - Un second arrêt peut être cité à cet égard : celui rendu par la Cour criminelle en avril 2022.

²³⁸ Parmi les décisions rendues : CPH Lyon, 20 janv. 2023, n° 20/00746 ; E. Lilliu, « Le CPH de Lyon écrit un nouvel épisode de la sage Uber », *SSL* n°2033, 13 févr. 2023, p. 13.

²³⁹ Soc. 13 avr. 2022, n°20-14.870

²⁴⁰ Soc. 13 avr. 2022, n°20-14.870 ; F. Loiseau, « Le droit tourmenté des travailleurs de plateformes », *JCP S* 2022. 1137.

Cet arrêt concernait la plateforme Clic and Walk. Cette plateforme propose des missions ponctuelles et de courtes durées « *s'inscrivant dans la vie quotidienne des consommateurs, consistant, pour le particulier qui y souscrit, appelé « clicwalker », à collecter des données ou à donner son avis sur un produit, une vitrine, une expérience client ou une pratique commerciale via cette application en contrepartie de quelques euros ou de points-cadeaux* »²⁴¹.

La Cour d'appel de Douai avait reconnu dans la relation qu'entretenait la plateforme avec ces utilisateurs une relation de travail subordonné²⁴². La Cour de cassation casse cet arrêt, refusant ainsi que la qualification de salarié soit attribuée aux utilisateurs de la plateforme. La Cour se justifie en affirmant notamment que ;

- Les utilisateurs « *étaient libres d'accepter ou non les missions disponibles sur l'application et de les abandonner, qu'ils étaient également libres de gérer leur temps comme ils l'entendaient et qu'ils ne percevaient qu'une faible rémunération, ce dont il se déduisait qu'ils bénéficiaient d'une liberté totale exclusive d'un lien de subordination, dont l'exercice n'était pas même limité par un état de dépendance économique* ».
- « *la société n'exerce aucun pouvoir de direction mais se borne à proposer des missions détaillées auxquelles les particuliers sont totalement libres de souscrire ou non après avoir pris connaissance du contenu de la mission, que le contrôle exercé, qui n'intervient qu'une fois la mission achevée, consiste uniquement à vérifier l'exécution de l'obligation contractuelle qui est la cause de la gratification, et que l'absence de rémunération sanctionne exclusivement le défaut d'exécution de cette obligation librement souscrite* »
- « *les missions proposées l'étaient non en considération des aptitudes professionnelles des « clicwalkers » mais au regard de leur seule qualité de consommateurs et qu'elles n'étaient par ailleurs qu'occasionnelles et peu rémunératrices* ».

Ainsi, la solution de l'arrêt Clic and Walk diffère donc des arrêts de 2018 et 2020. Toutefois, il faut également noter qu'elle diffère fondamentalement sur la question initiale : la frontière à clarifier n'était pas ici celle du travail salarié et du

²⁴¹ Crim., 5 avr. 2022, n°20-81.775.

²⁴² CA, Douai, 12 Févr. 2020, RG 10.00137.

travail indépendant mais celle de l'activité professionnelle et de l'activité non professionnelle. Elle ne contredit donc aucunement les solutions précédentes mais confirme la grande diversité de l'activité sur les plateformes et le besoin, dans le contexte législatif actuel, de solutions au cas par cas.

En outre, elle souligne une question que nous redévelopperons ultérieurement : celle de la frontière entre activité professionnelle et non professionnelle²⁴³.

§2 Quelle solution pour l'avenir ?

127. Les solutions concernant la qualification juridique et la couverture sociale des travailleurs des plateformes sont toujours en construction et font encore l'objet de débats. Aussi, il est utile d'étudier les différentes pistes proposées par la doctrine, afin de rechercher si certaines d'entre elles ne pourraient pas constituer une alternative plus adéquate que le dispositif actuel (I).

Il est également impératif de se rappeler que l'Union européenne n'est pas exclue du champ de cette réflexion et que certaines solutions pourraient conduire à une modification du droit français (II).

I- Les solutions doctrinales

128. La doctrine s'est abondamment saisie du sujet. Divers rapports et articles sont parus sur la question²⁴⁴. Plusieurs pistes ont ainsi été envisagées. Sans prétendre en dresser la liste complète, nous en présentons les principales. La plupart de ces propositions sont faites sous un angle majoritairement travailliste, toutefois au regard de la similitude des deux matières dans le domaine, ces solutions intéressent le droit social dans son ensemble. Trois pistes semblent avoir été évoquées : la qualification de travailleur salarié (A), l'élaboration d'un statut *sui generis* (B), l'amélioration de la protection des travailleurs non-salariés (C).

²⁴³ Cf. *Infra* pp. 132 et suivantes.

²⁴⁴ Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut ces articles sont trop nombreux pour en faire ici l'objet d'une énumération exhaustive. Nous avons fait l'énumération des articles utilisés dans notre bibliographie générale.

A- *La qualification de salarié*

129. Une première solution concernant les travailleurs des plateformes est de considérer que le lien qui unit le travailleur et la plateforme est de nature à justifier l'application du code du travail et celle du régime général de la Sécurité sociale. C'est cette solution qu'a retenue, à plusieurs reprises, la Cour de cassation en requalifiant la relation de travail entre le travailleur et la plateforme de lien de subordination juridique. Nous l'avons vu, toutefois, la requalification n'est pas évidente au regard de la grande liberté souvent laissée aux travailleurs. C'est pourquoi certains auteurs proposent de recourir à la technique de la présomption ou de l'assimilation voire de modifier le critère de qualification de la relation salariée afin de faciliter l'application des règles protectrices de droit social à ces travailleurs.

130. Présomption et assimilation²⁴⁵. – Plusieurs auteurs ont évoqué la possibilité de présumer l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et le travailleur. Il s'agit, en outre, d'une solution retenue dans plusieurs autres pays (le Portugal et la Californie aux Etats-Unis par exemple). Il reviendrait alors à la plateforme de prouver le cas échéant l'absence de lien de subordination si la relation de travail ne correspondait pas à son sens à la définition juridique du salariat. Nous l'avons vu, le législateur semble aujourd'hui se positionner à l'inverse de cette solution et vouloir encourager au contraire la qualification d'indépendant. Toutefois, une telle solution pourrait être amenée à changer prochainement sous l'influence du droit européen.

Une seconde solution avancée est celle de recourir à la technique de l'assimilation. Il n'y aurait alors plus lieu de prouver l'existence du lien de subordination puisque les travailleurs des plateformes seraient assimilés par la loi à des salariés. C'est la solution aujourd'hui retenue en matière de Sécurité sociale. En effet, depuis la loi de financement pour 2022, l'article L. 311-1 du Code de la Sécurité sociale dispose que :

²⁴⁵ J.-Y. Frouin, *Réguler ... (op. cit.)*, p. 4, pp. 16-17, p. 35 ; M. Asser, J.-Y. Frouin, P. Lockiec, F. Pinatel, « Les travailleurs des plateformes numériques : regards croisés », *JCP S* 2022. 1136.

« Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à l'article L. 311-2, même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires : (...) 37° Les particuliers qui vendent des biens neufs qu'ils ont confectionnés ou achetés pour les revendre ou qui fournissent des services rémunérés de manière ponctuelle et qui exercent l'option pour relever du régime général, dès lors que leurs recettes annuelles ne dépassent pas un montant de 1 500 €. Les cotisations et contributions de sécurité sociale dues par ces personnes sont calculées sur une assiette constituée de leurs recettes diminuées d'un abattement forfaitaire fixé par décret, qui ne peut pas être inférieur à l'abattement prévu au premier alinéa du 1 de l'article 102 ter du code général des impôts ni supérieur au plus élevé des abattements prévus à la première phrase du cinquième alinéa du 1 de l'article 50-0 du même code. Lorsque le montant mentionné à la première phrase du présent 37° est dépassé au titre de deux années consécutives, ou le triple de ce montant au titre d'une même année, l'option cesse d'être applicable à compter de l'année suivante. »

Il convient toutefois de relever que cette assimilation n'est qu'optionnelle. C'est au travailleur de faire le choix d'être affilié au régime général. Le Code pourrait aller plus loin en rendant cette affiliation obligatoire. Surtout, il convient de noter que la solution ne concerne que le régime de base de la Sécurité sociale. Cette disposition ne concerne notamment pas l'assurance chômage.

131. La redéfinition de la notion de salarié. – Une autre solution avancée est celle de la redéfinition des critères juridiques du salariat, et notamment celle de son critère central : celui de la subordination juridique. Le recours au vieux critère de dépendance économique est ainsi régulièrement évoqué.

Par ailleurs, plusieurs auteurs ont proposé de nouveaux critères. Par exemple, le professeur Pascal Lokiec propose de recourir au critère du « contrôle ». Partant du constat que les critères issus de l'arrêt *Société Générale* sont « difficiles à caractériser, voire inapplicables lorsque l'activité exercée par le salarié l'est de manière

autonome »²⁴⁶, il propose le recours à une nouvelle « grammaire » qui permettrait de mieux s'accommoder des nouvelles formes d'exercice du travail salarié, et prendre en compte la question de l'autonomie des travailleurs. Selon l'auteur « *on ne peut être à la fois subordonné et autonome. On peut en revanche être sous autonomie contrôlée* ». Aussi, il propose de remplacer la définition du salariat de la manière suivante : « *la relation de travail salariée est caractérisée par l'exécution d'un travail sous le contrôle d'un employeur qui a le pouvoir d'en déterminer les modalités d'exercice* »²⁴⁷.

Autre exemple : en 2017, un groupe de spécialistes de droit du travail a proposé une nouvelle version du code du travail²⁴⁸. Ce code comprenait une nouvelle définition de la notion de salarié ainsi que des dispositions spécifiques pour le « salarié autonome ». L'article L. 11-3 de ce code dispose ainsi : « *Le salarié est une personne physique qui exécute un travail sous le pouvoir de fait et sous la dépendance d'autrui.* »²⁴⁹ L'article L. 11-4 précise : « *Le pouvoir de fait est la capacité pratique dont dispose une personne d'en commander une autre et de s'en faire obéir* »²⁵⁰ et l'article L. 11-5 définit la dépendance comme « *la situation de faiblesse qui peut être constatée lorsque l'activité professionnelle d'une personne dépend des moyens ou de la volonté d'autrui* »²⁵¹. Enfin le travailleur autonome est présenté comme « *Un salarié qui est autonome dans son travail et dans l'organisation de son emploi du temps* »²⁵². « *Est autonome dans son travail le salarié qui ne reçoit pas de directives quant aux modalités d'exécution de sa tâche ou de ses missions* »²⁵³ « *Est autonome dans l'organisation de son emploi du temps le salarié qui satisfait ne reçoit de directive ni de l'employeur ni de ses clients quant à ses horaires et ses jours de travail et dont l'emploi du temps n'est pas contraint par l'organisation générale de l'entreprise. Le salarié autonome dans l'organisation de son emploi du temps peut toutefois être tenu de respecter certains horaires, afin de participer à des réunions de travail ou d'autres travaux collectifs. Ces horaires imposés sont fixés contractuellement et ne peuvent occuper plus de 15% de son temps de travail par semaine.* »²⁵⁴.

²⁴⁶ M. Asser, J.-Y. Frouin, P. Lockiec, F. Pinatel, « Les travailleurs ... (op. cit.) », 1136.

²⁴⁷ M. Asser, J.-Y. Frouin, P. Lockiec, F. Pinatel, « Les travailleurs ... (op. cit.) », 1136.

²⁴⁸ E. Dockès (Dir.), *Proposition de code du travail*, Groupe de recherche pour un autre code du travail, Dalloz, 2017.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 5 (art. L. 11-3).

²⁵⁰ *Ib.*, (art. L. 11-4).

²⁵¹ *Ib.*, p. 6 (art. L. 11-5).

²⁵² *Ib.*, p. 7 (art. L. 11-7).

²⁵³ *Ib.*, (art. L. 11-8).

²⁵⁴ E. Dockès (Dir.), *Proposition...* (op. cit.), p. 207 (art. L. 44-3).

Toutefois, comme le souligne François Pinatel : « *ces propositions n'ont pour l'instant jamais véritablement convaincu. Si elles sont toutes intéressantes, elles ne parviennent en effet pas davantage – voire elles parviennent encore moins bien – à restituer, dans toute sa complexité, ce qui fondamentalement distingue le travail salarié de toutes les autres formes de travail commandé* »²⁵⁵.

132. Le recours au salariat, une solution opportune ? – Le recours au salariat, s'il peut séduire par la protection que le statut peut apporter aux travailleurs des plateformes présente plusieurs inconvénients.

Tout d'abord, comme nous l'avons exposé plus haut, le travail sur les plateformes renvoie à des réalités diverses. Aussi, il serait difficile d'affirmer que tous les travailleurs des plateformes relèveraient du statut de salarié, quand bien même sa définition serait modifiée. Ensuite, comme le souligne Jean-Yves Frouin : « *il n'est pas interdit de penser que l'exercice du travail pour une plateforme numérique, par la liberté et l'autonomie qu'il implique, s'accorde mieux avec le statut de travailleur indépendant qu'avec le statut de salarié subordonné (...)* La flexibilité est inhérente à la nature même de l'activité dont s'agit, a fortiori quand - ce qui n'est pas rare - il s'agit d'une activité secondaire. À quoi, il y a lieu d'ajouter la simplicité d'accès à cette activité sous le statut de micro-entrepreneur pour des populations qui connaissent des difficultés d'accès à l'emploi pouvant rendre plus compliqué ou moins aisé le fait de devoir passer par une procédure de recrutement. »²⁵⁶

B – Statut sui generis

133. La solution du tiers statut. - Depuis plusieurs années, un certain nombre d'auteurs ont ouvert des réflexions sur la pertinence de créer un statut professionnel intermédiaire qui viendrait rompre la dichotomie salariat-indépendant²⁵⁷. Jacques Barthélémy notamment a écrit sur le concept de « parasubordination »²⁵⁸. Partant du

²⁵⁵ M. Asser, J.-Y. Frouin, P. Lockiec, F. Pinatel, « Les travailleurs ... (op. cit.) », 1136.

²⁵⁶ J.-Y. Frouin, *Réguler les plateformes ... (op. cit.)*, p. 36.

²⁵⁷ Not. E. Peskine, « Entre subordination et indépendance : en quête d'une troisième voie », *RDT* 2008. 371.

²⁵⁸ J. Barthélémy, G. Cette, *Travailler au XXI^e siècle. L'ubérisation de l'économie ?* Odile Jacob, 2017, pp. 97-103, J. Barthélémy, « Essai sur la parasubordination », *SSL* n°1134, 8 septembre 2003, p. 6 ; « Le professionnel parasubordonné », *JCP E* 1996 ; « Parasubordination », *Cah. DRH* 2008. 27.

constat qu'il « *il est des situations marquées par un déséquilibre contractuel qui ne nécessitent pas le recours au droit du travail.* »²⁵⁹, il propose la création d'un troisième statut reposant sur le critère de la dépendance économique. Ce statut pourrait comprendre des travailleurs aujourd'hui qualifiés d'indépendants mais dont la majeure partie du chiffre d'affaires ne dépendrait que d'un seul donneur d'ordre. Il convient également de noter que l'auteur envisage de faire entrer dans ce troisième statut des travailleurs aujourd'hui qualifiés de salariés, mais dont la relation de travail est marquée par un « haut degré d'autonomie ». Tel est notamment le cas du chercheur ou du salarié bénéficiant d'une forte autonomie technique (journaliste par exemple). Pour construire ce statut, Jacques Barthélémy propose de recourir à la négociation collective. Il souligne toutefois les inconvénients d'un tel statut : il remplace une frontière floue par une autre frontière floue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'auteur prône davantage la mise en place d'un droit de l'activité professionnelle au sein duquel les critères de la parasubordination serviraient à établir des degrés de protection.

L'idée derrière le concept de parasubordination se retrouve également dans divers rapports notamment ceux d'Adalberto Perulli²⁶⁰ ou de Paul-Henri Antonmattei et Jean-Christophe Sciberras²⁶¹.

Plusieurs pays voisins ont déjà opté pour cette solution : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne ou encore l'Italie. Toutefois, cette solution a toujours été écartée par les pouvoirs publics et, selon nous, à raison. En effet, comme le souligne Jean-Yves Frouin : « *la création d'un statut intermédiaire présente deux inconvénients : créer deux frontières là où il y en a une, risquer de vider la catégorie du salariat* »²⁶². Dans la même sens, le professeur François Pinatel affirme : « *la demande de requalification finit tôt ou tard par tomber* »²⁶³. Sans faire le choix du troisième statut, la France ouvre tout de même la porte à un statut *sui generis* optant pour le *statu quo* - c'est-à-dire le maintien de la qualification d'indépendant requalifiable par le juge - tout en créant progressivement des garanties spécifiques pour les travailleurs des plateformes.

²⁵⁹ J. Barthélémy, *Évolution du droit social : une tendance à la contractualisation mais un rôle accru des droits fondamentaux du travailleur*, Lamy, 2009, p. 145.

²⁶⁰ A. Perulli, *Travail économiquement ... (op. cit.)*.

²⁶¹ P-H Antonmattei, J-C Sciberras, *Le travailleur ... (op. cit.)*.

²⁶² J.-Y. Frouin, *Réguler les plateformes numériques : Rapp. 1er déc. 2020 : JCP S 2020, act. 530 et JCP S 2020, act. 531, entretien*, cité par F. Favennec-Héry, « Les frontières de l'emploi : des évolutions ? », *JCP S 2022*. 1105.

²⁶³ M. Asser, J.-Y. Frouin, P. Lockiec, F. Pinatel, « Les travailleurs ... (op. cit.) », 1136.

134. L'utilisation de statuts existants. – D'autres auteurs ont proposé l'utilisation ou l'inspiration d'un statut déjà existant. Ainsi le rapport de l'Institut Montaigne préconise, en s'inspirant de modèle de portage salarial, de favoriser l'émergence de « plateformes de plateformes » capables de mutualiser les risques individuels des travailleurs des plateformes, et d'inventer des garanties collectives sur mesure²⁶⁴.

Jean-Yves Frouin propose, quant à lui, de rendre obligatoire après six à douze mois d'exercice au moins à mi-temps sur les plateformes tenues à une responsabilité sociale, le recours à un tiers, notamment à une entreprise de portage salarial ou à une coopérative d'activité et d'emploi²⁶⁵.

C. Améliorer la protection sociale des non-salariés

135. Le recours au code civil²⁶⁶. – Une troisième piste pourrait venir de l'amélioration de la protection des travailleurs indépendants. Nicolas Anciaux propose de son côté de puiser des solutions dans le droit civil. Il souligne que la réforme du droit des obligations de 2016 a consacré divers mécanismes protecteurs de la partie faible du contrat. Par exemple, « *les règles applicables au contrat d'adhésion ou à la révision pour imprévision prennent désormais en compte les éventuels « déséquilibres » relevés au moment de la conclusion du contrat ou postérieurement à celle-ci.* »²⁶⁷ Il cite également l'exemple de la consécration de l'abus de dépendance comme vice du consentement. Il souligne toutefois que dans les faits, il y a un risque que la partie faible n'ose pas utiliser ces outils. Aussi, selon lui, il convient de recourir à un autre dispositif : la consécration du contrat de prestation de services en tant que « type » contractuel²⁶⁸. Ce type contractuel englobe notamment le contrat d'entreprise. Aussi, l'auteur indique : « *il pourrait devenir un nouveau genre contractuel trouvant son unité dans l'obligation de faire. Il constituerait le cadre propice pour accueillir des règles protectrices du travailleur dépendant qui conclurait ce type de contrat ; la voie serait*

²⁶⁴ Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, ... (op. cit.)*, p. 188.

²⁶⁵ J.-Y. Frouin, *Réguler les plateformes ... (op. cit.)*, pp. 52-53.

²⁶⁶ N. Anciaux, « Entre subordination et indépendance, réflexions sur les contrats de travail, d'entreprise et de mandat », *Dr. soc.* 2020. 157.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ C. civ., art. 1165 et 1352-8.

ouverte à une esquisse de droit commun spécial des contrats »²⁶⁹. Entreraient notamment dans le champ de cette protection les travailleurs indépendants soumis de droit ou de fait à l'exclusivité.

136. Améliorer la protection sociale des travailleurs indépendants. – Les auteurs s'intéressant plus précisément à la question sous l'angle « sécu » proposent très souvent une amélioration du statut social des indépendants. Par exemple, le rapport de l'Institut Montaigne propose : la création d'une garantie chômage complète (partiellement obligatoire) et d'une garantie chômage de « crise » pour les indépendants (obligatoire). A ce titre, la proposition d'une couverture chômage universelle a déjà pu être évoquée²⁷⁰. Le rapport de l'Institut Montaigne propose également un droit universel à la complémentaire santé et retraite pour les travailleurs non couverts au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires²⁷¹.

Dans le même ordre d'idées, le rapport rendu par Pascal Terrasse souligne que *« les difficultés que rencontrent les travailleurs de l'économie collaborative en matière de protection sociale ne sont pas différentes de celles que rencontrent l'ensemble des travailleurs indépendants »*²⁷² et propose de *« poursuivre la trajectoire de convergence entre la protection sociale des indépendants et celle de salariés. »*²⁷³

Ces différentes propositions tendent pour beaucoup à la constitution d'un socle commun de protection à tous les travailleurs. A ce titre, plusieurs auteurs préconisent la création d'un « droit de l'activité professionnelle ». Cette solution nous paraît la plus pertinente et nous la développerons ultérieurement²⁷⁴.

137. La doctrine a ainsi fourni un travail de réflexion important sur l'adaptation du droit social à la situation des plateformes. Ces solutions pourraient à l'avenir influencer l'évolution de ce dernier. Par ailleurs, l'Union européenne n'est pas absente des débats sur le sujet. Aussi, l'évolution du droit européen pourrait être déterminante sur la position française.

²⁶⁹ N. Anciaux, « Entre subordination et indépendance... (op. cit.) », *Dr. soc.* 2020. 157.

²⁷⁰ V. not. les écrits de B. Coquet : B. Coquet, « L'assurance chômage universelle : lubie ou nécessité », in EN3S, *Mutations du travail et protection sociale*, oct. 2019, pp. 123-136 ; « Vers l'assurance chômage universelle », *Dr. soc.* 2018. 592.

²⁷¹ Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, ... (op. cit.)*, pp. 183 et 185.

²⁷² P. Terrasse, *Rapport au premier ministre sur l'économie collaborative*, Février 2016, p. 44.

²⁷³ *Ibidem*, p. 45

²⁷⁴ Cf. *Infra*, Partie 2.

II- La solution européenne

138. Avec la construction de l'Europe sociale, l'Union européenne a adopté un certain nombre de dispositions pour protéger les travailleurs. Dans cette construction, une dichotomie similaire bien qu'autonome à celle du droit français entre salarié et indépendant peut se retrouver (A). Aussi, la même question de qualification du travail sur les plateformes se pose (B).

A- La notion de travailleur en droit européen

139. La compétence européenne en matière sociale. - La question des plateformes est une question qui dépasse largement les frontières nationales. Aussi, l'Union européenne s'est-elle également saisie de la question.

L'Union européenne dispose en matière de politiques sociales d'une compétence non exclusive. Elle partage ce pouvoir avec les Etats membres. Aussi, les mesures prises en la matière sont soumises aux principes de subsidiarité et de proportionnalité²⁷⁵.

La volonté de poursuivre une Europe sociale a conduit à multiplier les mesures de protection des travailleurs. Toutefois, une question similaire au droit français s'est posée. Quels travailleurs sont visés par la notion de « travailleur » du droit de l'Union européenne ?

Cette notion de « travailleur » est une notion autonome²⁷⁶ et « variable »²⁷⁷. Elle est autonome par rapport aux notions des droits nationaux et son périmètre varie d'un texte à l'autre.

140. L'article 45 du TFUE. – La notion de « travailleur » est visée par les traités fondateurs. Ainsi, l'article 45 du TFUE dispose que :

²⁷⁵ TUE, art. 5.

²⁷⁶ CJCE, 19 mars 1964, Unger, aff. 75/63 ; 21 juin 1988, S. Lair. Aff. 39/86.

²⁷⁷ M. Blatman, « Travailleur : notion », *Répertoire droit européen*, Dalloz, 2017 ; CJCE, 12 mai 1998, Martinez Sala, aff. C-85/96.

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »

La notion de « travailleur » pourrait laisser entendre que le droit de l'Union européenne offre une protection aux travailleurs salariés comme indépendants. Pourtant, tel n'est pas le cas. Comme le relève Jean-Michel Servais, « *le TFUE traite séparément la libre circulation des « travailleurs » (art. 45 et s.) et celle des services (art. 56 et s.). Le mot travailleur ne couvre pas, par conséquent, les personnes qui exercent leur activité de manière autonome, les indépendants* »²⁷⁸.

²⁷⁸ J.-M. Servais, *Droit social de l'Union européenne*, Bruylant, 4^e éd. 2021, p. 47, §113.

Cette lecture est confirmée par plusieurs décisions de la Cour de justice de l'Union européenne qui définit la notion de travailleur comme :

« toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique de la relation de travail est, selon cette jurisprudence, la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération »²⁷⁹.

Cette définition n'inclut donc pas les travailleurs indépendants. L'autonomie de la notion de travailleur, au sens du droit de l'Union européenne, permet toutefois d'intégrer dans le champ de sa protection des travailleurs qui pourraient être qualifiés d'indépendants au sens du droit national. Tel est notamment le cas lorsque l'indépendance est considérée par le droit de l'Union européenne comme fictive²⁸⁰.

B- La solution européenne pour les plateformes

141. Plateforme. – Une question est donc grande ouverte : les travailleurs des plateformes sont-ils des « travailleurs » au sens du droit de l'Union européenne ? Dans deux arrêts rendus en 2017 et 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a pris soin de ne pas appliquer la qualification de « travailleurs indépendants » au travailleur des plateformes sans pour autant leur appliquer la législation des « travailleurs ».

Dans les deux affaires, les travailleurs étaient des chauffeurs de VTC. La Cour les a qualifiés de « *chauffeur non professionnel utilisant leur véhicule propre* »²⁸¹. Comme l'analysent les auteurs du manuel de *Droit social européen et international* « *le rejet de la qualité d'indépendant peut avoir différentes conséquences. Il peut, dans un*

²⁷⁹ CJCE, 11 sept. 2008, Petersen, pt 45 ; v. également arrêts du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, points 16 et 17 ; du 7 septembre 2004, Trojani, C 456/02, Rec. p. I 7573, point 15, ainsi que du 17 mars 2005, Kranemann, C 109/04, Rec. p. I 2421, point 12 ; Genc, 4 févr. 2010 pt 19 ; Ville de Nivelles du 21 févr. 2018.

²⁸⁰ CJUE, 4 déc. 2014, FNV Kunsten Informatie en Média ; 17 janv. 2004 Allonby §71.

²⁸¹ CJUE, 20 déc. 2017, Gusa ; ord. 27 oct. 2016, Uber Belgium BVBA, aff. C-536/15 ; CJUE Gde ch. 20 déc. 2017, Elite Taxi, aff. C434/15, Europe 2018, comm. 65, obs. E. Daniel ; CJUE, Gde Ch. 10 avril 2018, Uber France SAS, aff. C-320/16, Europe 2018, com. 6 obs. D. Simon, *JTDE* 2018, n°6734, p. 484 obs. M. Forgeois, A. Strouwel « Arrêt Uber : stop aux plateformes » *JDE* 2018, n°249, p. 165 ; P. Van Cleyenbreugel, « Le droit de l'Union européenne et l'économie collaborative, *RTDE* 2017, p. 697 ; P. Simon, « Uber saisi par le droit du marché intérieur » *RAE* 2017, n°3, p. 521.

système binaire, amener des juridictions nationales à des requalifications en contrat de travail », comme l'a opéré la Cour de cassation en France ; mais il permet également « dans des systèmes d'inspiration britannique [...] entraîner l'intégration des travailleurs des plateformes dans une catégorie intermédiaire de « workers » »²⁸².

142. L'ordonnance du 22 avril 2020²⁸³. – Une nouvelle ordonnance est parue en avril 2020. Dans cette ordonnance, la Cour a considéré que :

« la directive 2003/88 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce qu'une personne engagée par son employeur présumé sur le fondement d'un accord de services précisant qu'elle est entrepreneure indépendante soit qualifiée de « travailleur » au sens de cette directive, lorsqu'elle dispose des facultés :

- de recourir à des sous-traitants ou à des remplaçants pour effectuer le service qu'elle s'est engagée à fournir ;*
- d'accepter ou de ne pas accepter les différentes tâches offertes par son employeur présumé, ou d'en fixer unilatéralement un nombre maximal ;*
- de fournir ses services à tout tiers, y compris à des concurrents directs de l'employeur présumé, et*
- de fixer ses propres heures de « travail » dans le cadre de certains paramètres, ainsi que d'organiser son temps pour s'adapter à sa convenance personnelle plutôt qu'aux seuls intérêts de l'employeur présumé, dès lors que, d'une part, l'indépendance de cette personne n'apparaît pas fictive et, d'autre part, il n'est pas permis d'établir l'existence d'un lien de subordination entre ladite personne et son employeur présumé. Toutefois, il appartient à la juridiction de renvoi de procéder, en tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents relatifs à cette même personne, ainsi qu'à l'activité économique qu'elle exerce, à sa qualification au regard de la directive 2003/88. »*

²⁸² S. Hennion, M. Le Barbier, M. Del Sol, J-P. Lhernould, *Droit social européen et international*, Thémis, PUF, 2021, p. 141, §120.

²⁸³ CJUE, 22 avr. 2020, *B c. Yodel Delivery Network Ltd*, aff. C-692/19 ; G. Loiseau, « Statut juridique des travailleurs des plateformes : la CJUE prend position », *JCP S* 2020. 1247 ; A. Lampert, « Entre salarié et travailleur indépendant, un débat frontalier permanent », *JCP S* 2020. 3096.

La Cour confie ainsi aux Etats le soin de qualifier les travailleurs des plateformes selon leurs règles internes. Elle offre toutefois une grille de lecture afin de distinguer travailleur salarié et travailleur indépendant.

143. Une proposition de directive²⁸⁴. – Consciente des enjeux posés par les plateformes, l'Union européenne souhaite désormais aller plus loin et réglementer ces formes d'emploi. Ainsi, est actuellement en discussion une directive dont l'objectif est « *d'améliorer les conditions de travail des personnes exécutant un travail via une plateforme en garantissant la détermination correcte de leur statut professionnel, en promouvant la transparence, l'équité et la responsabilité dans la gestion algorithmique du travail via une plateforme et en améliorant la transparence du travail via une plateforme, y compris dans les situations transfrontières, tout en favorisant les conditions propices à la croissance durable des plateformes de travail numériques dans l'Union* »²⁸⁵.

Concernant spécifiquement la question de la qualification des travailleurs, la directive s'oriente vers le choix d'une présomption de salariat pour les travailleurs des plateformes. Ainsi, son article 4 prévoit que : « *La relation contractuelle entre une plateforme de travail numérique qui contrôle, [...], l'exécution d'un travail et une personne exécutant un travail par l'intermédiaire de cette plateforme est légalement présumée être une relation de travail.* »²⁸⁶. L'article précise que : « *Contrôler l'exécution d'un travail au sens du paragraphe 1 signifie accomplir au moins deux des actes suivants:*

- a) *déterminer effectivement le niveau de rémunération, ou en fixer les plafonds;*
- b) *exiger de la personne exécutant un travail via une plateforme qu'elle respecte des règles impératives spécifiques en matière d'apparence, de conduite à l'égard du destinataire du service ou d'exécution du travail ;*
- c) *superviser l'exécution du travail ou vérifier la qualité des résultats du travail, notamment par voie électronique;*

²⁸⁴ Proposition de directive du parlement européen et du conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme, 2021/0414 ; M. P. Gruny, L. Harribey, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme* COM (2021) 762 final, octobre 2022.

²⁸⁵ Proposition de directive ... (*op. cit.*), art. 1 §1.

²⁸⁶ *Ibidem*, art. 4 §1.

- d) *limiter effectivement, notamment au moyen de sanctions, la liberté de la personne exécutant un travail via une plateforme d'organiser son travail, en particulier sa liberté de choisir son horaire de travail ou ses périodes d'absence,*
d'accepter ou de refuser des tâches ou de faire appel à des sous-traitants ou à des remplaçants;
- e) *limiter effectivement la possibilité de la personne exécutant un travail via une plateforme de se constituer une clientèle ou d'exécuter un travail pour un tiers. »²⁸⁷*

Les Etats membres sont invités par divers moyens à assurer la bonne qualification du contrat unissant le travailleur et la plateforme. L'article 5 prévoit toutefois une possibilité de renverser la présomption. L'adoption de cette directive conduirait à remettre en cause la position française actuelle.

Conclusion du Chapitre 1

144. Figure emblématique des nouvelles formes de travail, le travailleur des plateformes fait l'objet de nombreux débats et questionnements. En matière de droit social, le principal enjeu se cristallise autour de la question de la qualification de la relation de travail. L'utilisation des plateformes numériques s'accompagne de modalités de travail alliant grande autonomie du travailleur et pouvoir – plus ou moins étendu – de contrôle de la plateforme parfois proche d'un lien de subordination. Ainsi, il n'est pas toujours aisé de qualifier ce travailleur en se référant aux catégories classiques du droit social. Or ces questions sont lourdes de conséquences tant pour les travailleurs – dont la couverture sociale en dépend – que pour les plateformes – pour lesquelles la qualification d'employeur entraîne une responsabilité et des obligations financières particulières.

Des solutions sont en cours d'élaboration. Si, au regard de la diversité des plateformes numériques, il ne semble pas possible de poser de cadre commun, plusieurs dispositions ont été prises pour réglementer certaines modalités de travail. La position française réside aujourd'hui dans la construction d'un statut *sui generis*, sans pour

²⁸⁷ Proposition de directive ... (*op. cit.*), art. 4 §2.

autant créer officiellement une troisième catégorie juridique au côté du salariat et du travail indépendant.

Ainsi, au titre de cette législation, les travailleurs des plateformes sont des indépendants dont la relation de travail peut être requalifiée par le juge de contrat de travail. Demeure donc une forte insécurité juridique pour les parties recourant à ce mode de travail.

En tant qu'indépendants travaillant via une plateforme numérique, les travailleurs des plateformes bénéficient toutefois désormais d'un certain nombre d'avantages sociaux. Les plateformes doivent notamment prendre en charge en partie les cotisations AT-MP lorsque le travailleur souhaite souscrire à une assurance volontaire AT-MP ainsi que les cotisations au titre de la formation. Ils bénéficient également de la possibilité de s'affilier au régime général de la Sécurité sociale.

Cette solution pourrait être amenée à évoluer à l'avenir sous l'influence de la doctrine et du droit européen.

145. Si ces débats sont intéressants en eux-mêmes, ils nous semblent surtout mettre en valeur les différences de couverture sociale existant entre les travailleurs et plus largement entre les citoyens. En matière de protection sociale, la question a autant d'importance car elle est déterminante quant au type de couverture sociale dont pourra bénéficier le travailleur. Aussi, ces débats invitent, selon nous, à nous interroger sur la pertinence de telles différences. D'autant plus que les travailleurs des plateformes ne sont pas les seuls à interroger les catégories de ce droit. La prise d'autonomie d'un certain nombre de salariés, notamment grâce aux TIC, pose également des questions de l'autre côté de la frontière de la subordination et brouille une autre délimitation : la frontière entre travail et vie personnelle.

Chapitre 2 – Des salariés autonomes

146. Autonomie. – Du grec *autonomia*, l'autonomie signifie avoir le « *pouvoir de se déterminer soi-même* », la « *faculté de se donner sa propre loi* »²⁸⁸. Ainsi, la notion d'autonomie est très proche de celle d'indépendance qui se définit elle-même, dans le langage courant, comme : l'« *état de quelqu'un qui n'est tributaire de personne sur le plan matériel, moral, intellectuel* »²⁸⁹. Ces deux notions sont d'ailleurs, dans un certain nombre de dictionnaires, présentées comme synonymes²⁹⁰. Ces deux notions doivent toutefois être distinguées l'une de l'autre. L'autonomie renvoie à la capacité d'effectuer seul certaines tâches là où l'indépendance correspond à un total détachement d'une autre entité.

Ainsi, sur le plan politique par exemple, les notions d'autonomie et d'indépendance sont distinctes. Une collectivité « autonome » n'est pas indépendante d'un Etat. Elle est la situation dans laquelle la collectivité « *n'[a] pas acquis une pleine indépendance vis-à-vis de l'Etat dont [elle] fait partie [...] mais doté[e] d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer [elle-même]* »²⁹¹. En France par exemple, c'est le cas des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution comme la Polynésie française.

Au sujet de l'aptitude personnelle, Jean-Marie Vauchez opère la distinction suivante : « *Autonomie et indépendance sont presque systématiquement associées comme synonymes par les dictionnaires. Pourtant, en forçant un peu le trait, il est possible de délimiter leurs champs respectifs. L'autonomie se trouverait alors plus du côté de la capacité d'une personne à assurer seule les divers actes de la vie aux différents niveaux du quotidien, de la vie sociale, des déplacements... L'indépendance quant à elle se situerait plutôt dans le champ relationnel, de la relation à l'autre. Il s'agirait donc de pouvoir supporter l'absence de l'autre ou d'être capable de ne pas être sous l'emprise et l'influence d'autres personnes – qui pourraient être le parent, le conjoint ou l'éducateur !* »²⁹².

²⁸⁸ G. Cornu (Dir.), *Vocabulaire* ..., p. 105, autonomie.

²⁸⁹ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ind%C3%A9pendance/42534>

²⁹⁰ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/autonomie/6779>; <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/autonomie> ; G. Cornu (Dir.), *Vocabulaire* ... (op. cit.), p. 105.

²⁹¹ G. Cornu (Dir.), *Vocabulaire* ... (op. cit.), p. 105.

²⁹² J.-M. Vauchez, « Autonome vs indépendant », *VST - Vie sociale et traitements*, 2015/2 (n°126), pp. 128 -129.

Dans le cadre du droit social, l'autonomie peut également être distinguée de l'indépendance²⁹³. L'indépendance renvoie à l'indépendance juridique – en opposition à la subordination juridique – et l'indépendance économique – en opposition à la dépendance économique. L'autonomie, elle, correspond à une certaine souplesse permise dans la gestion de l'organisation du travail.

147. Une nouvelle autonomie. – Avec le développement des TIC et le besoin accru de flexibilité des entreprises, il semblerait que le travailleur salarié gagne en autonomie. Se développent des modes d'organisation de travail permettant une certaine souplesse dans le choix du temps et du lieu de travail. Si l'autonomie n'est pas l'indépendance juridique, elle pourrait contribuer à rendre les frontières du salariat poreuses. Au même titre que le travail sur les plateformes rapproche le travail indépendant du travail salarié, l'autonomie grandissante dans le travail salarié pourrait le rapprocher du travail indépendant (Section 1). En outre, sous certains aspects, cette autonomie brouille une seconde frontière : celle du travail salarié et de l'activité personnelle (Section 2).

Section 1 – La dichotomie salarié-indépendant face à l'autonomie du salarié

148. A la suite de la crise sanitaire, le télétravail est devenu un autre symbole fort des mutations du travail. En permettant aux salariés de travailler dans un autre lieu que l'entreprise, les TIC leur offrent une nouvelle forme d'autonomie. Cette autonomie organisationnelle s'ajoute à d'autres éléments déjà apparus dans le monde du travail depuis quelques années, tels que le forfait en jours (§1). Ces nouvelles formes de travail sont de nouveaux facteurs de fragilisation du lien de subordination juridique (§2).

²⁹³ M. Asser, J.-Y. Frouin, P. Lockiec, F. Pinatel, « Les travailleurs des plateformes numériques : regards croisés », *JCP S* 2022. 1136 : « Une grammaire qui s'accommode mieux des nouvelles formes d'exercice du travail salarié, notamment la fixation d'objectifs et, surtout, l'autonomie (à ne surtout pas confondre avec l'indépendance juridique). »

§1 Des outils au service de l'autonomie du travailleur

149. Dans le modèle industriel, le travail est enfermé dans un lieu précis (l'entreprise) et un temps précis (le travailleur) de l'industrie est conditionné au temps des horaires fixes. Le développement des technologies et la tertiarisation de l'économie ont permis une nouvelle organisation du travail. Le développement des tâches intellectuelles couplé à l'essor d'outils numériques a permis une certaine souplesse quant au lieu et au temps de travail.

Ainsi, le télétravail (I) mais également des outils tels que le forfait jour (II) semblent offrir au travailleur du XXI^e siècle une plus grande autonomie dans l'organisation son travail.

I- Le développement du télétravail

150. Le 12 mars 2020, le gouvernement annonçait la mise en place d'un confinement généralisé. Cette mesure historique, justifiée par une crise sanitaire mondiale, a imposé aux entreprises de s'adapter. Grâce aux outils technologiques, ces dernières ont pu poursuivre leurs activités en instaurant dans des temps records le télétravail de manière généralisée. A la suite de cette crise, de nombreuses questions se sont posées sur le futur du télétravail et sur les conséquences de l'utilisation massive de cette forme d'emploi.

La notion de télétravail est récente. Elle apparaît pour la première fois dans le Larousse en 1978 et est ainsi définie : « *Forme de travail à distance dans laquelle une personne utilise des outils informatiques et de télécommunications personnels ou partagés* ». Le terme « télétravailler », lui, n'y entre qu'en 2021, à la suite du développement important de la pratique au cours de la crise sanitaire²⁹⁴.

Juridiquement, le télétravail est défini, depuis la loi n°2012-387 du 22 mars 2012, à l'article L. 1222-9 du Code du travail comme : « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux*

²⁹⁴ C. Teyssier, « Télétravail au domicile : une approche juridique des mutations en cours », *Dr. soc.* 2023. 38.

de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication. »

Il s'agit donc d'une organisation de travail, d'une modalité particulière d'exécution de la prestation de travail. Il peut s'agir d'une forme d'organisation générale et permanente ou exceptionnelle. Le télétravail peut prendre plusieurs formes : il peut être permanent ou partiel. Il peut, en outre, être effectué dans divers lieux : le domicile du salarié, un espace de coworking, certains télétravailleurs ne disposant pas de lieu de télétravail fixe. Cette dernière catégorie de télétravailleur est désignée sous le nom de « télétravailleur nomade »²⁹⁵.

Si cela fait plusieurs années que les potentialités du télétravail sont soulignées par un certain nombre de rapports (A), la pratique du télétravail ne s'est réellement implantée en France qu'à la suite de la crise sanitaire de 2020 (B).

*A- Le télétravail avant la crise sanitaire*²⁹⁶

151. Apparition du concept et expérimentations dans les pays anglosaxons²⁹⁷. – La naissance du télétravail est intimement liée au développement des TIC. Il s'agit d'un mode d'organisation de travail permis grâce à ces nouvelles technologies.

Le concept de télétravail apparaît pour la première fois aux Etats-Unis dans les années soixante grâce notamment aux travaux de Norbert Wiener sur la cybernétique²⁹⁸. Toutefois, le terme « *telecommuting* » sera utilisé pour la première fois dans les travaux de l'américain Jack Nilles en 1974.

Selon l'économiste Catherine Poirier, trois facteurs permettent d'expliquer l'émergence de ce nouveau mode de travail :

²⁹⁵ L. Draï, « Travail à domicile et télétravail », *JurisClasseur Travail Traité*, Fasc. 3-24, LexisNexis, 2021 ; Centre d'analyse stratégique, *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain*, Rapport au Premier ministre, novembre 2009, p. 14.

²⁹⁶ L. Draï, « Travail à domicile ... (op. cit.) » ; C. Poirier, *Technologies de l'information et de la communication et nouveaux modes de travail*, Thèse de Sciences économiques, Université de Paris IX-Dauphine, 1997, A. Probst, *Le droit du travail à l'épreuve du travail à domicile*, Thèse de Droit, Université de Paris I, 2005 ; L. Coope, G. Pannetier, *Télétravail et téléservices*, Economica, 1998 ; J-E. Ray, *Le droit du travail à l'épreuve des NTIC*, Editions liaisons, 2001, M. Pigeon, *Le droit du travail à l'épreuve des nouvelles technologies*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2002 ; P. Brunel, *Travail à domicile, télétravail. Droits et obligations de l'entreprise et du salarié*, Editions liaisons, 2011 ; Centre d'analyse stratégique, *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain*, Rapport au Premier ministre, novembre 2009.

²⁹⁷ C. Poirier, *Technologies ... (op. cit.)*, pp. 42-53.

²⁹⁸ N. Wiener, *The Human Use of Human Being – Cybernetics and Society*, Houghton Mifflin Co., 1950.

- Un facteur économique : la recherche d'alternative aux trajets motorisés domicile-travail à la suite de la crise pétrolière et plus largement de la crise économique ;
- Un facteur sociétal : les nouvelles volontés de conciliation entre vie de travail et vie familiale ;
- Un facteur technique : le développement des TIC.

Aussi, « *la réflexion sur les opportunités de développement du télétravail se fait essentiellement en termes de substitution des télécommunications aux transports* »²⁹⁹.

Dans les années soixante-dix, plusieurs auteurs font le pari que cette nouvelle forme de travail sera dominante dans les années quatre-vingt-dix. Ainsi, à la fin des années soixante-dix, Alvin Toffler dans *La troisième vague* (1980) projette un déplacement massif des emplois de bureaux et d'usine vers les domiciles et « *le retour à une industrie familiale d'un type supérieur fondée sur l'électronique, et concurremment une polarisation sur le foyer devenant le centre de la société* »³⁰⁰. De même, l'opérateur de télécommunication américain, AT&T prévoyait, au début des années soixante-dix, qu'en 1990, la plupart des cols blancs américains travailleraient depuis leur domicile.

152. Le télétravail en France³⁰¹. – En France, le télétravail met du temps à s'instaurer. Il ne commence à se développer qu'à partir des années quatre-vingt. En 1978, paraît le rapport Nora-Minc³⁰² sur l'informatisation de la société. Ce rapport important sur la question du développement des TIC marquera le début des réflexions au sujet du télétravail. Ainsi, en 1980, un rapport commandé par Raymond Barre est publié sur l'impact de la télématique sur le travail à domicile³⁰³.

Le télétravail est perçu comme un outil d'aménagement du territoire et d'amélioration des conditions de travail, mais aussi d'insertion dans le marché du travail des personnes contraintes de rester à leur domicile telles les mères au foyer ou les personnes en situation de handicap³⁰⁴.

²⁹⁹ J. Nilles, *Télécommunications - transportation trade off*, 1976.

³⁰⁰ Cité par C. Poirier, *Technologies de l'information ... (op. cit.)*, pp. 42-43.

³⁰¹ Centre d'analyse stratégique, *Le développement ... (op. cit.)*, p. 13 ; L. Coope, G. Pannetier, *Télétravail ... (op. cit.)*, pp. 17-19.

³⁰² S. Nora, A. Minc, *L'informatisation de la société*, rapport à Monsieur le Président de la République, janvier 1978.

³⁰³ G. Braun, *L'impact de la télématique sur le travail à domicile*, 1980.

³⁰⁴ C. Poirier, *Technologies de l'information ... (op. cit.)*, p. 43.

Cependant, à la fin des années quatre-vingt, le télétravail ne s'est pas développé comme les études prospectives des années soixante-dix le laissaient prévoir. Catherine Poirier identifie trois obstacles qui ont freiné le développement du travail à distance à cette époque :

- La réticence des salariés et des entreprises, et ce pour diverses raisons notamment la perte du contact humain ou les doutes sur l'efficacité de l'organisation parfois trop différente de celle en place.
- L'opposition syndicale qui voit dans le télétravail une menace à l'unité du collectif et un risque de déréglementation du travail.
- Le coût des télécommunications³⁰⁵.

Le développement des TIC dans les années quatre-vingt-dix marque un véritable tournant pour le télétravail. Les entreprises y voient désormais non plus une simple expérience sociale, mais un véritable outil de rationalisation de l'organisation de travail permettant davantage de flexibilité.

En 1993, Thierry Breton publie un rapport intitulé *Le Télétravail en France*³⁰⁶ dans lequel il conclut : « *Le télétravail ne constitue pas un travail spécifique par sa nature, rendant nécessaire l'élaboration d'un statut juridique particulier. Faire du travail à distance mettant en œuvre des technologies nouvelles et sophistiquées (informatique et télécommunication) ne crée pas des difficultés, des blocages ou des risques juridiques, qui existent déjà et sont inventorisés, mais est susceptible seulement de les amplifier.* »³⁰⁷. Il souligne toutefois que ce nouveau mode d'organisation du travail « *met en évidence l'inadéquation de certaines règles* » et notamment la « *notion d'accident du travail* »³⁰⁸. Il affirme que ces difficultés peuvent être facilement surmontées par le biais de la négociation collective. Il recommande, par ailleurs, une intervention législative sur divers sujets touchant au droit de la protection sociale, notamment :

- Le risque d'insécurité juridique sur la qualification de l'activité exercée (indépendante ou salariée) ;

³⁰⁵ C. Poirier, *Technologies de l'information ... (op. cit.)*, pp. 48-49.

³⁰⁶ T. Breton, *Le Télétravail en France. Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques*, Rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et au ministre des Entreprises et du Développement économique, Synthèse des rapports remis le 15 novembre 1993.

³⁰⁷ T. Breton, *Le Télétravail ... (op. cit.)*, p. 225.

³⁰⁸ *Ibidem*.

- Le système de protection sociale non salariée « *coûteux et complexe* »³⁰⁹ ;
- La restriction ou interdiction du cumul des prestations d'assurance chômage avec une activité professionnelle.

153. L'accord-cadre européen³¹⁰. – Le 16 juillet 2002³¹¹, les partenaires sociaux européens ont adopté un accord-cadre sur le télétravail. Par ce texte, les signataires entendaient valoriser ce mode d'organisation comme le démontre la rédaction de son article 1^{er} :

*« Les partenaires sociaux considèrent le télétravail à la fois comme un moyen pour les entreprises et les organisations de services publics de moderniser l'organisation du travail, et comme un moyen pour les travailleurs de concilier vie professionnelle et vie sociale et de leur donner une plus grande autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches. Si l'Europe désire tirer le meilleur parti de la société de l'information, elle doit encourager cette nouvelle forme d'organisation du travail, de façon à ce que la flexibilité et la sécurité aillent de pair, que la qualité des emplois soit accrue et que les chances des personnes handicapées sur le marché du travail soient améliorées. »*³¹²

L'accord aborde divers sujets : condition d'emploi, protection des données, vie privée... Il n'est pas contraignant, mais a vocation à servir de base pour les négociations nationales sur le sujet.

154. L'encadrement national³¹³. - Trois ans plus tard, la France adopte l'ANI du 19 juillet 2005³¹⁴. Cet accord repose sur les recommandations du rapport du Forum des droits sur l'internet de 2004³¹⁵. L'accord donne pour la première fois une définition du

³⁰⁹ *Ib.* p. 226.

³¹⁰ L. Draï, Travail ... (op. cit.).

³¹¹ Accord-cadre sur le télétravail, 16 juillet 2002.

³¹² Accord-cadre sur le télétravail signé par la CES, l'UNICE/UEAPME et le CEEP le 16 juillet 2002, art. 1.

³¹³ C. Leborgne-Ingeleare, « T... comme télétravail », *JA* 2011, n°444. 50 ; Y. Lafargue, P-Y. Verkindt, « Loi sur le télétravail, une avancée ? », *RDT* 2013. 9 ; J. Gonié, « Le télétravail en France, les principaux points de la recommandation du forum des droits sur l'internet », *Dr. soc.* 2005. 273 ; C. Teyssier, « Télétravail au domicile, une approche juridique des mutations en cours », *Dr. soc.* 2023. 38 ; A. Probst, « Télétravail au domicile », *Dr. soc.* 2006. 1109.

³¹⁴ ANI du 19 juillet 2005 sur le télétravail.

³¹⁵ Le Forum des droits sur internet, *Le télétravail en France, recommandation*, Déc. 2004.

télétravail en droit français et en organise les modalités d'exécution autour de plusieurs grands principes :

- Le caractère volontaire ;
- La réversibilité ;
- L'égalité avec les salariés travaillant au sein de l'entreprise ;
- La protection des données ;
- Le respect de la vie privée.

Entre 2005 et 2012, plusieurs rapports concluent à la nécessité d'encadrer le recours au télétravail et à le favoriser³¹⁶. Ces rapports soulignent le retard pris par la France en la matière. Il sera introduit dans le Code du travail à travers les articles L. 1222-9 et suivant par la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 « *de simplification du droit et des démarches administratives* ».

Ces articles ont été modifiés une première fois par l'ordonnance n°2017-1387 du 22 septembre 2017 et sa loi de ratification du 29 mars 2018, puis par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 toujours dans l'optique de promouvoir ce type d'organisation. L'ordonnance de 2017 a notamment encouragé les entreprises à mettre en place le télétravail par voie d'accord ou de charte soumise à l'avis du CSE, et listé un certain nombre d'éléments devant figurer dans l'accord (conditions de passage en télétravail, modalités d'acceptation par le salarié des conditions de mise en œuvre du télétravail, modalités de contrôle du temps de travail ou de régulation de la charge de travail, détermination des plages horaires). Elle a, en outre, précisé que les droits des télétravailleurs devaient être les mêmes que ceux des autres salariés de l'entreprise notamment concernant l'information syndicale, la participation aux élections professionnelles et l'accès à la formation. Elle ajoute que « *L'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail pendant l'exercice de l'activité professionnelle du télétravailleur est présumé être un accident de travail* »³¹⁷. Enfin, elle a imposé à l'employeur l'obligation de motiver son refus de mettre en place une telle organisation de travail. La loi de 2018 a, quant à elle, modifié les dispositions du code du travail sur le télétravail afin de prévoir la situation plus spécifique des travailleurs handicapés.

³¹⁶ P. Morel-A-L'Huissier, *Du télétravail au travail mobile*, Rapport au Premier ministre, 2006 ; Centre d'analyse stratégique, *Le développement ... (op. cit.) ; De nouvelles organisations du travail conciliant égalité femme/homme et performance des entreprises*, Rapport au Premier ministre, novembre 2011.

³¹⁷ C. trav., art. L 1222-9, III.

B- Le télétravail après la crise sanitaire

155. L’ampleur du phénomène³¹⁸. – Il est difficile de donner des indications claires sur l’évolution du télétravail, car les chiffres varient d’une étude à l’autre. Selon l’INSEE, en 2017, seuls 3% des salariés français pratiquaient le télétravail de façon régulière (une fois par semaine) et 4% étaient concernés par le télétravail occasionnel. 7% des salariés étaient ainsi concernés par le télétravail, soit un million huit cent mille personnes. Le télétravail était majoritairement pratiqué par des cadres, assez peu par les professions intermédiaires et quasiment pas par les employés et les ouvriers³¹⁹.

S’appuyant sur une étude publiée en 2012 par le cabinet LBMG Worklabs, le rapport intitulé *Transformation numérique et vie au travail* de Bruno Mettling de septembre 2015 estime, quant à lui, que 17 % de la population active pratiquait le télétravail, soit quatre millions de personnes³²⁰.

Enfin, le rapport sur le développement du télétravail dans la société numérique de demain établi en 2009 par le Centre d’analyse stratégique s’appuyant sur les données de l’enquête européenne SIBIS de 2002, de l’enquête Eurofound, de l’Institut Gartner et des données de la statistique publique française, estimait la part des télétravailleurs à environ 7 % des actifs. Il pointait le retard français dans le développement du télétravail par rapport aux États-Unis, mais aussi aux pays du Nord de l’Europe ou encore à l’Allemagne³²¹.

Au début de l’année 2020, la France a dû faire face à une crise sanitaire mondiale. Le télétravail est alors apparu comme une solution pour poursuivre l’activité économique tout en empêchant la propagation du virus. Ce mode d’organisation a alors augmenté drastiquement.

Lors du premier confinement du au cours du printemps 2020, le télétravail concernait 25 % des salariés. En décembre 2020, 25 % des salariés en situation de

³¹⁸ C. Boulay-Espéronnier, C. Cukierman, S. Sautarel, *Rapport d’information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur : « 8 questions sur l’avenir du télétravail, vers une révolution du travail à distance ? »*, Sénat, octobre 2021.

³¹⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238573?sommaire=4238635>; https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/dares_analyses_salaries_teletravail.pdf.

³²⁰ B. Mettling, *Transformation numérique et vie au travail*, Rapport à l’attention de de Mme Myriam El Khomri, Ministre du Travail, de l’Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, Septembre 2015.

³²¹ Centre d’analyse stratégique, *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain*, Novembre 2009.

travail ont été au moins un jour par semaine en télétravail et 10 % des salariés ont été en télétravail cinq jours sur cinq³²².

Il semble donc que le télétravail se soit imposé depuis la crise sanitaire. L'ensemble des activités ne sont toutefois pas télétravaillables et certains secteurs sont particulièrement propice à ce type d'organisation. Tel est notamment le cas de l'information et de la communication, des activités financières et d'assurance, les activités immobilières et dans les services aux entreprises.

Au printemps 2021, la situation était assez similaire avec un peu plus d'un quart des salariés en télétravail, dont plus du tiers en télétravail intégral cinq jours sur cinq³²³.

Selon le baromètre Malakoff Humanis, durant la crise du Covid-19, le nombre de télétravailleurs a atteint 41 % des salariés, mais on observe ensuite un « retour à la normale » avec 31 % des salariés en télétravail en décembre 2020. Ils étaient 30 % en novembre 2019. On constate cependant que celles et ceux qui pratiquent le télétravail sont désormais en télétravail un plus grand nombre de jours dans la semaine qu'auparavant³²⁴.

156. Les dernières évolutions réglementaires. – Hasard de calendrier, le 22 juin 2020³²⁵, soit trois mois après la mise en place massive du télétravail, paraît l'accord-cadre européen sur la transformation du numérique des entreprises. Cet accord, dont la négociation avait démarré un an auparavant, a cherché un compromis entre les différents signataires sur les opportunités et les risques engendrés par l'intégration des nouvelles technologies dans l'organisation de travail. Quatre thèmes clefs ont été convenus :

- Les compétences digitales et la sécurité de l'emploi ;
- Les modalités de connexion et de déconnexion ;
- L'intelligence artificielle et la garantie du principe de contrôle par l'humain ;
- Le respect de la dignité humaine et la surveillance.

³²² https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/dares_acemo_covid19_synthese_17-04-2020.pdf.

³²³ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/activite-et-conditions-demploi-de-la-main-doeuvre-pendant-la-crise-sanitaire-covid-19-avril-2021>.

³²⁴ <https://newsroom.malakoffhumanis.com/actualites/barometre-annuel-teletravail-2021-de-malakoff-humanis-db57-63a59.html>.

³²⁵ European social partners framework agreement on digitalisation, 22 juin 2020 ; v. L. Lerouge, « Un accord-cadre des partenaires sociaux européens sur le numérique : quel encadrement pour la protection de la santé au travail ? », *SSL* n°1927, 2 novembre 2020. p. 5.

Pour chacun de ces thèmes, l'accord cadre propose un certain nombre de recommandations. Ainsi, la question du télétravail apparaît notamment dans le deuxième thème. L'accord cadre prône un droit à la déconnexion et invite à guider les employeurs et travailleurs pour les inciter à mettre en place des règles relatives au temps de travail et au bon usage des outils numériques pour préserver la santé des travailleurs.

A la suite de ce texte, les partenaires sociaux nationaux ont adopté le 26 novembre 2020 un accord sur le sujet³²⁶. L'objectif affiché de cet accord est de servir de feuille de route aux entreprises en « *explicit[ant] l'environnement juridique applicable au télétravail et propos[ant] aux acteurs sociaux dans l'entreprise, et dans les branches professionnelles, un outil d'aide au dialogue social, et un appui à la négociation, leur permettant de favoriser une mise en œuvre réussie du télétravail* »³²⁷. L'accord souligne les avantages du télétravail notamment sur le plan écologique, la possibilité de prendre en compte les situations spécifiques des salariés ou encore sur la compétitivité et l'attractivité des entreprises. Il met en garde, à l'inverse, contre ces potentiels aspects négatifs, notamment l'isolement des salariés et les risques pour la cohésion sociale. Il souligne enfin les besoins d'anticipation de la mise en place d'une telle organisation et le besoin d'adaptation des pratiques managériales.

Dans le même esprit, un accord a été adopté en 2021³²⁸ au sujet du télétravail dans la fonction publique³²⁹.

Enfin, une loi dite Rixain de 2021 vient ajouter à l'article L. 2222-9 une nouvelle précision. Désormais, « *l'accord collectif applicable ou, à défaut, la charte élaborée par l'employeur précise : [...] 6° Les modalités d'accès des salariées enceintes à une organisation en télétravail.* »³³⁰.

³²⁶ ANI du 26 nov. 2020 pour une mise en œuvre réussie du télétravail ; v. M. Véricel, « L'accord sur le télétravail : un accord de compromis qui reste à la marge du normatif », *RDT* 2021. 59 ; J.-E. Ray, « De l'ANI du 26 novembre 2020 sur le télétravail à l'avenir du travail à distance », *Dr. soc.* 2021. 236.

³²⁷ ANI du 26 nov. 2020 ... (*op. cit.*), préambule.

³²⁸ Accord du 3 avr. 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

³²⁹ A noter que dans la fonction publique le télétravail fait l'objet d'une réglementation particulière : CGFP, art. L430-1 ; D. n°2016-151, 11 février 2016 modifié par les décrets n°2019-637, 25 juin 2019, n° 2020-524, 5 mai 2020 et n°2021-1725, 21 décembre 2021.

³³⁰ L. n°2021-1774, 24 décembre 2021, art. 5.

157. Une organisation du travail d'avenir ?³³¹. - La crise sanitaire a donc eu un effet considérable sur le développement du télétravail en France et a notamment encouragé la poursuite de son encadrement.

Le télétravail présente un certain nombre d'avantages qui peuvent laisser penser que le recours accru à ce mode d'organisation de travail perdurera après la crise. Pour les entreprises, il permet des gains de productivité, une réduction des coûts immobiliers, un outil de lutte contre l'absentéisme et de RSE. Pour les salariés, il peut favoriser un meilleur équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle. Enfin, il semble être un outil permettant de répondre aux enjeux environnementaux.

Le télétravail est donc un mode d'organisation du travail qui sous de nombreux aspects, peut séduire entreprises comme salariés. Il présente toutefois un certain nombre de risques (risques psychosociaux, confusion entre vie personnelle et vie professionnelle, isolement...) que les entreprises devront intégrer. Quelle que soit la position sur ce sujet, il est indéniable qu'il a pris une place centrale dans les débats ces dernières années et est devenu une préoccupation importante du législateur et des partenaires sociaux. Il témoigne d'une nouvelle approche du lieu de travail. Cette nouvelle approche se combine avec un changement d'appréciation du temps de travail.

II- Les salariés « autonomes » en forfait jour

158. Une volonté générale d'assouplir la réglementation du temps de travail. – Avec le développement de l'économie tertiaire et des prestations intellectuelles, le droit social a dû adapter son rapport au temps. Les évolutions économiques et le besoin de souplesse des entreprises ont également conduit à développer des outils spécifiques rendant le salarié autonome dans sa gestion du temps de travail.

Depuis les années quatre-vingt, et plus particulièrement depuis l'ordonnance n°82-41 du 16 janvier 1982, les dispositifs d'encadrement de la durée du travail sont orientés de deux façons : la recherche de flexibilité pour répondre aux besoins

³³¹ E. Bénéat, « En question : quels sont les enjeux du télétravail demain ? », *JCP S* 2020. 359 ; A. Lampert, « Le télétravail, outil de gestion de crise. Et après ? » *JCP S* 2020. 360 ; H. Guyot, « La mise en place du télétravail : les accords collectifs après la crise sanitaire », *JCP S* 2020. 3016 ; B. Gauriou, « Le suivi du télétravail », *JCP S* 2020. 3017 ; M. Babin, « Télétravail et santé : le risque à distance ? », *JCP S* 2020. 3018 ; J. Marrocchella, « Télétravail : panorama de jurisprudence de cours d'appel 2018-2020 », *JCP S* 2020. 3019 ; S. Henrion, « En question : le télétravail comme mode d'organisation », *JCP S* 2018. 111 ; R. Weissmann, « Informatique et liberté - Nouvelles technologies et relations collectives de travail », *JCP S* 2018. 1050 ; B. Soubès, A. Probest, « Controverse : Faut-il une « autre réforme du télétravail » ? », *RDT* 2020. 514.

économiques des entreprises ; la volonté de réduction du temps de travail pour résorber le chômage. Dans cette optique, une place déterminante a été offerte à la négociation collective, notamment au travers d'autorisation de dérogation au cadre général.

La loi n°2008-789 du 20 août 2008 réoriente la conception de l'organisation du temps de travail vers une idée non plus de réduction du temps de travail, mais, au contraire, d'augmentation dans une perspective de relance du pouvoir d'achat. Ce dispositif assouplit davantage les règles d'organisation et d'aménagement du temps de travail et accorde, de nouveau, une place de choix aux partenaires sociaux et notamment à la négociation d'entreprise.

Ce mouvement est poursuivi par la loi Travail n° 2016-88 du 8 août 2016 et l'ordonnance n° 2017-1385 du 21 septembre 2017. Se sont ainsi développées de nouvelles séquences de répartition du temps de travail plus large que la semaine. Ainsi, si le cadre de droit commun demeure la semaine, de nouveaux cadres ont été autorisés : pluri-hebdomadaire, annuel, pluriannuel.

159. Les forfaits³³². – Parmi les dispositifs créés dans les dernières décennies, celui du forfait retient particulièrement notre attention dans la mesure où il s'agit d'un dispositif offrant une grande liberté au salarié. Créé par la loi du 19 janvier 2000 puis remanié par les lois du 20 août 2008 et du 8 août 2016, ce dispositif consiste à permettre à l'employeur et au salarié de s'accorder sur une durée de travail forfaitaire. Deux types de forfait existent : le forfait en heures et le forfait en jours.

Le forfait en heures consiste à fixer globalement le nombre d'heures de travail que le salarié doit effectuer chaque année sans fixer de répartition hebdomadaire ou mensuelle de ses horaires. Le nombre d'heures peut ainsi varier d'une journée, d'une semaine ou d'un mois à l'autre en fonction des besoins de l'activité. Le forfait en jours permet, quant à lui, de définir une rémunération sur la base d'un nombre de jours travaillés annuellement, sans référence horaire.

Ce dispositif vient parachever le mouvement ouvert par la loi du 27 décembre 1973 qui avait permis une certaine souplesse dans l'organisation du temps de travail en permettant au salarié de déterminer leurs heures d'arrivée, de déjeuner et de départ en fonction de plages horaires mobiles et non d'horaires fixes.

³³² A. Lampert, *L'autonomie du travailleur*, Thèse de Droit, Université de Paris II, pp. 161-188 ; Fiche d'orientation Dalloz, convention de forfait ; C. trav., L. 3121-53 à L. 3121-66.

Il favorise une grande autonomie dans l'organisation du travail. Plus exactement, il offre à des salariés disposant d'une autonomie dans l'organisation de leur travail un outil supplémentaire pour l'exercer. En effet, la condition pour bénéficier du forfait en heures est que le salarié soit, ou bien un cadre « *dont la nature des fonctions ne les conduit pas à suivre l'horaire collectif applicable au sein de l'atelier, du service ou de l'équipe auquel [il est] intégr[é]* »³³³, ou bien un salarié qui dispose « *d'une réelle autonomie dans l'organisation de [son] emploi du temps* »³³⁴. De même, la convention de forfait en jours ne peut être conclue qu'avec « *des cadres qui disposent d'une autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps et dont la nature des fonctions ne les conduit pas à suivre l'horaire collectif applicable au sein de l'atelier, du service ou de l'équipe auquel ils sont intégrés* »³³⁵ et « *des salariés dont la durée du temps de travail ne peut être prédéterminée et qui disposent d'une réelle autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps pour l'exercice des responsabilités qui leur sont confiées* »³³⁶.

Comme pour le télétravail, les systèmes de forfait en jours ou en heures octroient aux salariés une certaine autonomie qui complexifie, sous certains aspects, la définition du lien de subordination.

§2 - *Autonomie et lien de subordination*³³⁷

160. Ce développement d'outils au service de l'autonomie du salarié conduit, de nouveau, à interroger la notion de subordination. En effet, le temps et le lieu de travail sont deux indices utilisés pour déterminer l'existence d'un lien de subordination. Leur disparition n'est-elle alors pas de nouveau de nature à brouiller les frontières entre travail salarié et travail indépendant ? Le lien de subordination est à notre sens fragilisé par cette autonomie (I) ; toutefois, il ne disparaît pas. D'autant que d'autres outils contribuent à le renforcer (II).

³³³ C. trav., art. L. 3121-56.

³³⁴ C. trav., art. L. 3121-56.

³³⁵ C. trav., art. L. 3121-58.

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ X. Aumeran, V. Baudet-Caille, E. Couprie *et al.*, *Les éléments constitutifs du lien de subordination juridique*, Lamy protection sociale, 79 ; L. Draï, *Travail ...* (op. cit.).

I- La disparition des indices de temps et de lieu

161. Les dernières évolutions du télétravail apportent de nouveaux arguments pour souligner la porosité du lien de subordination comme critère de distinction entre indépendant et salarié. Le télétravail est en effet un mode d'organisation qui fait disparaître un indice important du lien de subordination juridique : le lieu de travail (A), mais aussi, parce qu'il s'accompagne d'une volonté de maîtrise du temps, et d'outils tels que le forfait, brouille ce deuxième indice du temps de travail (B).

A- La disparition de l'indice du lieu

162. La fixation du lieu par l'employeur est un indice du lien de subordination. Or le télétravail efface cet indice contribuant une nouvelle fois à brouiller les frontières entre le salariat et les formes indépendantes d'emploi.

163. Travail dans les locaux de l'entreprise. - Le travailleur salarié doit se trouver à la disposition de son employeur. Dans l'organisation classique du travail, il est donc admis que le travailleur doit effectuer sa tâche dans les locaux de l'entreprise. La fixation du lieu de travail par l'employeur est un indice régulièrement utilisé pour établir l'existence du lien de subordination juridique.

Par exemple, la Cour de cassation a jugé que devaient être affiliés au régime général de la Sécurité sociale les médecins remplaçants d'une unité de soins et de réanimation qui effectuaient leurs gardes de nuit au sein des locaux de ce service³³⁸. De même, elle a jugé que possédait la qualité de salarié le métreur qui travaillait dans les locaux de l'entreprise³³⁹.

164. Cas de travail hors des locaux. – Il arrive toutefois que le salarié soit amené à se déplacer pour effectuer ses tâches. Dans cette hypothèse, la Cour de cassation

³³⁸ Civ. 2^e., 21 sept. 2004, n° 03-30.144.

³³⁹ Soc., 12 juin 1974, no 73-40.652.

considère que le lien de subordination est établi dès lors que le lieu est fixé par l'employeur.

Elle a, par exemple, jugé que le lien de subordination était établi entre des étudiants et une société d'étude dès lors que cette dernière demandait aux étudiants de procéder à des enquêtes dans des lieux imposés³⁴⁰. Dans un autre arrêt, elle a retenu la qualification de salarié à des travailleurs effectuant de la distribution de journaux selon un itinéraire imposé³⁴¹.

165. Télétravail. - Le lieu de travail, sans être essentiel, est un élément important de la détermination de la qualité de salarié. Or, dans le cadre du télétravail, cet élément s'efface. Le travailleur n'effectue plus sa prestation dans les locaux de l'entreprise. La perte de l'indice du lieu de travail rend plus complexe l'établissement de la relation subordonnée.

Le droit de la protection sociale semble toutefois chercher à étendre le lien de subordination au-delà du lieu strict de travail. Ainsi, en vertu de l'article L. 1222-9 du Code du travail :

« L'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail pendant l'exercice de l'activité professionnelle du télétravailleur est présumé être un accident de travail au sens de l'article L. 411-1 du Code de la sécurité sociale ».

Il est donc admis que le fait d'effectuer une prestation hors de l'entreprise ne doit pas affecter la qualification de salarié.

Cette position est reprise de façon plus générale dans l'ANI de 2020 qui précise désormais à l'article 3.1.1 :

« Les signataires du présent accord rappellent que le recours au télétravail n'affecte pas la qualité de salarié du salarié en télétravail et ne remet pas en cause le lien de subordination contractuel entre l'employeur et les salariés s'agissant de l'exécution du travail. »

³⁴⁰ Soc., 11 févr. 1981, n° 79-14.202.

³⁴¹ Soc., 10 déc. 2002, n°00-44.646.

Le législateur et les partenaires sociaux tentent ainsi de faire du télétravail une simple modalité de travail n'ayant aucun impact sur le lien de subordination juridique. Il n'en demeure pas moins que le télétravail permet une de développer l'autonomie du travailleur le rapprochant dans une certaine mesure du travail indépendant.

A noter que comme dans le cadre des plateformes, le télétravail refait surgir des questionnements qui avaient déjà pu être posés dans le cadre du travail à domicile.

B- La disparition de l'indice du temps ³⁴²

166. L'horaire de travail : un indice du lien de subordination. – L'horaire de travail constitue également un indice fort du lien de subordination. La Cour de cassation juge ainsi que doit être qualifié de salarié, le professeur de tennis dispensant des cours selon des horaires fixés par le club³⁴³ ou encore, un masseur-kinésithérapeute qui exerce dans un centre, en étant soumis au respect d'horaires définis³⁴⁴.

Lorsque la nature de l'activité ne permet pas des horaires fixes, la Cour de cassation va rechercher la fixation des horaires en regardant, notamment, si le travailleur se doit de répondre à des convocations de l'employeur³⁴⁵ ou encore s'il doit respecter un planning fixé à l'avance³⁴⁶.

167. L'effacement de l'indice du temps. - Les dispositifs de forfait conduisent à effacer l'indice du temps de travail fixé et permettent de nouveau aux salariés de bénéficier d'une certaine autonomie dans l'organisation de leur temps de travail. Ceci contribue à éloigner toujours plus les travailleurs de la définition traditionnelle du salarié.

Certains salariés bénéficiant cumulativement d'un dispositif de forfait et de télétravail pourraient, dans certaines situations, se retrouver particulièrement en difficulté pour prouver leur situation de subordination.

³⁴² M. Morand, « Temps de travail – organisation », *JurisClasseur Travail Traité* LexisNexis, Fasc. 21-12, 2020.

³⁴³ Soc., 10 oct. 1991, n° 87-14.878.

³⁴⁴ Soc., 7 mai 2002, n° 00-14.451.

³⁴⁵ Soc., 14 juin 1979, n° 77-41.305.

³⁴⁶ Civ. 2^e, 21 sept. 2004, n° 03-30.144.

Est-ce à dire que les salariés autonomes pourraient être qualifiés d'indépendants ? Si elle affaiblit le lien de subordination, l'autonomie ne le fait pas disparaître. D'autant que d'autres dispositifs conduisent à restreindre cette autonomie.

II- L'existence du lien de subordination réaffirmée

168. Le maintien du lien de subordination. - Le temps et le lieu ne sont que des indices servant à déterminer l'existence d'un lien de subordination. Aussi, leur effacement n'entraîne pas automatiquement la disparition du lien de subordination. C'est d'ailleurs dans ce sens que peuvent être lus les articles L. 1222-9 du Code du travail et 3.1.1. de l'accord de 2020 précités, lorsqu'ils considèrent que l'accident survenu en télétravail est présumé être un accident de travail et que le lien de subordination n'est pas affecté par le recours au télétravail.

Il semble effectivement possible de maintenir un pouvoir de contrôle, de directive et de sanction malgré la flexibilité d'un salarié.

Surtout, il convient de noter que les préoccupations relatives à la santé et la sécurité du travailleur conduisent à rétablir un contrôle de l'employeur sur le temps et le lieu de travail du salarié. Le droit à la déconnexion en est un exemple.

169. Le droit à la déconnexion. - Parmi les risques soulevés par le télétravail et plus généralement le développement des TIC figure celui de l'hyperconnexion. Pour prévenir ce risque, est progressivement apparu un droit à la déconnexion. Ainsi, la loi du 8 août 2016 a introduit un nouveau thème à la négociation annuelle obligatoire des entreprises :

« 7° Les modalités du plein exercice par le salarié de son droit à la déconnexion et la mise en place par l'entreprise de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale. A défaut d'accord, l'employeur élabore une charte, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel. Cette charte définit ces modalités de l'exercice du droit à la déconnexion et prévoit en outre la mise en œuvre, à destination des salariés et

du personnel d'encadrement et de direction, d'actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques. »³⁴⁷

Le droit à la déconnexion impose donc aux entreprises de réguler les outils numériques. Se redessine ainsi une nouvelle façon de contrôler le temps de travail.

De même, les obligations en matière de sécurité commandent à l'employeur un certain contrôle du lieu de travail. Dans le cadre du télétravail au domicile, ce contrôle demeure restreint au regard du caractère privé du lieu, toutefois, comme le rappelle l'accord de 2020 « *les dispositions relatives à la santé et à la sécurité au travail sont applicables aux salariés en télétravail* »³⁴⁸.

170. Ainsi, les nouvelles formes de travail salarié conduisent à une plus grande autonomie des travailleurs. Si cette autonomie n'est pas incompatible avec un lien de subordination, elle rend de nouveau la frontière entre salariés et indépendants poreuse. En outre, elle conduit à fragiliser une seconde frontière : celle séparant l'activité professionnelle de l'activité privée.

Section 2 – La disparition de la frontière entre activité professionnelle et activité privée³⁴⁹

171. Le développement des dispositifs de télétravail, couplé parfois avec des organisations de travail tel que le forfait jour, participe également à un décloisonnement de l'activité. Ceci conduit à brouiller une seconde frontière : celle de l'activité professionnelle et de la vie privée. Or, cette frontière est également importante en droit de la protection sociale. Le dispositif des AT-MP nous semble être l'un des exemples les plus révélateurs de cette question.

³⁴⁷ C. trav., L. 2242-17.

³⁴⁸ ANI du 26 nov. 2020 ... (*op. cit.*), art. 3.4.

³⁴⁹ D. Ronet-Yague, « Le critère du temps dans les accidents liés au travail », *Dr. soc.* 2022. 37 ; D. Asquinazi-Bailleux, *Risque professionnel et protection de l'emploi*, Thèse de Droit, Université de Nice, 1995 ; M. Babin, *Le risque professionnel : étude critique*, Thèse de Droit, Université de Nantes, 2003 ; B. Fournier, *Essai sur le risque professionnel en droit social*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2012 ; M. Keim-Bagot, *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel : enjeux et perspectives*, Thèse de Droit, Université de Strasbourg, 2013 ; S. Settembre, *L'inégalité de la réparation des victimes en droit commun et accident du travail*, Thèse de Droit, Université d'Aix-Marseille, 2017 ; N. Gacia, *Les métamorphoses contemporaines du droit des accidents du travail : étude de droit de la sécurité sociale*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2005 ; M. Badel, « La notion de risque professionnel : état des lieux à la lumière des évolutions récentes », *RDSS* 2004. 206.

L'ère industrielle a conduit à une distinction nette entre lieu et temps de travail et lieu et temps de vie personnelle. Les nouvelles formes d'organisation de travail, permises notamment grâce au numérique, brouillent ces cloisons. Ce faisant, elles interfèrent dans des dispositifs construits autour de la notion de lieu et de temps de travail, ce qui est notamment le cas du régime AT-MP.

L'assurance AT-MP repose sur trois grandes notions : l'accident de travail, l'accident de trajet et la maladie professionnelle. La qualification de chacune de ces notions entraîne une procédure et une couverture particulière, plus avantageuse que celle prévue par l'assurance maladie classique. Chacune de ces notions possède des règles de qualification et de procédure de reconnaissance propre. Toutefois, toutes se rattachent de près ou de loin au critère de l'autorité de l'employeur, lui-même qualifié grâce aux indices de temps et de lieu.

Or, dans la situation du télétravail, la reconnaissance de ce critère est rendue délicate. A quel moment l'accident survenu à l'occasion du télétravail peut-il être qualifié d'accident de travail ? Comment appliquer les règles en matière d'accident de trajet ou de maladie professionnelle ? Ces questions sont d'autant plus importantes quand le télétravail se couple de dispositifs tels que le forfait jour. Ces questions bien réelles sont lourdes de conséquences tant pour le télétravailleur que pour son employeur (§1).

Si la jurisprudence permettait déjà une grille de lecture, l'ordonnance de 2017 confirme la volonté d'appliquer la législation des AT-MP aux situations de télétravail. Si la question semble théoriquement résolue, elle demeure en réalité potentiellement source de questionnements (§2).

§1 Les enjeux de la détermination du temps et du lieu de travail

172. Le temps et le lieu de travail sont des éléments centraux de la notion de risque professionnel particulièrement en ce qui concerne les accidents. L'accident de travail est ainsi celui qui survient au temps et au lieu de travail. Or par définition, le télétravail est un mode d'organisation qui s'effectue hors des murs de l'entreprise. Il est en outre susceptible de s'accompagner d'une certaine souplesse organisationnelle et de

dispositif tel que le forfait en jours. Comment alors appréhender les éléments temps et lieu dans une telle situation ? (I)

Cette question n'est pas anodine, car l'application du régime AT-MP est lourde de conséquences tant pour le salarié que pour l'employeur (II).

I- Le temps et le lieu, éléments centraux de notion d'AT-MP

173. L'accident de travail est celui survenu au temps et au lieu du travail. Le temps et le lieu sont ainsi des éléments essentiels de la définition de l'accident de travail (A). Ces éléments demeurent également utilisés pour définir l'accident de trajet (B). Enfin, en matière de maladie, ces éléments n'apparaissent pas explicitement, mais peuvent se retrouver en filigrane dans la nécessité de rattacher une pathologie à l'activité professionnelle (C).

A- *L'importance du temps et du lieu dans la notion d'accident du travail*

174. La nette séparation vie professionnelle-vie privée. – L'une des grandes spécificités de l'ère industrielle est d'avoir coupé nettement la sphère privée de la sphère professionnelle. Comme le décrit Jacques Le Goff, la Révolution industrielle entraîne l'entrée dans « *un nouvel espace-temps* »³⁵⁰. L'économie primaire se caractérise par un « *rapport impressionniste au temps* »³⁵¹, un « *rythme de vie calqué sur celui des terres* »³⁵², un « *attachement à la mystique du métier* »³⁵³ et une inscription rurale du lieu de travail dans son environnement. Le passage d'une économie majoritairement agraire à une économie industrielle conduit au « *passage d'une durée de travail indexée sur l'ordre naturel, sur la durée astrale de la journée à une temporalité mécanique et arithmétique* »³⁵⁴ et à la création d'espace de travail clos, délimité par les murs de l'entreprise.

³⁵⁰ J. Le Goff, *Du silence à la parole...* (op. cit.), p. 36.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² *Ib.*

³⁵³ *Ib.*

³⁵⁴ *Ib.*, p. 41.

Ce faisant, les espaces-temps professionnel et privé sont clairement délimités. Lorsque le travailleur entre dans l'usine aux heures de travail fixées dans son contrat de travail, il est dans la sphère professionnelle. Lorsqu'il sort de l'usine à l'heure à laquelle son contrat le lui permet, il est dans la sphère privée.

Le droit de la protection sociale, construit autour des normes industrielles, s'ancre par conséquent dans cette nette séparation du professionnel et du privé. Ainsi, la loi de 1898, première pierre de l'assurance sociale, se forge autour de cette organisation.

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de cette loi dispose :

« Les accidents survenus par le fait du travail, ou à l'occasion du travail, 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, donnent droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef d'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours »³⁵⁵.

Rapidement les juges s'accorderont pour définir « *Les accidents survenus par le fait du travail, ou à l'occasion du travail* » comme ceux survenus au temps et au lieu de travail³⁵⁶. Ces éléments de définition seront repris après la loi de 1946.

175. L'autorité de l'employeur. – Ainsi, désormais, la notion d'accident du travail est définie à l'article L. 411-1 du Code du travail de la façon suivante : « *accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs*

³⁵⁵ L. 9 avr. 1898, Bull. de l'inspection du travail n°2, 1898, art. 1.

³⁵⁶ Not. Ch. réun., 8 juin. 1928, D. 1929. 1.57 : « *Tous accident sur le lieu de travail et à l'occasion du règlement des salaires est un accident de travail même si l'accident à eu pour cause un fait intentionnel et délictuel d'un préposé du patron.* » ; dans son article « Le critère du temps dans la classification des accidents liés au travail » (*Dr. soc.* 2022. 37), Delphine Ronet-Yague cite également : Ch. réun., 7 avr. 1921, S. 1922. 81, note A. Sachet, Civ., 27 déc. 1911, S. 1913. 1. 383, Civ., 2 mars 1903, DP 1903. J., p. 273.

d'entreprise »³⁵⁷. L'application du régime des accidents du travail implique donc de qualifier un « *accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail* » et une « *personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise* ». Nous ne reviendrons pas sur la qualification de salarié, déjà développée précédemment³⁵⁸. Nous concentrons ici nos propos sur la première partie de cette définition.

L'accident de travail est l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail. Cette formule est lapidaire. Toutefois, depuis 1898, elle a pu faire l'objet d'un certain nombre de précisions par la jurisprudence. En outre, la Cour de cassation confie aux juges du fond l'appréciation souveraine de la survenance d'un accident par le fait ou à l'occasion du travail³⁵⁹.

Il ressort des différentes décisions que l'accident de travail est un événement soudain responsable d'une lésion corporelle³⁶⁰ survenu alors que le salarié était sous l'autorité de son employeur³⁶¹. Le critère utilisé pour identifier le caractère professionnel de l'accident est donc celui de l'autorité de l'employeur.

Selon la jurisprudence constante, le travail est effectué sous l'autorité de l'employeur lorsqu'il est réalisé pendant le temps et sur le lieu du travail³⁶². Le temps et le lieu de travail sont donc des critères essentiels à la détermination de l'accident de travail.

176. Télétravailleur. – Mais alors, qu'est-ce que le temps et le lieu du travail ? La question est relativement³⁶³ simple lorsque le travailleur effectue son travail au sein d'une entreprise et dans une tranche horaire déterminée. Elle devient plus difficile à cerner lorsque le lieu de travail n'est plus l'entreprise et plus encore lorsqu'il n'est pas défini.

³⁵⁷ CSS, art. L. 411-1.

³⁵⁸ Cf. *Supra*: Partie 1, Titre 1, Chapitre 1 et Chapitre 2 section 1.

³⁵⁹ Civ. 2^e, 15 mars 2012, 10-27.320 ; Civ. 2^e, 16 septembre 2010, n°09-15.672.

³⁶⁰ V. not. Soc. 5 mars 1970, n°68-14.382 : « *la brusque apparition, au temps et sur le lieu du travail, d'une lésion physique révélée par une douleur soudaine, constituée, en elle-même, un accident du travail* » ; Civ. 2^e, 9 juill. 2020, n°19-13.852 : « *constitue un accident du travail un événement ou une série d'événements survenus à des dates certaines par le fait ou à l'occasion du travail, dont il est résulté une lésion corporelle, quelle que soit la date d'apparition de celle-ci* ».

³⁶¹ Civ., 17 févr. et 23 avr. 1902, D. 1902. I. 273, 1^e et 3^e esp. ; Ch. réunies, 28 juin 1962, Bull. ch. réunies n° 6 ; Soc. 22 nov. 1978, n°77-15.309 : « *constitue un accident du travail, tout accident survenu à un salarié à un moment où celui-ci était soumis à l'autorité et à la surveillance de son employeur* ».

³⁶² not. Soc. 5 mars 1970, n°68-14.382, (*op. cit.*) ; Civ. 2^e, 28 janv. 2021, n°19-22.134 : « *un accident survenu au temps et au lieu du travail de la victime est présumé d'origine professionnelle, sauf à l'employeur ou à l'organisme à rapporter la preuve d'une cause totalement étrangère au travail.* »

³⁶³ Relativement, car même ainsi cantonnée la notion d'accident du travail a mené à un certain nombre de contentieux.

Or, le « *télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication* »³⁶⁴. Par définition, le télétravail est donc effectué hors des locaux de l'entreprise. Un lieu de travail hors des locaux de l'entreprise peut-il être considéré comme un lieu de travail au sens où l'entend la jurisprudence sur les accidents du travail ? Aucune obligation légale n'impose, en outre, de déterminer préalablement le lieu de travail. Si aucune disposition contractuelle ou conventionnelle ne vient encadrer la question, le travailleur peut donc tout aussi bien travailler de chez lui que dans un espace de coworking ou un café. Cette liberté de lieu de travail brouille davantage le critère du lieu de travail.

S'ajoute à cela une organisation de travail laissant davantage de place à une certaine souplesse dans l'organisation du temps de travail. Le deuxième critère permettant de déterminer si le salarié était sous l'autorité de son employeur au moment de l'accident se retrouve lui aussi brouiller. Comment alors déterminer si le salarié est victime d'un accident de travail si ni le lieu ni le temps de travail ne sont clairement définis ?

B- L'importance du temps et du lieu dans les notions d'accident de trajet

177. Les notions d'accident de trajet, une extension du temps et du lieu de travail. – Des questions similaires se posent en matière d'accident de trajet. En vertu de l'article L. 411-2 du code de la Sécurité sociale :

« Est également considéré comme accident du travail, lorsque la victime ou ses ayants droit apportent la preuve que l'ensemble des conditions ci-après sont remplies ou lorsque l'enquête permet à la caisse de disposer sur ce point de présomptions suffisantes, l'accident survenu à un travailleur mentionné par le présent livre, pendant le trajet d'aller et de retour, entre :

³⁶⁴ C. trav. Art. L. 1222-9.

1°) la résidence principale, une résidence secondaire présentant un caractère de stabilité ou tout autre lieu où le travailleur se rend de façon habituelle pour des motifs d'ordre familial et le lieu du travail. Ce trajet peut ne pas être le plus direct lorsque le détour effectué est rendu nécessaire dans le cadre d'un covoiturage régulier ;

2°) le lieu du travail et le restaurant, la cantine ou, d'une manière plus générale, le lieu où le travailleur prend habituellement ses repas, et dans la mesure où le parcours n'a pas été interrompu ou détourné pour un motif dicté par l'intérêt personnel et étranger aux nécessités essentielles de la vie courante ou indépendant de l'emploi. »

Cet article définit la notion d'accident de trajet. Le salarié victime d'un accident pendant un trajet « protégé » pourra bénéficier des mêmes garanties que celui victime d'un accident du travail. La notion d'accident de trajet n'était pas présente dans la loi de 1898. Elle a été créée par la loi de 1946. L'apparition de cette notion témoigne de la volonté du législateur d'étendre la protection du régime applicable aux accidents du travail, au-delà des accidents survenus au temps et au lieu strict de travail. Les éléments de temps et de lieu ne sont pas écartés pour autant. Les trajets protégés sont des trajets spécifiques survenus entre deux points précis et sur un trajet particulier. L'élément temps est également présent puisque plusieurs décisions s'y réfèrent pour qualifier l'accident de trajet.

178. Accident de trajet et élément lieu. – Dans le cadre de la notion d'accident de trajet, l'élément lieu ressort sous deux aspects : les extrémités du trajet et le trajet en lui-même.

Concernant les extrémités du trajet, le salarié peut aller et venir de trois types de lieux précis : un lieu de vie familiale habituel, le lieu de travail et un lieu de restauration habituel. Ces différentes extrémités protégées font régulièrement l'objet de contentieux. Ressort de ces différents contentieux un particulier attachement au lieu de travail puisque les juges de la Cour de cassation ont à plusieurs reprises refusé la

qualification d'accident de trajet lorsque le lieu de vie familiale³⁶⁵ ou le lieu de restauration³⁶⁶ étaient trop éloignés du lieu de travail.

L'élément lieu se manifeste, en outre, tout le long du trajet. En effet, pour être protégé le trajet doit répondre à un certain nombre de critères. Le trajet doit être un trajet « normal » entre les deux extrémités. Il ne peut faire l'objet d'interruption ou de détour. Enfin, le trajet doit être en relation avec l'emploi³⁶⁷. L'accident de trajet est donc concis à un espace géographique spécifique et en lien avec l'emploi.

179. Accident de trajet et élément temps. – L'élément temps peut se lire entre les lignes de l'article L. 411-2 du Code de la Sécurité sociale. Si l'accident de trajet est celui qui intervient entre le lieu de travail et le lieu de résidence ou de restauration, il intervient en principe dans un temps proche de son temps de travail.

La jurisprudence a explicité cette lecture. Ainsi, elle a jugé à plusieurs reprises que les salariés en avance³⁶⁸ ou en retard³⁶⁹ sur leur « temps normal » de trajet ne bénéficient d'aucune présomption et de se devaient de prouver que les conditions légales sont remplies.

180. Accident de trajet et télétravail. - Le télétravail peut mener à de nombreux questionnements, le trajet entre le domicile du salarié et le café dans lequel il compte s'installer pour rédiger un rapport sans que ce lieu n'ait été déterminé avec son employeur est-il un accident de trajet ? De même, le salarié qui se blesse en ramenant chez lui ses courses contenant son déjeuner, mais également l'ensemble de ses courses mensuelles est-il un accident de trajet ? La notion d'accident de trajet est donc tout aussi susceptible de contentieux que l'accident de travail. Quid du trajet entre le

³⁶⁵ Soc., 29 mai 1975, n°74-12.882 : « l'article 415 du code de la sécurité sociale vise un lieu de séjour habituel de l'intéressé lui-même, assimilé par ce texte à une résidence principale ou secondaire, c'est-à-dire un endroit d'où il peut se rendre normalement à son travail, l'arrêt retient que tel n'était pas le cas, en raison de son éloignement, du domicile des parents » ; tel n'est toutefois pas le cas lors que le trajet est opéré entre le domicile et le lieu de travail : Soc., 28 juin 1989, n°86-18.907 : « l'éloignement du domicile du travailleur de son lieu de travail n'étant pas en soi un motif d'exclusion de la législation sur le risque professionnel, la cour d'appel a souverainement décidé en fonction des circonstances de la cause analysées par elle que l'accident litigieux était un accident du travail ».

³⁶⁶ Soc., 10 décembre 1969, Bull. n°681 : « qu'en raison de l'éloignement du restaurant body par rapport à l'usine de la société Nicoll, le trajet effectuée par Saulet entre ces deux établissements était sans relation directe avec l'exécution du contrat de travail ».

³⁶⁷ V. not. Soc. 17 mars 1970, n°69-10.608 : n'est pas un accident de trajet l'accident survenu alors que le salarié retournait à l'usine chercher des documents personnels ; Soc. 28 juin 1989, n°86-18.869 : de même n'est pas un accident de trajet celui que fait le salarié en sens inverse pour retourner chercher son portefeuille.

³⁶⁸ V. not., Soc., 18 déc. 1972, n°71-14.484.

³⁶⁹ V. not., Soc., 27 Janv. 1977, n°76-10.440.

domicile dans lequel est effectué le travail et l'appartement d'un compagnon ou dans lequel vivent les enfants du travailleur ?

C- L'importance du temps et du lieu dans la notion de maladie professionnelle

181. Maladie professionnelle. – En matière de maladie professionnelle, les éléments de temps et de lieu sont moins marqués. Ils peuvent toutefois se lire en filigrane dans l'obligation d'établir un lien avec l'activité professionnelle.

En vertu de l'article L. 461-1 du Code de la Sécurité sociale :

« (...) Est présumée d'origine professionnelle toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans les conditions mentionnées à ce tableau.

Si une ou plusieurs conditions tenant au délai de prise en charge, à la durée d'exposition ou à la liste limitative des travaux ne sont pas remplies, la maladie telle qu'elle est désignée dans un tableau de maladies professionnelles peut être reconnue d'origine professionnelle lorsqu'il est établi qu'elle est directement causée par le travail habituel de la victime.

Peut être également reconnue d'origine professionnelle une maladie caractérisée non désignée dans un tableau de maladies professionnelles lorsqu'il est établi qu'elle est essentiellement et directement causée par le travail habituel de la victime et qu'elle entraîne le décès de celle-ci ou une incapacité permanente d'un taux évalué dans les conditions mentionnées à l'article [L. 434-2](#) et au moins égal à un pourcentage déterminé. (...) »

Une maladie peut donc être reconnue comme professionnelle selon trois modes de qualification :

- Soit les caractéristiques de la maladie se trouvent énumérées par les tableaux établis par le code de la Sécurité sociale³⁷⁰. Le salarié est alors présumé souffrir d'une maladie professionnelle.
- Soit la maladie relève des tableaux, mais le salarié ne remplit pas l'ensemble des conditions. Le salarié doit alors établir que la maladie est directement causée par le travail habituel de la victime.
- Enfin, si la maladie n'est pas citée dans les tableaux le salarié peut toujours démontrer que cette dernière est essentiellement et directement causée par le travail habituel et qu'elle entraîne le décès ou une incapacité permanente au moins égale à 25%.

Les éléments de temps et de lieu n'apparaissent donc pas de manière évidente dans la notion de maladie professionnelle. Pourtant, lorsque les lieux et temps de travail sont brouillés, le lien avec « l'activité habituelle » ne l'est-il pas nécessairement également ?

182. Les risques psychiques³⁷¹. – L'évolution de l'espace spatio-temporel en matière de risque professionnel trouve, par ailleurs, écho dans le type de risques pris en charge. Depuis la loi du 17 août 2015³⁷², « *les pathologies psychiques peuvent être reconnues comme maladies d'origine professionnelles* »³⁷³. Ceci marque une nouvelle étape dans l'évolution des risques professionnels. La loi de 1898 prévoyait, en effet, uniquement la prise en charge d'accident, au sens d'une blessure physique survenue à un temps et sur un lieu précis. La législation des risques professionnels s'est par la suite

³⁷⁰ Ces tableaux sont annexés au livre IV annexe IV du Code de la Sécurité sociale et précisent la désignation des affections reconnues, le ou les délais de prise en charge qui correspondent à la période d'incubation de la maladie ; la liste des travaux susceptibles de provoquer les affections.

³⁷¹C. Willmann, « Pathologies psychiques : le tableau sombre des maladies professionnelles », *Dr. soc.* 2020. 995 ; M. Keim-Bagot, *De l'accident du travail ... (op. cit.)* ; M. Keim-Bagot, « Faut-il élargir le champ des maladies professionnelles ? » *Dr. soc.* 2017. 929 ; L. Lerouge, *Risques psycho-sociaux et droit social : approche juridique comparée*, Dalloz, 2014 ; L. Lerouge, C. Felio (Dir.), *TIC et travail des cadres. Enjeux et risques psychosociaux au travail*, L'Harmattan, 2015 ; R. Lafore, « Le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles : questions récurrentes et enjeux contemporains », *RDSS* 2018. 577 ; L. Lerouge, « Droit des risques psychosociaux au travail », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, 2021.

³⁷² L. n°2015-994, 17 août 2015.

³⁷³ CSS, art. L. 461-1.

étendue aux maladies professionnelles³⁷⁴. Il est plus difficile en matière de maladie de se référer aux éléments de temps et de lieu. C'est la raison pour laquelle le mécanisme mis en place a été celui des tableaux. La reconnaissance des risques psychiques marque un nouveau recul des éléments de temps et de lieu dans le domaine des risques professionnels. Le risque psychique peut, en effet, être multifactoriel. Il n'y a en conséquence plus ni un lieu ni un temps unique auquel l'évènement peut survenir.

Les risques psychiques ont particulièrement été mis en évidence dans le cadre de l'utilisation d'outils numériques dans le travail, et notamment dans le cadre du télétravail. Ainsi, plusieurs travaux alertent sur les risques de stress³⁷⁵ et d'isolement³⁷⁶ du télétravail pouvant mener à du *burn-out* ou des dépressions.

Bien que légalement ouverts à réparation, leur prise en charge au titre des risques professionnels est encore difficile. Ces risques ne sont cités par aucun tableau. Aussi, la prise en charge au titre de la maladie professionnelle implique un décès ou

³⁷⁴ L. 25 oct. 1919.

³⁷⁵ INRS, *Dossier Télétravail*, 2021 ; CGT, *Enquête nationale sur le télétravail*, Dossier de presse 2020-2021, pp. 23-26 ; Sénat, *8 questions sur l'avenir du télétravail, vers une révolution du travail à distance ?*, oct. 2021, pp. 33-35.

Le stress est au centre des différents travaux portant sur les risques du télétravail. Ces études démontrent que le télétravail peut aussi bien être facteur de réduction du stress comme d'augmentation de ce dernier. Une des causes du stress peut être la charge de travail. Selon une enquête de la CGT, il semblerait que les travailleurs aient été soumis à une plus grande charge de travail durant leur phase de télétravail que lorsqu'ils étaient en présentiel. Ce phénomène fait peser un risque de surcharge de travail. A cela s'ajoute le risque d'une mauvaise conciliation vie privée vie professionnelle, source de stress supplémentaire. Enfin, un risque d'hyperconnexion est régulièrement soulevé. Cette surcharge source de stress peut notamment contribuer à l'apparition de *burn out*.

La question de la surcharge de travail et de l'hyperconnexion ont été prises en compte par le législateur et les partenaires sociaux. L'article L. 1222-9 du Code du travail prévoit ainsi que l'accord collectif ou la charte mettant en place le télétravail doit prévoir « *Les modalités de contrôle du temps de travail et la régulation de la charge de travail* » et « *La détermination des plages horaires durant lesquelles l'employeur peut habituellement contacter le salarié en télétravail* ». Par ailleurs l'accord de 2020 rappelle « *La durée du travail est identique qu'il soit sur site ou en télétravail. Les dispositions notamment relatives à la durée maximale quotidienne, aux durées maximales hebdomadaires, au temps de repos, au temps de pause et au décompte des heures de travail s'appliquent ainsi que celles concernant les salariés sous convention de forfait jour.* » En outre, depuis 2016, le code du travail proclame un droit à la déconnexion. L'article L. 2242-17 du Code du travail prévoit ainsi au nombre des sujets de la négociation annuelle des QVT : « *Les modalités du plein exercice par le salarié de son droit à la déconnexion et la mise en place par l'entreprise de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale. A défaut d'accord, l'employeur élabore une charte, après avis du comité social et économique. Cette charte définit ces modalités de l'exercice du droit à la déconnexion et prévoit en outre la mise en œuvre, à destination des salariés et du personnel d'encadrement et de direction, d'actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques.* » L'appareil législatif et conventionnel propose donc déjà un certain nombre d'outil pour prévenir les pathologies liées au stress au travail. La question semble donc désormais porter sur l'effectivité de ces dispositions.

L'INRS souligne par ailleurs que l'absence ou l'insuffisance de maîtrise des outils de travail à distance est également source de stress. Des actions de formation semblent donc nécessaires dans les entreprises.

³⁷⁶ Le télétravail fait craindre des risques pour la santé lié à l'isolement. L'une des grandes critiques faites au télétravail est le risque d'érosion du collectif. Le télétravail semble favoriser l'individualisation et pouvoir altérer la cohésion d'équipe. Les salariés peuvent avoir un sentiment de solitude. Cette solitude peut se manifester tant dans la perte d'échanges sociaux, mais également face à son travail. Ce sentiment de solitude peut conduire le salarié à un état dépressif. Ni le code du travail ni le code de la Sécurité sociale ne prévoit de dispositif spécifique pour prévenir ce type de risque. Il s'agit toutefois d'un élément dont l'employeur devrait tenir compte dans l'entretien sur les conditions d'activité prévu à l'article L. 1222-10 du Code du travail. Ce risque a en outre été pris en considération par les partenaires sociaux qui y consacrent un article 5 dans l'accord de 2020. Il préconise notamment la mise à la disposition du salarié des coordonnés des services en charge des ressources humaines dans l'entreprise et des services de santé au travail. Ce risque pourrait conduire à préférer recourir à du télétravail à temps partiel.

une incapacité permanente au moins égale à 25%. En outre, l'assuré doit démontrer l'existence d'un lien avec l'activité professionnelle, ce qui n'est pas forcément aisé pour ce type de risque généralement multifactoriel.

Ces risques peuvent être pris en charge au titre du travail, mais cela implique un évènement soudain déclencheur de la pathologie. Or ceci n'est pas toujours le cas.

183. Le télétravail conduit donc à brouiller les éléments temps et lieu qui sont déterminants pour la qualification du risque professionnel. Or cette qualification est lourde de conséquences.

II- Les enjeux de la qualification³⁷⁷

184. Le droit de la protection sociale crée une nette frontière entre les accidents et maladies professionnels et non professionnels. Le régime des risques professionnels est de manière générale plus avantageux pour les salariés que le régime non professionnel. Aussi, les enjeux tant côté salarié (A) qu'employeur (B) sont importants.

A- Les enjeux pour le salarié

185. Un régime plus favorable pour les salariés³⁷⁸. - La reconnaissance du caractère professionnel de l'accident a un intérêt majeur pour le salarié : il lui ouvre un régime de réparation bien plus avantageux que le régime non professionnel.

En matière de prestation en nature, le salarié peut par exemple bénéficier du dispositif de tiers payant et n'est pas limité par un ticket modérateur comme cela peut être le cas dans le cadre du régime maladie. L'objectif poursuivi pour les accidents et maladies professionnelles est une totale gratuité des soins, là où le régime non professionnel cherche une certaine responsabilisation des assurés au travers notamment du ticket modérateur. Le principe de gratuité n'est toutefois pas total et peut être contrarié par des dépassements d'honoraires.

³⁷⁷ T. Montpellier, *La prévention des risques professionnels à l'épreuve de la responsabilité de l'employeur*, Th., Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2021 ; R. Deloffre, « Présentation de la tarification des AT/MP et de son contentieux », Village de la justice.

³⁷⁸ CSS, art. 431-1 et suivants.

Concernant les prestations en espèces, il n'y a pas de jour de carence comme dans le cadre de l'accident ou de la maladie classique et le taux d'indemnisation est plus élevé (60 à 80% contre 50 à 51,49% dans le régime non professionnel).

Le salarié bénéficie en outre de droit spécifique en matière de réadaptation fonctionnelle, rééducation professionnelle, de reclassement ou encore de reconversion.

186. L'immixtion de la faute. – En outre, contrairement au régime non professionnel, l'employeur ou la caisse peuvent invoquer la *faute inexcusable*. La reconnaissance d'une faute inexcusable de la victime a pour conséquence de réduire le montant de la rente allouée sans toutefois pouvoir la supprimer totalement³⁷⁹, sauf faute intentionnelle³⁸⁰.

La jurisprudence définit la faute inexcusable du salarié comme « *la faute volontaire du salarié, d'une exceptionnelle gravité, exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience* »³⁸¹. Elle a toutefois une portée assez réduite dans la mesure où la jurisprudence ne la retient que rarement.

B- Les enjeux pour l'employeur

187. L'enjeu pour l'employeur. - La reconnaissance du caractère professionnel de l'accident ou de la maladie entraîne également plusieurs conséquences pour l'employeur. L'aspect positif pour l'employeur d'une telle reconnaissance est qu'elle lui offre une garantie contre toute action en responsabilité civile.

La responsabilité de l'employeur réapparaît toutefois dans le cadre de la faute inexcusable et de la tarification. La branche AT-MP a trois missions : la prévention, la réparation et la tarification des risques professionnels. Ces trois missions sont liées entre elles. Aussi, la faute de l'employeur en matière de prévention peut avoir pour lui une répercussion sur le montant des cotisations.

³⁷⁹ CSS, art. L. 453-1, Ass. Plen., 24 juin 2005, n°03-30.038.

³⁸⁰ Seules les prestations en nature des frais de santé seront alors prises en charge. Aucune prestation en argent pour les maladies, blessures ou infirmités (CSS, art. L. 375-1 et L. 453-1).

³⁸¹ Civ. 2^e, 27 janv. 2004, n°02-30.693 ; Ass. Plen., 24 juin 2005, n°03-30.038.

En matière de télétravail, la prévention du risque professionnel pose question dans la mesure où l'employeur n'a pas le même contrôle sur le domicile que sur le lieu de travail.

A ce titre, l'accord de 2020 souligne qu'en matière de sécurité des télétravailleurs « *l'employeur engage sa responsabilité dans les conditions fixées par la loi* »³⁸². Il précise toutefois que « *Si les dispositions légales et conventionnelles relatives à la santé et à la sécurité au travail sont applicables aux salariés en télétravail, il doit être tenu compte du fait que l'employeur ne peut avoir une complète maîtrise du lieu dans lequel s'exerce le télétravail et l'environnement qui relève de la sphère privée* »³⁸³. Les partenaires sociaux semblent par cette deuxième affirmation permettre un certain assouplissement de la responsabilité de l'employeur lorsque son salarié est en télétravail.

L'accord encourage toutefois à la « *prise en compte du télétravail dans la démarche d'analyse de risque visée à l'article L. 4121-1 du Code du travail* »³⁸⁴ et l'analyse préalable des activités télétravaillables³⁸⁵.

De manière plus générale, le législateur et les partenaires sociaux se sont saisis de la question et ont proposé un début de réponse.

§2 Une couverture AT-MP garantie pour le télétravailleur ?

188. Le législateur a déjà pris la mesure du problème de la couverture AT-MP en matière de télétravail. Aussi, faisant suite à une solution esquissée par la jurisprudence (A), il a explicitement prévu l'application de la législation sur les accidents du travail aux télétravailleurs. Cette solution demeure toutefois lacunaire (B).

I- Une jurisprudence favorable

189. De manière générale, la jurisprudence a été favorable à une application extensive des éléments de temps et de lieu afin de favoriser l'application du régime

³⁸² ANI du 26 novembre 2020 relatif à la mise en oeuvre réussie du télétravail, art. 2.1. §6.

³⁸³ ANI du 26 novembre 2020 ... (*op. cit.*), art. 3.4 §2.

³⁸⁴ *Ibidem*, art. 3.4.1. §1

³⁸⁵ *Ib.*, art. 2.1. §6 et 7.

professionnel (A). Aussi, n'est-il pas étonnant que la Cour de cassation ait reconnu, à plusieurs reprises, un accident du travail lors d'un travail effectué au domicile du salarié (B).

A- La plasticité des éléments temps et lieu

190. Une démarche jurisprudentielle de dilution du temps et du lieu. – De longue date la Cour de cassation a eu une lecture extensive des critères du temps et du lieu.

Ainsi, la cour admet que les temps de pause, particulièrement la pause déjeuner, soient considérés comme du temps de travail dès lors que le salarié demeure soumis à l'autorité de l'employeur³⁸⁶.

De même, l'accident survenu lors d'un séminaire d'entreprise relève de la législation des accidents du travail dès lors que « *durant cette journée, rémunérée comme du temps de travail, les salariés restaient soumis à l'autorité de la société organisatrice du séminaire même si l'activité sportive n'était pas encadrée et qu'ils devaient payer eux-mêmes les forfaits* »³⁸⁷.

La jurisprudence accepte, en outre, la prise en charge d'un accident lorsque les lésions surviennent dans un temps voisin à l'accident survenu sur le temps de travail³⁸⁸.

Le lieu de travail est également interprété largement. Ainsi, outre les locaux de l'entreprise, peut être considéré comme un lieu de travail une dépendance ou un logement mis à la disposition du salarié³⁸⁹.

³⁸⁶ V. not., Crim. 5 mars 2019, n°17-86.984 : Dans cet arrêt deux salariés travaillant à la rénovation d'une toiture s'étaient « amusés à chahuter » à leur retour de pause déjeuner et alors qu'ils n'avaient pas encore reprise leur activité. L'un d'eux a tiré sur l'autre avec une flèche et un arc et l'a blessé. L'arc et la flèche appartenait au client et ont été pris sans autorisation. Les juges du fond ont considéré que l'accident était étranger au travail. La Cour de cassation a toutefois cassé l'arrêt d'appel jugeant que : « *est présumé imputable au travail, l'accident survenu, quelle qu'en soit la cause, sur le lieu et dans le temps du travail, qui comprend le temps de la pause déjeuner, au préjudice d'un salarié dont il n'est pas rapporté la preuve qu'il se soit soustrait à l'autorité de son employeur, et que la preuve que l'accident a eu une cause entièrement étrangère au travail n'était pas davantage rapportée* » ; Soc. 10 déc. 1998, 96-13.588 : solution similaire concernant l'accident survenu lors d'un temps de pause déjeuner dans les locaux de l'entreprise.

³⁸⁷ Civ. 2^e, 21 juin 2018, n°17-15.984.

³⁸⁸ Soc. 31 oct. 1991, n°89-15.408, Soc., 6 déc. 1990, n°89-11.721 ; M. Keim-bagot situe ce temps voisin à un mois environ : *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel*, Enjeux et perspectives, coll. « Nouvelle Bibliothèque de thèses », Dalloz, 2015, n°40, p. 41

³⁸⁹ Civ. 2^e, 2 nov. 2004, n°02-31.098 : « *attendu que la cour d'appel, qui a relevé que, durant ses astreintes, M. X... était tenu de demeurer dans un logement imposé par son employeur et situé à proximité de son lieu de travail afin de répondre sans délai à toute demande d'intervention sans pouvoir vaquer à ses occupations personnelles, en a exactement déduit que le salarié devait, pendant toute cette période, bénéficier de la présomption d'imputabilité prévue par l'article L.411-1 du Code de la sécurité sociale, peu important que l'accident se soit produit à l'occasion d'un acte professionnel ou d'un acte de la vie courante, sauf la possibilité pour l'employeur ou la Caisse de démontrer que l'intéressé s'était temporairement soustrait aux obligations résultant de l'astreinte pour des motifs personnels* ».

Plus marquant, la Cour de cassation a pu considérer comme accident du travail l'accident survenu dans un bureau de poste dès lors qu'il était survenu sur des heures normales de travail³⁹⁰.

191. La difficile extension simultanée. – La Cour de cassation admet donc que l'un des deux éléments de définition soit manquant dès lors que l'autre subsiste. L'arrêt sur l'accident au bureau de poste lors du temps de travail ou celui sur l'accident lors d'un arrêt de travail dans les locaux de l'entreprise en sont des illustrations.

Quid lors que les deux éléments sont flous voir manquants - ce qui peut être le cas en matière de télétravail ? La Cour de cassation a, à ce titre, refusé la qualification d'accident du travail pour un accident survenu lors de la pause déjeuner dans un lieu extérieur à l'entreprise. Tel a par exemple été le cas d'une salariée renversée par un cyclomoteur tandis qu'elle traversait la rue séparant son lieu de travail de l'épicerie où elle venait d'acheter un repas à consommer dans la cafétéria de son entreprise³⁹¹.

Dans certaines situations toutefois, l'absence de ces deux éléments ne constitue pas un obstacle à la qualification de l'accident du travail. Tel a par exemple été le cas d'une agression survenue au domicile personnel d'un directeur d'agence bancaire en dehors de ses heures de travail, dès lors que l'objet de l'agression était en lien avec ses fonctions³⁹².

De même la Cour de cassation accorde la qualification d'accident du travail à l'accident survenu dans le cadre d'un repas d'affaires dès lors que le repas entre dans le cadre de l'activité professionnelle³⁹³. Cette qualification est toutefois écartée lorsque l'accident est lié à des débordements du salarié tels que l'abus d'alcool³⁹⁴.

³⁹⁰ Soc. 11 avr. 1996, bull. civ. 1996.

³⁹¹ Soc. 17 janv. 1991, n°87-43.920.

³⁹² Soc. 4 fév. 1987, n°85-13.532 : en l'espèce des malfaiteurs armés avait mis en demeure le directeur de l'agence d'ouvrir pas les clefs dont il avait la garde la chambre forte de son agence. Il avait été blessé en s'y opposant. « *les juges du fond ont constaté que l'agression dont M. X... avait été l'objet était en rapport étroit avec la mission qui lui avait été confiée par son employeur d'assurer, pour des raisons de sécurité, la garde d'une partie des clefs de l'agence.* ».

³⁹³ Soc., 17 févr. 1988, n° 86-10.577.

³⁹⁴ Soc., 1^{er} juin 1978, n° 77-12.583 ; à rapprocher Soc., 3 févr. 1994, n° 91-20.870.

B- Le travail à domicile

192. La solution concernant le « télétravail ». – Avant même que le télétravail ne se généralise, la Cour de cassation a dû se prononcer sur des accidents survenus au domicile du salarié. Les cas présentés ne sont pas tous à proprement parler du télétravail, mais démontrent une tendance certaine. Sans surprise en effet, la volonté a été de faire entrer ces travailleurs dans le champ des AT-MP.

Ainsi, dans un arrêt de 1993, la Cour de cassation a jugé que la salariée, rentrée à son domicile afin de dactylographier des documents professionnels, ayant chuté dans l’escalier à la sortie de celui-ci tandis qu’elle retournait vers l’entreprise était, victime d’un accident du travail³⁹⁵.

Elle a également qualifié d’accident du travail, l’accident subi par un voyageur, représentant et placier (VRP) alors qu’il déchargeait de lourdes valises d’échantillons de son véhicule garé dans la cour de son domicile. La poursuite de travaux à son domicile étant nécessaire dans le cadre de ses fonctions³⁹⁶.

Ces arrêts laissaient supposer que l’accident survenu au cours du télétravail, dès lors qu’il était en lien avec les fonctions, devrait être qualifié d’accident du travail. Cette solution a été entérinée par l’ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail³⁹⁷.

193. Le cas particulier de l’accident de mission. – Le cas du télétravail peut en outre se rapprocher du cas de l’accident de mission. En effet, dans le cadre de la mission, le salarié est envoyé dans un lieu extérieur à l’entreprise pour effectuer sa prestation de travail. Il bénéficie de ce fait d’une certaine autonomie par rapport au pouvoir de contrôle de son employeur.

La Cour de cassation a eu à plusieurs reprises l’occasion de se prononcer sur le cas d’accident survenu pendant la durée de la mission. Dans un premier temps, elle a jugé que devait être considéré comme un accident de travail l’accident survenu alors que le salarié exécutait les directives de son employeur. En revanche, il perdait le bénéfice de cette qualification lorsqu’il « *recouvr[ait] sa pleine indépendance* »

³⁹⁵ Soc. 18 nov. 1993, n°91-12.721.

³⁹⁶ Soc., 9 mars 1995, n° 93-10.918.

³⁹⁷ Ord. n°2017-1387, 22 sept. 2017.

ou « interromp[ta]it sa mission pour un motif indépendant de son emploi ». Elle opérait ainsi une distinction entre « les accidents occasionnés par les actes de la vie courante de l'envoyé en mission et ceux occasionnés par les actes de sa vie professionnelle »³⁹⁸.

Les accidents survenus dans une chambre d'hôtel étaient ainsi généralement considérés comme ne relevant pas de la législation des AT-MP³⁹⁹. De même, un arrêt dans un café était de nature à faire sortir l'assuré de sa mission⁴⁰⁰.

Dans deux arrêts de 2001, la Cour de cassation est revenue sur cette distinction entre acte de la vie courante et acte de la vie professionnelle. La solution désormais est que :

« Le salarié effectuant une mission a droit à la protection prévue par l'article L. 411-1 du Code de la sécurité sociale pendant tout le temps de la mission qu'il accomplit pour son employeur, peu important que l'accident survienne à l'occasion d'un acte professionnel ou d'un acte de la vie courante, sauf la possibilité pour l'employeur ou la Caisse de rapporter la preuve que le salarié avait interrompu sa mission pour un motif personnel »⁴⁰¹.

Appliqué au télétravail, cette solution pourrait conduire à présumer comme accident du travail l'accident survenu pendant la « durée du télétravail », c'est-à-dire durant la durée normale pendant laquelle le salarié est supposé être sous la subordination de son employeur.

II- Un législateur favorable

194. La solution de l'ordonnance de 2017. – L'article 21 de l'ordonnance du 22 septembre 2017 a ajouté à l'article L. 1222-9 du Code du travail un dernier alinéa ainsi rédigé :

³⁹⁸ Soc. 9 juin 1966, Publié au bulletin.

³⁹⁹ Soc. 8 déc. 1994, RJS, 1/95, 68.

⁴⁰⁰ Soc. 3 févr. 1994, RJS, 4/94, 466.

⁴⁰¹ Soc., 19 juill. 2001, n°99-21.536 et n°99-20.603.

« *L'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail pendant l'exercice de l'activité professionnelle du télétravailleur est présumé être un accident de travail au sens des dispositions de l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale.* »

Cet article vient clarifier l'élément lieu en matière de télétravail et ainsi mettre fin à un doute persistant. Le lieu de télétravail est assimilable à l'entreprise. En dehors des murs de l'entreprise, le travailleur demeure soumis à l'autorité de l'employeur. Le télétravail à domicile n'est pas la seule forme de télétravail visée puisque l'article fait référence au « lieu où est exercé le télétravail ». Un café pourrait donc tout à fait entrer dans la définition de lieu de travail.

Cet article, s'il marque une véritable avancée dans la prise de conscience des difficultés posées par le télétravail en matière de protection sociale, laisse entières un certain nombre de questions. Ces questions tiennent notamment à l'articulation du télétravail avec l'élément temps (A), mais certaines interrogations demeurent également ouvertes concernant l'élément lieu (B).

A- Élément temps

195. Le temps de travail, un élément toujours central. – En vertu de l'article L. 1222-9 du Code du travail, l'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail est présumé être un accident du travail s'il intervient pendant « *l'exercice de l'activité professionnelle* ». Le législateur ne vise donc pas directement l'élément temps, mais ce dernier apparaît clairement dans cette formule. Il est d'autant plus présent que l'article précise plus haut que l'accord ou la charte établissant le télétravail doit déterminer les « *plages horaires durant lesquelles l'employeur peut habituellement contacter le salarié en télétravail* » et les « *modalités de contrôle du temps de travail* ».

Est donc un accident de travail, celui qui intervient sur le lieu de télétravail durant le temps de travail. Mais alors, comment appréhender la notion de temps de travail en télétravail ?

196. La pause du télétravailleur. - Un accident survenu pendant les repas est considéré comme un accident du temps de travail dès lors que le salarié était demeuré

sous l'autorité de l'employeur⁴⁰². Dès lors, *A contrario*, lorsque le lieu de restauration n'est pas sous l'autorité de l'employeur l'accident n'est pas un accident de travail. Il peut au plus être qualifié d'accident de trajet. Mais tel est-il le cas en télétravail ? Le télétravailleur à domicile qui se blesse dans sa cuisine pendant sa pause déjeuner est-il victime d'un accident de travail ? L'article L. 1222-9 du Code du travail fait-il du lieu de télétravail une dépendance de l'entreprise ? Le télétravailleur peut-il être considéré sous l'autorité de l'employeur lorsqu'il est dans sa cuisine ? L'accident pourrait alors être considéré comme un accident de travail.

La cuisine pourrait également être considérée comme un lieu habituel de restauration. Mais il semble absurde de qualifier d'accident de trajet le trajet entre le potentiel bureau du télétravailleur et la cuisine. D'autant que l'article L. 1222-9 ne traite à première vue pas de l'accident de trajet.

Enfin, une solution similaire à l'accident de mission permettrait de couvrir l'accident survenu dans la cuisine au titre de la législation professionnelle.

197. Le télétravailleur en forfait. – Télétravail et dispositif de forfait en heures et en jours sont deux dispositifs qui se marient fort bien. Les cadres sont des salariés parfaitement à même d'user à la fois du dispositif de forfait et de télétravail⁴⁰³. Se dessine alors une véritable problématique pratique : comment sera déterminé pour ce salarié si l'accident survient au temps de travail ou hors du temps de travail ? Si le télétravailleur travaille dans un espace de coworking, l'élément pourra sûrement conforter le caractère professionnel de l'accident ?

Mais quid du télétravailleur à domicile ? Si le télétravail est prévu par un accord ou une charte, le juge pourra sûrement se référer à la plage horaire pendant laquelle l'employeur était susceptible de contacter le salarié. Cette référence demeurera approximative puisque par définition le travailleur pourrait travailler au-delà de ces plages horaires ou au contraire ne pas travailler pendant lesdites plages.

⁴⁰² v. not. soc. 11 janv. 1970, n°69-12.567 : la cour a qualifié d'accident du travail, l'accident « *survenu au cours de la pause de midi, dans l'enceinte du lieu de travail, en un local où l'employeur exerçait nécessairement son contrôle et sa surveillance, sans qu'il ait été allégué que l'assurée se soit volontairement soustraite à cette autorité en enfreignant instructions ou règlement* ».

⁴⁰³ Selon la DARES, en 2021, les salariés cadres étaient ceux recouraient le plus au télétravail. 55% d'entre eux ont télétravaillé en moyenne chaque semaine (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6209490#titre-bloc-8>). En 2015, se basant sur une étude du ministère du travail *Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre au 2^e trimestre 2015*, le journal *Le Monde* évaluait de son côté à 47,8% le nombre de cadre en forfait jour (https://www.lemonde.fr/emploi/article/2015/09/22/pres-de-la-moitie-des-cadres-sont-au-forfait-jours_4767299_1698637.html).

198. L’immixtion de la vie privée. – Concernant principalement le télétravailleur à domicile, un autre élément est susceptible de compliquer la qualification d’accident du travail : celui de l’immixtion de la vie privée sur le lieu et le temps de travail.

En principe, le temps utilisé sur le lieu de travail pour régler des affaires privées ne peut relever de la législation sur les accidents de travail⁴⁰⁴.

Cette solution semble pertinente lorsque le lieu de travail est hors du domicile. Mais quid lorsque le lieu de travail est le domicile ? L’accident sur le lieu de télétravail au temps de travail, mais faisant intervenir une personne tierce peut-elle être qualifiée de télétravail ? La salariée blessée au pied parce que son conjoint a malencontreusement fait tomber un objet lourd alors qu’elle était à son poste de travail est-elle victime d’un accident du travail ? *A priori*, elle bénéficie de la présomption de l’article L. 1222-9 du Code du travail. Il reviendra à l’employeur de prouver que l’accident est sans lien avec l’emploi exercé.

Quid encore si, en plus de son travail, le salarié a la charge d’un enfant ? La nature de l’accident change-t-elle selon que le salarié regarde son écran ou son enfant ?

Ainsi, si l’article L. 1222-9 apporte une première réponse à la question des accidents survenus pendant le télétravail, la question semble loin d’être réglée dans la pratique. Les partenaires sociaux en ont d’ailleurs bien conscience : « *Le télétravail étant une modalité d’exécution du contrat de travail, la présomption d’imputabilité relative aux accidents de travail s’applique également en cas de télétravail. Malgré les difficultés de mise en œuvre pratique, c’est ce que prévoit explicitement le Code du travail* »⁴⁰⁵.

B- Le lieu

199. La question pratique du lieu de télétravail. – L’article L. 1222-9 du Code du travail éclaire *a priori* l’approche qu’il doit être faite de l’élément lieu. L’article L. 1222-9 du Code du travail prend soin de ne pas cantonner le lieu de télétravail au domicile. Le lieu de travail peut alors, en principe, être n’importe quel lieu. La loi ne

⁴⁰⁴ Civ. 2^e, 3 avr. 2003 : D. 2003. 2658 : cas d’un salarié réparant son cyclomoteur.

⁴⁰⁵ ANI du 26 novembre 2020 ... (*op. cit.*), art. 3.4.3.

donne aucune précision. Les accords nationaux non plus. Le travailleur peut alors tout à fait choisir un lieu dangereux pour sa sécurité. Comment sera alors appréhendée la responsabilité de l'employeur ?

Surtout, le travailleur pourra choisir des lieux différents : comment savoir si le lieu où il se trouvait lors de l'accident était réellement un lieu de travail et s'il ne s'agit pas du domicile ou d'un espace de coworking ? Il pourrait, par exemple, choisir de façon ponctuelle de travailler dans un café ou un parc.

200. Le télétravail à l'étranger. – Le télétravail ne pose pas qu'une question de frontière entre vie personnelle et vie professionnelle. Il interroge également les frontières nationales.

Ainsi, quelle législation appliquer au télétravailleur transfrontalier ? Le travailleur français télétravaillant à l'étranger est-il couvert par la législation des AT-MP et plus largement par le droit de la protection sociale français ? A l'inverse, qu'en est-il du travailleur étranger accidenté sur le territoire français alors qu'il travaillait à distance ? Nous avons concentré notre recherche sur les problématiques nationales et par conséquent, nous ne nous sommes pas penchés précisément sur cette question qui demeure toutefois intéressante. Plusieurs auteurs s'y sont en revanche déjà attelés⁴⁰⁶. Nous pouvons toutefois souligner que cette question peut inviter à des développements intéressants sur le choix du critère de rattachement des droits sociaux : prédilection de la résidence ? De la citoyenneté ? Du travail pour une entreprise implantée sur le territoire national ?

201. L'accident de trajet. – L'article L. 1222-9 du Code du travail traite en outre de l'accident de travail. Il laisse, ce faisant, grand ouverte la question de l'accident de trajet.

Le trajet entre le domicile et l'espace de coworking est-il un accident de trajet ? La question se pose d'autant plus si l'employeur n'est pas au courant du lieu de travail de son salarié.

La question de la pause déjeuner se pose également. Quid du travailleur qui se blesse en allant faire des courses ou entre le restaurant en famille et son domicile ?

⁴⁰⁶ Not. K. Dulac, « Composer avec le télétravail transfrontalier », *JCP S* 2022, 1055 ; A. Jouhet, « Télétravail sans frontières » *CDRH*, n° 287, juin 2021.

Conclusion du Chapitre 2

202. Les besoins de flexibilité et le développement technologique conduisent à offrir aux travailleurs salariés une plus grande maîtrise de leur temps et de leur lieu de travail. Ces outils sont ainsi de nature à rendre le travailleur plus autonome dans l'organisation de son travail. Cette nouvelle autonomie questionne les frontières de la subordination. En effet, le temps et le lieu sont des indices sur lesquels le juge s'appuie régulièrement pour reconnaître un lien de subordination juridique. Aussi, la notion de salarié se trouve autant interrogée dans sa distinction avec le travail indépendant qu'avec l'activité personnelle.

Concernant la première distinction, l'autonomie rapproche le travail salarié du travail indépendant, toutefois elle ne fait pas disparaître le lien de subordination juridique. L'employeur demeure en mesure de donner des directives, de contrôler et de sanctionner le travail. Surtout, les préoccupations de santé et de sécurité conduisent l'employeur à conserver un certain contrôle du temps et du lieu de travail. Il n'en demeure pas moins que les modes d'organisation du travail – salarié et non salarié – semblent se rapprocher du travail indépendant par la diminution des contraintes imposées par l'entreprise.

Concernant la seconde distinction, la question est grande ouverte. Concrètement, la preuve du lien de subordination dans un cadre identique à celui de la vie privée devient en pratique difficile. Or certaines prestations offertes par la Sécurité sociale reposent sur cette distinction : les prestations de la branche AT-MP. Les conséquences pour le bénéficiaire sont donc importantes.

Conclusion du Titre 1

203. Les nouvelles formes de travail interrogent donc les catégories classiques du droit de la protection sociale. Le lien de subordination juridique se trouve mis en cause par un effacement de ses éléments distinctifs. D'un côté, la frontière entre le travail salarié et le travail non salarié se retrouve confrontée à un type de travail indépendant faisant appel à un grand contrôle d'intermédiaires et, à l'inverse, au développement de l'autonomie des travailleurs en principe soumis à un cadre directif strict. De l'autre, l'exercice d'une activité professionnelle dans un cadre spatio-temporel similaire à l'activité privée brouille la frontière entre activité professionnelle et personnelle.

Or ces questions ont un enjeu crucial pour les bénéficiaires de la couverture. Les différents acteurs du droit se sont, pour la plupart de ces questions, attachés à la recherche de solutions et des dispositions ont été prises afin d'encadrer ces nouvelles formes de travail.

Les nouvelles formes de travail ne doivent toutefois, selon nous, pas uniquement être étudiées sous l'angle purement technique de leur qualification. La question de la qualification porte elle-même une question plus globale : pour quelle raison les citoyens ne bénéficient-ils pas tous de la même solidarité nationale ?

204. En choisissant la technique de l'assurance sociale, le droit de la protection sociale a compartimenté la solidarité par catégories socioprofessionnelles dont l'une, la catégorie des salariés, bénéficie d'une couverture plus complète que les autres. Une telle construction est-elle pertinente ? Si elle a pu l'être un temps, le développement des nouvelles formes de travail et l'évolution de la conjoncture économique ne sont-elles pas de nature à remettre cette construction en cause ?

TITRE 2- UNE SOLIDARITE A DEUX VITESSES ?

205. Les questionnements juridiques posés autour des catégories professionnelles usitées par le système de protection sociale actuelle invitent à s’interroger sur la pertinence de ces catégories. Les questions de qualification du statut professionnel font, en effet, beaucoup parler d’elles – notamment dans le cadre du travail sur les plateformes - parce qu’elles entraînent des conséquences importantes pour les personnes qui pourront ou non bénéficier de la qualification.

Dans le système tel qu’il est construit aujourd’hui, le bénéfice de la solidarité nationale ne joue pas de la même façon en fonction de l’appartenance professionnelle. Une telle construction est-elle cohérente ? Est-elle toujours justifiée aujourd’hui ?

Ce qui est certain, c’est que les différentes catégories de la population ne bénéficient pas de la même couverture. Les travailleurs non-salariés (Chapitre 1) et les non-travailleurs (Chapitre 2) ont une protection sociale moindre que les travailleurs salariés. Les nouvelles formes de travail et la conjoncture économique sont-elles de nature à amplifier l’inégalité entre catégories de la population et pousser à rechercher une nouvelle articulation entre les solidarités ?

Chapitre 1 – La place des travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale

Chapitre 2 – La place des non-travailleurs dans la solidarité nationale

Chapitre 1 – La place des travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale⁴⁰⁷

206. Les débats sur les plateformes ont mis en exergue la différence de protection existante entre les travailleurs salariés et les travailleurs non-salariés. L'existence même de ces différences démontre que le principe de solidarité nationale ne bénéficie pas à tous les travailleurs de la même manière. Une telle différence est-elle fondée ?

La différence de régime tient d'un choix historique : celui de la préférence des travailleurs non-salariés pour la solidarité professionnelle (Section 1). Ce choix de circonstance est-il toujours opportun aujourd'hui ? Des évolutions sont-elles envisageables ? (Section 2)

Section 1 – Le choix de la solidarité professionnelle

207. L'histoire de la protection sociale des travailleurs non-salariés est celle du refus d'une catégorie de la population disparate d'être intégrée dans un système qu'elle jugeait peu adapté à ses besoins (§1). Très vite toutefois, ces catégories ont cherché à se protéger selon leurs règles conduisant à la construction d'un régime différent, mais, en réalité, calqué sur celui des salariés (§2).

§1 La naissance de la catégorie des travailleurs non-salariés⁴⁰⁸

208. Le travailleur indépendant s'est progressivement affirmé comme une catégorie à part entière du droit de la protection sociale. Cette construction a été permise par deux choix successifs : celui de l'assurance sociale et celui d'un refus d'intégration dans ce nouveau dispositif. Progressivement, ces « exclus du régime général » se sont organisés, de telle sorte que malgré leurs divergences, ils sont aujourd'hui pour la plupart réunis dans un dispositif commun (I). Cette construction explique que la notion

⁴⁰⁷ C. Larrazet, *La solidarité dans la protection sociale des travailleurs non salariés*, Thèse de Droit, Université de Lorraine, 2021 ; Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, septembre 2020 ; S. Thiéry, *Les nouvelles ... (op. cit.)* ; R. Marié, « La sécurité sociale des travailleurs indépendants : évolutions et perspectives », *RDSS* 2020. 372.

⁴⁰⁸ B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale ... (op. cit.)* ; Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité sociale ... (op. cit.)*, Tome IV, 1945-2005 ; P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, Vol. 4, 1945-1970, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2017. H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)*.

d'indépendant en droit de la protection sociale se soit construite en opposition à celle de salarié. La construction progressive d'un régime commun pourrait toutefois conduire à l'élaboration d'une définition positive (II).

I- Une catégorie construite sur le rejet d'un système commun

209. Un refus d'intégration. - Le Conseil national de la résistance prévoyait « *un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* »⁴⁰⁹.

L'ordonnance de 1945 transforme cette référence au citoyen en une référence au travailleur⁴¹⁰ et prévoit la réutilisation de la législation sur les assurances sociales en œuvre depuis 1930. Pour protéger l'ensemble des travailleurs, le législateur fait donc le choix d'utiliser un système pensé pour le travailleur salarié.

Ce choix fut rejeté par ceux à qui la législation devait être étendue. Ce rejet se manifesta par le refus pur et simple d'appliquer les lois de généralisation de 22 mai et du 13 septembre 1946⁴¹¹.

Dès lors, aux côtés du régime dit général et du régime agricole – dont l'ordonnance avait déjà accepté la spécificité, apparut un « régime des travailleurs non-salariés ». Ce régime fut initialement construit sur la négative. Les travailleurs appartenant à ce régime étaient, en réalité, à l'origine des travailleurs – possédant des caractéristiques diverses – n'appartenant à aucun régime de Sécurité sociale.

210. Une catégorie éclatée. – Organisation découlant directement d'un système reposant sur la solidarité professionnelle, le droit de la protection sociale s'organise par communauté de travail. À l'origine, les deux principales communautés étaient le régime général – travailleurs de l'économie industrielle, et le régime agricole – travailleurs de l'économie primaire. Or la réticence des professions indépendantes a conduit à la constitution d'une troisième communauté « les travailleurs indépendants ».

⁴⁰⁹ Programme du Conseil National de la Résistance, 15 mars 1945.

⁴¹⁰ Ord. n°45-2250, 4 oct. 1945, art. 1.

⁴¹¹ L. 46-1146 du 22 mai 1946 ; L. n°46-1900 du 13 sept. 1946.

Cette dernière catégorie est toutefois composée de profils très variés : des commerçants, des artisans, des professions libérales, chefs d'entreprise. Aussi, différentes catégories de travailleurs indépendants se sont progressivement organisées. Le « régime des indépendants » au sens large est donc en réalité composé de plusieurs régimes. Ces régimes ont été rassemblés dans l'optique de ne former qu'un seul régime unifié des travailleurs indépendants. C'est avec la création de ce régime qu'apparaît la notion d'indépendant au sens du droit de la protection sociale. Certains conservent toutefois des particularités.

211. La construction progressive d'un régime indépendant. – Les premiers dispositifs s'organisèrent autour de trois groupes : les commerçants, les artisans et les professions libérales. La loi du 17 janvier 1948⁴¹² instaura les trois premiers régimes d'assurance vieillesse dédiés aux « ni-ni » gérés par trois différentes caisses : la Caisse nationale de compensation d'assurances vieillesse des artisans (CANCAVA) pour les artisans, l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (ORGANIC) pour les commerçants et la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).

Le regroupement de ces trois catégories sera opéré en 1966 pour le risque maladie avec la création de l'assurance maladie et maternité des artisans, des commerçants et des professions libérales (AMPI). Jusque-là, la couverture du risque maladie des indépendants était facultative et proposée par des mutuelles privées. A partir de 1966, les indépendants bénéficient d'une couverture obligatoire pour l'assurance maladie-maternité dont la gestion est confiée à des organismes conventionnés (mutuelles ou groupements de sociétés d'assurance).

Dans cette construction, le risque d'invalidité est couvert par les régimes de retraite et non le régime maladie comme pour les salariés.

Ainsi, à partir de 1966, les travailleurs indépendants bénéficient d'une protection sociale contre les risques vieillesse, maladie et famille. Toutefois, la gestion de ces différents risques est répartie entre plusieurs institutions, ce qui rend les démarches complexes pour les assurés. A la demande des présidents et conseils d'administration de la CANCAVA, l'ORGANIC et l'AMPI, ces trois régimes furent

⁴¹² L. n°48-101, 17 janv. 1948.

fusionnés en un seul régime. Furent mis en place un interlocuteur unique⁴¹³ et un nouveau régime – le régime des travailleurs indépendants⁴¹⁴. Les professions libérales maintenaient toutefois un régime autonome. L'objectif de cette réforme était la simplification du système de protection sociale des indépendants.

Toutefois, à partir de 2008, le RSI se trouve confronté à un certain nombre de difficultés concernant le recouvrement. La répartition des tâches entre le RSI et les unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) est source de complexité en matière de gestion et de pilotage. S'ajoute à cela la crise économique qui impacte fortement le revenu des travailleurs indépendants. Enfin, de graves dysfonctionnements informatiques viennent compromettre le bon fonctionnement du système⁴¹⁵.

212. Régime général et maintien d'un régime propre. - Actant qu'en « *dépit des améliorations de gestion réalisées par la suite, notamment grâce à l'engagement des équipes du RSI, la relation de confiance est aujourd'hui altérée entre les indépendants et leur sécurité sociale et (qu')il convient de franchir une nouvelle étape pour une organisation plus efficace* »⁴¹⁶, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018⁴¹⁷ supprime le RSI et confie sa gestion au régime général.

Cette nouvelle réforme du système des travailleurs indépendants n'est qu'une réforme institutionnelle et organisationnelle et ne modifie pas le contenu de la protection sociale des travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants bénéficient donc toujours d'un régime propre.

213. Le traitement spécial des travailleurs non-salariés par le droit de la protection sociale est donc le fruit d'un refus initial de leur part d'une intégration dans un système forgé autour du travailleur salarié. Un tel refus peut paraître légitime. Les travailleurs non-salariés n'ont-ils pas des problématiques propres que les assurances sociales

⁴¹³ L. n°2003-591, 2 juillet 2003, art. 24 ; Ord. n°2005-1529, 8 décembre 2005.

⁴¹⁴ L. n°2004-1343, 9 décembre 2004, art. 71 ; Ord. n°2005-1528 du 8 décembre 2005.

⁴¹⁵ <https://histoire-secu-bretagne.org/attachments/article/179/RSI%20-%20Une%20Histoire.pdf>; Cour des comptes, « Chapitre VII. Le régime social des indépendants et l'interlocuteur unique », in *La sécurité sociale. Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012, pp. 199-230.

⁴¹⁶ Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, p. 52, exposé des motifs.

⁴¹⁷ L. n°2017-1836 du 30 déc. 2017, art. 15.

classiques ne peuvent prendre en considération ? Etait-il pertinent de vouloir calquer le modèle d'une protection sociale pour les salariés sur des travailleurs non-salariés ?

Cette construction explique que la notion d'indépendant en droit de la protection sociale se soit établie en opposition à celle de salarié.

II- La construction progressive d'une catégorie commune ?

214. Une définition par la négative. – Nouveau témoignage de la prédominance du travailleur salarié dans le droit de la protection sociale, la notion d'indépendant est définie en opposition au travail salarié.

En vertu de l'article L. 611-1 du Code de la Sécurité sociale, le régime des travailleurs indépendants s'adresse en premier lieu aux « *travailleurs non-salariés qui ne sont pas affiliés au régime mentionné au 3° de l'article L. 722-8 du code rural et de la pêche maritime* »⁴¹⁸. Cet article est rangé au livre VI du Code de la Sécurité sociale intitulé « *Dispositions applicables aux travailleurs indépendants* ».

Sont donc soumis aux dispositions relatives aux travailleurs « indépendants » les travailleurs « non-salariés » et non affiliés à la MSA. Le code définit donc l'indépendant comme celui qui n'est pas salarié. La notion « d'indépendant » a toutefois intégré le code et notamment l'intitulé du chapitre depuis la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 marquant l'émergence d'une qualification positive⁴¹⁹.

La définition par opposition au travailleur salarié se retrouve dans les dictionnaires juridiques. Ainsi, le dictionnaire Capitan décrit la notion de travailleur indépendant de la façon suivante : « *Par opposition à salarié, celui qui effectue un travail pour autrui sans être subordonné à celui qui le lui demande, en général en vertu d'un contrat d'entreprise* »⁴²⁰.

La définition du travailleur indépendant est ainsi une définition par la négative. Le travailleur indépendant est celui qui n'est pas salarié. Le droit de la protection sociale repose ainsi sur une dichotomie entre les travailleurs : ceux qui sont salariés et ceux qui ne le sont pas. Cette définition par la négative témoigne de nouveau de la

⁴¹⁸ CSS, art. L. 611-1 al. 2.

⁴¹⁹ L. n°2017-1836 du 30 déc. 2017, art. 15-II, en vigueur le 1^{er} janv. 2018.

⁴²⁰ G. Cornu, *Vocabulaire ... (op. cit.)*, p. 1045, travailleur indépendant.

qualité de figure de référence que possède le salarié dans le droit de la protection sociale et s'explique aisément au regard de l'histoire de la construction de cette catégorie en droit de la protection sociale.

215. Vers une définition positive du travailleur indépendant ? – L'importance prise par le travailleur indépendant notamment au travers de la création d'un régime commun nous semble pouvoir pousser à la recherche d'une définition positive.

A ce titre, Patrick Morvan propose une définition positive :

« Relèvent des dispositions applicables aux travailleurs indépendants et sont affiliées au régime légal des travailleurs indépendants, les non-salariés ainsi que leurs conjoints collaborateurs ou associés (CSS, art. L. 611-1). Ils étaient qualifiés naguère de « travailleurs non-salariés des professions non agricoles » ou « non-non ». Ce sont des chefs des entreprises individuelles et des gérants ou associés de sociétés qui exercent effectivement :

- *Une activité artisanale (entraînant l'immatriculation au répertoire des métiers) ;*
- *Une activité commerciale (entraînant l'enregistrement au registre du commerce ou l'assujettissement à la taxe professionnelle : CSS, art. L. 622-4).*
- *Ou bien une profession libérale.*

Bref, les travailleurs indépendants sont des artisans, des commerçants ou des professionnels libéraux. »⁴²¹

Il ressort de cette définition que sont travailleurs indépendants les travailleurs qui ont la qualité de chef d'entreprise, gérant ou associé et qui exercent une activité artisanale, commerciale ou une profession libérale.

Que la définition soit positive ou négative, la question de la qualification est celle de savoir quand s'arrête la subordination et quand commence l'indépendance.

216. S'ils y ont été réticents, les indépendants sont donc désormais intégrés au système assurantiel de la protection sociale selon une logique de solidarité professionnelle. Ils ont construit leur propre solidarité et identité. Si leurs profils et les

⁴²¹ P. Morvan, *Droit ... (op. cit.)*, p. 548, §529.

dispositifs les couvrant sont variés, se bâtit progressivement un régime commun. La notion d'« indépendant » au sens strict peut ainsi se comprendre comme renvoyant aux travailleurs relevant du régime des indépendants. Dans un sens plus large, elle vise également les travailleurs libéraux et ceux appartenant aux régimes spéciaux tels que les avocats. La terminologie préférée est alors celle de « non-salarié ».

Cette construction à diverses vitesses conduit aujourd'hui à une certaine différence de couverture qui peut être interrogée au regard du principe de solidarité nationale sur lequel est construit le droit de la protection sociale.

§2 *Le régime actuel*⁴²²

217. Les travailleurs non-salariés se sont donc progressivement organisés et ont construit leur propre protection sociale, mais à l'image de celle des travailleurs salariés. La protection sociale des travailleurs non-salariés s'est donc aujourd'hui très fortement rapprochée de celle des travailleurs salariés (I). Bien qu'ils demeurent encore mal couverts concernant certains risques (II).

Il est difficile de présenter en détail les différences entre les régimes non-salariés et le régime général dans la mesure où les régimes non-salariés sont encore, malgré leur rapprochement, variés. Il s'agira ici d'exposer les principaux traits de l'opposition entre protection sociale des salariés et protection sociale des non-salariés.

I- Une couverture en partie similaire à celle des salariés

218. Des droits universels. - Bien que les lois du 22 mai et du 13 septembre 1946 aient été un échec, l'objectif de généralisation de l'assurance sociale fixée par l'ordonnance de 1945 est demeuré un enjeu majeur du droit de la protection sociale. Cet objectif a été partiellement réalisé en abandonnant l'objectif d'unité de gestion. Les travailleurs non-salariés ont donc mis en place une protection sociale gérée par des institutions qui leur étaient spécifiques. Le législateur a également cherché à étendre

⁴²² S. Thiéry, *Les nouvelles formes du travail indépendant*, Les avis du CESE, novembre 2017; P. Terrasse, *Rapport au premier ministre ... (op. cit.)*; Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, Liberté oui ; protection aussi*, avril 2019; M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le droit du travail applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants*, Sénat, mai 2020.

leur protection au travers de nouveaux modes de couverture, notamment les prestations universelles. La protection sociale des travailleurs indépendants est donc désormais en partie identique à celle des travailleurs salariés.

Les travailleurs non-salariés, quel que soit leur régime, bénéficient ainsi des prestations en matière de frais de santé⁴²³ et des prestations familiales⁴²⁴. En matière de formation⁴²⁵, les travailleurs non-salariés ont également le même droit au CPF⁴²⁶ que les travailleurs salariés et voient leur droit à la formation continue proclamé par le Code du travail⁴²⁷.

219. Des droits alignés en matière de retraite. – Tous les travailleurs indépendants bénéficient désormais d’une couverture contre le risque vieillesse. Depuis 1973⁴²⁸, en outre, les artisans, commerçants et industriels ont vu leur système de retraite s’aligner sur celui des travailleurs salariés. Alors que la pension de retraite était jusque-là calculée selon un système de points, les modalités de calcul sont désormais les mêmes que pour les salariés à la seule différence que le revenu de référence est le bénéfice ou le chiffre d’affaires et non le salaire. La formule de calcul est sinon identique : Revenu annuel moyen \times Taux de retraite \times (nombre de trimestres d’assurance validés / durée de référence). Les professions libérales, les exploitants agricoles et, bien entendu, les régimes spéciaux ont toutefois, de leurs côtés, conservé des modalités propres de calcul. L’ensemble des travailleurs bénéficient donc d’une assurance retraite.

L’assurance retraite de base n’est toutefois pas l’unique élément de protection des travailleurs. Initié par les syndicats représentatifs des cadres, s’est très rapidement développé un système de protection sociale de retraite complémentaire afin d’améliorer le montant des pensions de retraite offertes par la Sécurité sociale.

Le 14 mars 1947 est ainsi adoptée la convention collective nationale de prévoyance et de retraite des cadres qui crée l’AGIRC (Association Générale des Institutions de Retraite Complémentaire des Cadres). Prenant cette première convention comme modèle, les syndicats des salariés non-cadres adoptent une

⁴²³ CSS, art. L. 160-1 et suivants.

⁴²⁴ CSS, art. L. 512-1.

⁴²⁵ Nous intégrons la formation dans le droit de la protection sociale, car elle nous semble être couvrir le risque d’obsolescence des compétences. Voir à ce titre la thèse de C. Tchanon, *La sécurisation des parcours professionnels par le droit de la formation professionnelle continue*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2017.

⁴²⁶ C. trav., art. L. 6323-1 et suivants.

⁴²⁷ C. trav., art. L. 6312-2.

⁴²⁸ L. n°72-554, 3 juillet 1972.

convention similaire, mais uniquement concernant la retraite le 8 décembre 1961 créant l'ARRCO (Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés). L'ARRCO, à la différence de l'AGIRC fédère des régimes pluriels dotés chacun de sa réglementation et de ses paramètres de fonctionnement (prix d'achat, valeur de service du point ...) Ces régimes seront unifiés en 1999. Au regard de l'utilité du dispositif, la loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 dite loi de généralisation des retraites complémentaires rendra obligatoire l'adhésion à ces deux régimes interprofessionnels pour tous les salariés relevant du régime général. Ces deux régimes seront réunis en un seul au 1^{er} janvier 2019 par l'accord du 30 octobre 2015. Cette fusion sera mise en œuvre par l'Accord National Interprofessionnel du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire applicable au 1^{er} janvier 2019.

Suivant un mouvement analogue, les travailleurs non-salariés ont également cherché à améliorer leur protection sociale contre le risque vieillesse. Ainsi, en 1979, les artisans mettent en place une assurance retraite complémentaire gérée par la CANCAVA. Plusieurs années plus tard, la loi du 21 août 2003⁴²⁹ met en place un dispositif similaire pour les professions industrielles et commerciales, dont elle confie la gestion à l'ORGANIC. Les deux dispositifs sont fusionnés par l'article 57 de la loi du 9 décembre 2010 portant réforme des retraites⁴³⁰ qui les réunis depuis le 1^{er} janvier 2013 dans le régime de retraite complémentaire des indépendants (RCI). Comme le régime AGIRC-ARRCO, le RCI fonctionne selon un dispositif de points. La valeur de service et d'achat de ces points étant calculée au sein des différents régimes, elle varie d'un régime à l'autre. En janvier 2023, la valeur d'achat d'un point AGIRC-ARRCO était de un euro et trente-cinq centimes alors qu'elle était de un euro et vingt-huit centimes pour le RCI. Les exploitants agricoles et les professions libérales se sont également, chacun de leur côté organisé progressivement un système de retraite complémentaire obligatoire⁴³¹.

En matière de retraite, donc, l'ensemble des travailleurs bénéficient d'une couverture. Les règles d'attribution sont toutefois différentes d'un secteur à l'autre, ce qui peut poser des questions d'équité et des complications lorsque le travailleur est amené à cotiser dans des caisses différentes.

⁴²⁹ L. n°2003-775, 21 août 2003.

⁴³⁰ L. n°2010-1330, 9 nov. 2010.

⁴³¹ L. n°2002-308, 4 mars 2002.

220. Prestations en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès.

Enfin, en matière de prestations en espèces de l'assurance maladie, les différents régimes non-salariés se sont rapprochés du régime salarié. Les travailleurs non-salariés bénéficient ainsi désormais d'indemnité en cas de maladie, maternité, invalidité et décès⁴³². Demeurent toutefois un certain nombre de différences non négligeables dans les conditions d'attribution, la durée et le montant de ces prestations.

Surtout, plusieurs couvertures leur restent encore fermées.

II- Des différences non négligeables

221. La généralisation du droit de la protection sociale demeure incomplète. Cette incomplétude se fait particulièrement sentir dans deux domaines : celui de la santé (A) et celui de la perte de revenu (B).

A- Santé

222. Il existe une grande différence de couverture concernant les risques liés à l'état de santé des travailleurs. Hormis le régime de base souvent plus avantageux, les travailleurs non-salariés bénéficient d'avantages propres : la complémentaire santé obligatoire et le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles.

223. Le régime de base. – Si les travailleurs non-salariés bénéficient de prestations en espèces de l'assurance maladie, la couverture n'est pas identique. Par exemple, les conditions d'ouverture des droits sont plus contraignantes. Dans le cadre du régime général, le travailleur doit avoir travaillé au moins cent cinquante heures au cours des trois mois civils ou des quatre-vingt-dix jours précédant l'arrêt, ou avoir cotisé, au cours des six mois civils précédant l'arrêt, sur la base d'une rémunération au moins égale à mille quinze fois le montant du SMIC fixé au début de cette période⁴³³. Le régime de la Sécurité sociale des indépendants impose de justifier d'un an d'immatriculation continue⁴³⁴. Les conditions

⁴³² CSS, art. L. 621-1 à L. 623-4 (maladie, maternité) ; art. L. 632-1 à L. 632-3 (invalidité, décès).

⁴³³ CSS, art. L. 313-1, R. 313-1, 2°, R. 313-3.

⁴³⁴ CSS, D. 622-1.

du régime général sont donc plus favorables. Les modalités de calcul sont, en outre, également différentes. L'indemnité journalière du SSI est égale à 1/730^e du revenu d'activité annuel moyen⁴³⁵, là où l'indemnité journalière des salariés est égale à 50% du salaire journalier de base⁴³⁶. La durée du congé de maternité a pendant un temps été différente, mais entre les indépendants et les salariés. Elle est alignée depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019⁴³⁷.

224. La couverture santé complémentaire. – Par ailleurs, les travailleurs non-salariés ne bénéficient pas du même dispositif de couverture complémentaire obligatoire que les travailleurs salariés.

La Sécurité sociale rembourse les frais de santé en fonction d'une base de remboursement. Aussi, il est fréquent que l'assuré conserve un reste à charge. Plusieurs postes de dépense et notamment les frais en matière dentaire, d'optique ou d'orthopédie demeurent importants même avec l'aide des prestations de Sécurité sociale.

Aussi, plusieurs branches et entreprises ont mis en place des couvertures complémentaires. Cette pratique a été rendue obligatoire par la loi n°2013-504 du 14 juin 2013⁴³⁸ qui a généralisé le droit à une garantie complémentaire santé à l'ensemble des salariés. Ainsi désormais, en l'absence de couverture santé mise en place par accord de branche, l'employeur doit mettre en place, par convention ou accord d'entreprise ou à défaut, par décision unilatérale, un dispositif d'assurance maladie complémentaire. La couverture instituée doit respecter un socle minimum prévu à l'article L. 911-7 du Code de la Sécurité sociale. Ce socle comprend la prise en charge totale ou partielle des dépenses liées à la participation pour l'assuré aux tarifs servant de base de calcul des prestations de sécurité sociale ; au forfait journalier supporté par les personnes admises dans des établissements hospitaliers ou médico-sociaux prévus à l'article L. 174-4 du Code de la Sécurité sociale et les frais exposés, en sus des tarifs de responsabilité, pour les soins dentaires prothétiques ou d'orthopédie dentofaciale et pour certains dispositifs médicaux à usage individuel admis au remboursement. Cette couverture complémentaire doit être prise en charge au minimum à 50% par l'employeur.

⁴³⁵ CSS, D. 622-7.

⁴³⁶ CSS, R. 323-5.

⁴³⁷ L. n°2018-1203, 22 décembre 2018, art. 71.

⁴³⁸ L. n°2013-504, 14 juin 2013.

Aucun dispositif similaire n'est prévu pour les travailleurs indépendants.

225. Le maintien de salaire. - De même, en vertu de l'article L. 1226-1 du Code du travail, l'employeur est tenu, sous certaines conditions, de verser une indemnité complémentaire à celle versée par la Sécurité sociale en cas d'absence au travail justifiée par l'incapacité résultant de la maladie ou d'un accident constaté par certificat médical ou contre visite. Les travailleurs non-salariés ne bénéficient pas de cet avantage.

226. Les AT-MP⁴³⁹. – Les travailleurs salariés bénéficient enfin d'un dispositif spécifique en cas d'accident ou de maladie qualifié de « professionnelle ». Cette assurance contre le risque AT-MP est une couverture plus favorable que la couverture contre la maladie ou l'accident classique. Tout d'abord, les prestations en nature ne sont pas limitées par un ticket modérateur et font l'objet d'un dispositif de tiers payant. Les indemnités en espèces sont également plus favorables. Il n'y a pas de jour de carence comme dans le cadre de l'accident ou de la maladie classique et le taux d'indemnisation est plus élevé (60 à 80% contre 50 à 51,49% dans le régime non professionnel).

Le régime général offre ainsi, en matière de santé, une couverture plus complète que le régime des indépendants. Ces derniers peuvent toutefois recourir à l'assurance volontaire, mais cela implique des revenus suffisants.

Il existe toutefois quelques exceptions. La MSA dispose d'une assurance obligatoire contre les accidents du travail pour ses bénéficiaires non-salariés.⁴⁴⁰ Nous l'avons vu également, les travailleurs des plateformes peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle de cette assurance s'ils font le choix de s'affilier à une assurance volontaire.

L'assurance AT-MP joue également un rôle important en matière de prévention. Or il n'existe pas d'équivalent pour les indépendants. Certaines études ont toutefois commencé à être menées ces dernières années. Ainsi, en 2011, l'INSERM a publié un rapport sur le stress des travailleurs indépendants⁴⁴¹. Ce rapport a mis en évidence

⁴³⁹ CSS, art. L. 411-1 et suivants.

⁴⁴⁰ Dispositif ATEXA régi par les articles L. 752-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁴¹ Inserm, *Stress au travail et santé. Situation chez les indépendants*, Les éditions Inserm 2011.

certaines caractéristiques du travail indépendant (importants horaires de travail, emprise de l'activité professionnelle sur la vie personnelle...). Dans la mesure où le travailleur indépendant est seul responsable de sa santé et de sa sécurité, la question de la prévention se pose différemment que dans le cadre du travail salarié. Toutefois, comme le souligne Sophie Thiery « *le présupposé d'une liberté de choix face aux risques encourus doit être relativisé en tenant compte de la contrainte économique* »⁴⁴². Dans son rapport, elle indique en outre que si les études indiquent régulièrement que les travailleurs indépendants seraient en meilleure santé que les travailleurs salariés, cela serait directement lié au fait qu'un travailleur rencontrant des difficultés de santé ferait le choix d'un changement de statut. En outre, il semble que les travailleurs indépendants mettent plus de temps à se soigner ou consulter des professionnels de santé ce qui aurait un effet direct sur leur santé. Leurs arrêts de travail sont également plus courts. A ce sujet, l'avis suggère de mettre en place une sensibilisation des travailleurs indépendants à l'intérêt d'une fréquentation régulière des professionnels de santé ainsi qu'une aide au remplacement afin que le lien avec la clientèle puisse être entretenu lors du congé. Certains dispositifs d'entraide existent d'ailleurs au sein des professions agricoles et des céramistes d'art⁴⁴³.

227. Les travailleurs non-salariés ne bénéficient donc pas de la même protection que leur homologue salarié en matière de santé ... Cette différence est-elle justifiée ? Le droit à la santé n'est-il pas un droit humain ?

B- La perte du revenu

228. Absence de couverture. – Les travailleurs indépendants sont particulièrement vulnérables face au risque de la perte de revenu. Ne bénéficiant pas des dispositions du Code du travail, ils n'ont aucune garantie de revenu minimum ni de couverture en cas de rupture de contrat.

⁴⁴² S. Thiéry, *Les nouvelles formes...* (op. cit.), p. 96.

⁴⁴³ *Ibidem*, pp. 96-97.

Ici existe donc une grande distinction avec les travailleurs salariés qui bénéficient à la fois d'une assurance obligatoire contre le risque chômage⁴⁴⁴ et d'un salaire minimum⁴⁴⁵.

La réserve de la couverture chômage aux seuls salariés peut s'expliquer par la nature de ce risque, à savoir la rupture d'une relation de subordination. Toutefois, les travailleurs non-salariés peuvent aussi connaître des événements ayant un impact drastique sur le revenu : perte d'activité, perte d'un client ou plusieurs clients importants...

A ce titre, il convient de rappeler que le décret n°51-319 du 12 mars 1951 fixant les conditions d'attribution des allocations chômage prévoyait le cas des caisses d'assurance chômage pour les travailleurs indépendants. Aucun dispositif d'envergure identique à celui de l'assurance chômage pour les travailleurs salariés n'a toutefois été institué. La loi de 2018 constitue en cela une évolution certaine.

229. Allocation des travailleurs indépendants (ATI)⁴⁴⁶. - Depuis la loi du 5 septembre 2018⁴⁴⁷, les travailleurs indépendants peuvent désormais bénéficier d'une « allocation des travailleurs indépendants ». Entre notamment dans le champ de cette couverture : les travailleurs indépendants au sens de l'article L. 611-1 du code de la Sécurité sociale, les mandataires d'assurance et dirigeants de société assimilés salariés au sens de l'article L. 311-3 et les travailleurs relevant du régime des artistes auteurs⁴⁴⁸.

Le versement de l'allocation est conditionné à :

- Une activité professionnelle d'au moins deux ans. L'assurance chômage des salariés est ouverte dès six mois d'activité. Au cours de ces deux années, le travailleur doit avoir perçu un revenu annuel de dix mille euros. Ceci exclut donc de cette protection les travailleurs les plus pauvres⁴⁴⁹.
- Une cessation d'activité pour cause de liquidation judiciaire ou redressement judiciaire⁴⁵⁰. La loi du 14 février 2022⁴⁵¹ a également ouvert l'allocation aux

⁴⁴⁴ C. trav., art. L. 5421-1 et suivants.

⁴⁴⁵ C. trav., art. L. 3221-1 et suivants.

⁴⁴⁶ E. Robert, C. Cadoret, « Quelle assurance chômage pour les travailleurs indépendants ? », *Dr. soc.* 2018, 614 ; L. Joly, « L'élargissement de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants », *Dr. soc.* 2018, 598.

⁴⁴⁷ L. n°2018-771 du 5 sept. 2018.

⁴⁴⁸ C. trav., art. L. 5424-24.

⁴⁴⁹ C. trav., art. R. 5424-70.

⁴⁵⁰ C. trav., art. L. 5424-25.

⁴⁵¹ L. n°2022-172, 14 févr. 2022.

travailleurs non-salarié dont l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de cessation totale et définitive d'activité lorsque cette activité n'est pas économiquement viable ;

- La recherche active d'un emploi. Le travailleur doit par conséquent être inscrit à pôle emploi et fournir les efforts nécessaires pour en trouver un. Il s'agit là d'une condition identique aux travailleurs salariés⁴⁵² ;
- A l'absence de revenu ou allocation supplémentaire supérieure à cinq cent soixante-cinq euros et trente-quatre centimes.

Le montant journalier de l'allocation des travailleurs indépendants s'élève à vingt-six euros et trente centimes⁴⁵³, soit environ huit cents euros par mois. Elle est donc bien en deçà de ce que peuvent percevoir les salariés. Elle est versée pendant cent quatre-vingt-deux jours⁴⁵⁴, soit environ six mois. De nouveau, cette période est moindre que ce que pourrait percevoir un salarié.

Les travailleurs salariés sont donc mieux couverts pour le risque de perte de revenu et plus généralement celui de baisse de revenu.

230. Les travailleurs non-salariés ont donc intégré le droit de la protection sociale au travers de dispositifs de solidarité professionnelle propres. La couverture ainsi mise en place est en partie moins avantageuse que celle établie pour les travailleurs salariés. La prise d'importance de ce type de travailleur invite à s'interroger avec plus de force sur la pertinence d'une telle différence et plus généralement sur leur place dans la solidarité nationale.

Section 2 – Les travailleurs non-salariés dans la solidarité de demain

231. En 1945, les travailleurs non-salariés sont minoritaires. Le choix du salariat comme figure modèle de la conception de la couverture est donc explicable. Le développement des nouvelles formes de travail et particulièrement celle du travail indépendant conduit à s'interroger sur cette pertinence aujourd'hui (§1). Si le salariat demeure le mode privilégié de travail, les travailleurs non-salariés ne méritent-ils pas

⁴⁵² C. trav., art. R. 5424-70.

⁴⁵³ C. trav., art. D. 5424-74.

⁴⁵⁴ C. trav., art. D. 5424-75.

d'être intégrés à la solidarité de façon équitable et selon des modalités prenant en considération leurs spécificités ? (§2).

§1 Les nouveaux termes du débat

232. Alors que depuis 1945, date de création de la Sécurité sociale, le travail indépendant était en nette diminution en profit du travail salarié, la tendance s'est inversée à compter des années deux mille et pourrait se poursuivre dans l'avenir (I) Cette tendance trouve des explications dans divers facteurs, notamment la mise en place d'un statut spécifique pour les micro-entrepreneurs et le développement des plateformes numériques (II). Quelle qu'en soit l'origine exacte, elles interrogent l'avenir du travail et invitent à repenser la place du travailleur non-salarié dans la solidarité.

I- L'évolution du travail indépendant⁴⁵⁵

233. La place prise par le travail indépendant depuis quelques années est visible dans les statistiques. Depuis les années deux mille, les observateurs pointent un net regain du travail indépendant (A) qui interroge sur l'avenir du salariat (B).

A- Une remontée globale du travail indépendant depuis le début du siècle

234. Une baisse continue du travail indépendant depuis 1945. – Lorsque les ordonnances de 1945 instituent un régime de protection sociale destiné aux salariés, ces derniers représentent environ 65%⁴⁵⁶ de la population active. Ils en représentaient

⁴⁵⁵ Rapport établi par M. Bruno METTLING à l'attention de Mme Myriam El Khomri, Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, *Transformation numérique et vie au travail*, , septembre 2015 ; Conseil National du Numérique, *Les nouvelles trajectoires*, Janvier 2016 ; Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale ... (op. cit.)* ; Haut Conseil du financement de la protection sociale, *La protection sociale des non-salariés et son financement*, Tome I, Octobre 2016 ; Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, Liberté oui ; protection aussi*, Avril 2019 ; S. Thiéry, *Les nouvelles ... (op. cit.)*.

⁴⁵⁶ O. Marchand, « Salariat et non-salariat dans une perspective historique », *Economie et Statistique n°319-320*, 1998 9/10, p. 6, Tableau 1, références prises dans O. Marchand, C. Thélot, *Le travail en France (1800-2000)*, Collection Essais et Recherches, série Sciences Sociales, Nathan, selon le tableau le taux de travailleur salarié sur l'ensemble des actifs était de 62,2% en 1936 et de 67,2 en 1954.

environ 62%⁴⁵⁷ en 1930. Leur part dans la population active ne cessera d'augmenter jusqu'en 2000, année où ils représentent près de 90%⁴⁵⁸ de la population active.

A contrario, le travail indépendant n'a cessé de diminuer au cours de cette période. Il est ainsi d'environ 20% dans les années soixante-dix contre 9% dans les années deux mille⁴⁵⁹.

Cette tendance est expliquée par le recul de l'économie primaire et l'appétence pour le statut de salarié⁴⁶⁰. Cette forte majorité de salariés dans la population active vaut à la société industrielle le nom de « société salariale ».

235. Changement de tendance⁴⁶¹. - Depuis les années deux mille, les statistiques semblent montrer une nouvelle tendance. Ainsi, selon les Estimations d'emploi de l'INSEE, les activités non salariées selon l'inscription à un régime de sécurité sociale des travailleurs non-salariés représentaient 20,8% de l'emploi total en 1970. Ce taux chute jusqu'en 2001, date à laquelle il tombe à 8,8%. Les deux années qui suivent restent exactement au même taux puis la courbe remonte nettement pour atteindre 10,5% en 2018.

Les chiffres diffèrent quelque peu dans les enquêtes emplois dans lesquels l'INSEE mesure le nombre d'indépendant au sens de ses nomenclatures. Le taux passe de 18% en 1982 (contre 15,3% selon les estimations emplois) à 12,3% en 2000. La baisse du taux se poursuit jusqu'en 2004 où il se situe à 10,4%. Une légère hausse se dessine jusqu'en en 2006 (11,4%) suivit d'une légère baisse jusqu'en 2008 (10,4%). A compter de 2009, la tendance s'apparente à celle observée dans les Estimations d'emploi avec une nette augmentation de la part des indépendants jusqu'en 2019 où le taux atteint 12,1%.

Aussi, à quelques années d'écart, et sur des taux légèrement différents, les deux types d'études menées par l'INSEE démontrent une montée du nombre de travailleurs indépendants.

⁴⁵⁷ *Ibidem* selon le tableau le taux de travailleur salarié sur l'ensemble des actifs était de 61,8% en 1926 et de 63,7% en 1931.

⁴⁵⁸ *Ibidem* selon le tableau le taux de travailleur salarié sur l'ensemble des actifs était 89,2 en 1997.

⁴⁵⁹ Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'évolution des formes d'emploi*, 8 avril 2014, p. 19, source INSEE ; O. Marchand, « Salariat et non-salariat ... », (*op. cit.*).

⁴⁶⁰ Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la protection sociale ... (op. cit.)*, p. 27.

⁴⁶¹ INSEE, *Emploi et revenu des indépendants*, Collection Insee référence, éd. 2020. Annexe 3 – Evolution du travail non salarié.

Une étude statistique établie par l'URSSAF démontre en outre que le travail indépendant n'a cessé d'augmenter depuis lors, principalement porté par les microentrepreneurs. En 2021, le nombre d'indépendants dépasse les quatre millions⁴⁶².

236. Une différence notable par secteur d'activité. - L'analyse purement statistique du phénomène interroge. Le travail indépendant a-t-il vocation à redevenir l'emploi majoritaire ? A ce titre, il est intéressant d'observer que tous les secteurs d'activité n'ont pas évolué de la même manière sur cette question.

Dans son rapport de 2020⁴⁶³, le HCFiPS propose de distinguer quatre secteurs : le secteur agricole, le secteur de l'industrie, le secteur tertiaire et le secteur de la construction.

Il ressort de ce rapport, dont les conclusions sont principalement tirées des chiffres de l'INSEE, que la récente augmentation du travail indépendant est principalement marquée dans le secteur tertiaire. La part des indépendants dans ce secteur a quasiment été divisée par deux entre 1970 et 2000 et remonte nettement depuis. Elle est évaluée à 4,4% fin 2018.

Un mouvement similaire est observé dans le domaine de la construction. Ce secteur a toutefois la particularité de posséder déjà dans les années deux mille un taux de travailleur indépendant particulièrement important. Le secteur avait en effet déjà connu une hausse entre les années soixante-dix et quatre-vingt, atteignant 21,1%. Il avait par lui décliné. Il est désormais de nouveau en nette augmentation. En 2018, la part de travailleur indépendant dans ce secteur était de 19,1%.

Le secteur primaire et secondaire présente quant à eux un mouvement différent. La part des travailleurs indépendants n'a cessé de décroître dans le secteur agricole atteignant à 61,3% fin 2018, soit 20 points de moins qu'en 1970. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, cette baisse est toutefois plus modérée. Enfin, dans l'industrie, la part du non-salariat a toujours été très faible et malgré quelque légère variation stagne depuis 1970. Fin 2018, elle représente 4,4%.

⁴⁶² Stat'ur N°351 - décembre 2022 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4470790?sommaire=4470890>.

⁴⁶³ Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, septembre 2020, pp. 28-29.

B- *Quel avenir pour le salariat ?*

237. Les scénarios de France stratégie. – La montée du travail indépendant a pu interroger sur l’avenir du salariat⁴⁶⁴. A ce titre, France stratégie a construit trois scénarios de projections par emplois et par métiers de la part des non-salariés dans l’emploi présenté dans le rapport du CESE de 2017⁴⁶⁵.

Dans le premier scénario, la part des indépendants croît doucement pour atteindre 12,1% en 2027. Dans ce scénario, il n’y aurait pas rupture. Le mouvement actuel se poursuivrait (tertiarisation, essor des métiers de service et des métiers liés au vieillissement...). La part de l’emploi non salarié pas plus que la part des contrats de travail à durée déterminée (CDD) ne seraient appelées à croître mécaniquement.

Dans le second scénario, la rupture serait plus radicale. L’émergence de nouveaux modèles de coordination du travail du type plateforme et d’une demande de la part des employeurs, d’assouplissement des réglementations et d’externalisation des emplois conduirait à faire croître le nombre de travailleurs indépendants qui atteindrait environ 13,2% en 2027.

Enfin, un dernier scénario met en scène une légère régression de la part des non-salariés qui reviendrait à 11,2%.

Il semble donc probable que la tendance à l’augmentation du nombre d’indépendants dans l’emploi global se poursuive dans les années à venir. La poursuite de l’augmentation du travail salarié depuis 2017 confirme cette tendance. Il y a toutefois peu de chance que la part de ces travailleurs dépasse celle des salariés. Le mouvement actuel ne paraît donc pas être celui d’un remplacement des travailleurs salariés par les travailleurs indépendants, mais d’une diversification des statuts.

Ce mouvement trouve diverses explications.

⁴⁶⁴ B. Georges, « Futur du travail : la peur de la fin du salariat », *Les Echos*, 18 janvier 2016 ; M-C. Renault, « Le salariat est-il menacé ? » *Le Figaro*, 28 mars 2016.

⁴⁶⁵ Sénat, M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d’information ... (op. cit.)*, p. 66, Annexe 3 – Evolution du travail non salarié.

II- Des explications diverses⁴⁶⁶

238. La dégradation du salariat depuis les années 1970. - Le premier facteur avancé pour expliquer la montée du travail indépendant est la dégradation du salariat. Jusque dans les années 1970, le droit social a réussi à faire du salariat un statut protecteur. C'est ce caractère protecteur qui peut expliquer le désintérêt massif pour le statut d'indépendant.

Or, depuis quelques années, le statut de salarié ne paraît plus aussi protecteur qu'avant. Trois principaux phénomènes nous semblent à l'origine de ce sentiment : le développement des contrats précaires, la montée du chômage de masse et le phénomène des travailleurs pauvres. Le rapport du CESE de 2017 explique que plusieurs travaux d'économiste ont démontré un lien de cause à effet entre la montée du chômage et celle du nombre d'indépendants⁴⁶⁷.

Nous développerons la question des contrats précaires et du chômage de masse dans notre prochain chapitre, aussi nous ne développerons dans cette partie que l'évolution de la pauvreté salariale.

239. L'apparition de la notion de « travailleur pauvre »⁴⁶⁸. - L'expression « travailleurs pauvres » est la version française de la notion de « working poor ». Le terme de *working poor* est apparu dans les années 1960 pour désigner ces actifs ne parvenant pas à vivre décemment. Bruce W. Klein et Philip L. Rones en donnent une définition dans un article paru en 1989 et intitulé *A profile of the working poor*. Il les définit comme « *les personnes qui ont été sur le marché du travail au moins la moitié de l'année, soit en travaillant, soit en recherchant un emploi, tout en demeurant dans des familles* » et dont la famille vit en dessous du seuil de pauvreté. L'appréciation du *working poor* se fait ainsi selon trois critères : le seuil de pauvreté, la présence sur le

⁴⁶⁶ S. Thiéry, *Les nouvelles formes ... (op. cit.)*, pp. 67-71 ; Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale ... (op. cit.)*, p. 30.

⁴⁶⁷ S. Thiéry, *Les nouvelles formes ... (op. cit.)*, p. 67, audition de S. Rapelli.

⁴⁶⁸ M. Maruani, « Les working poor, version française travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s pauvre(s) pauvres ? » *Dr. soc.* 2003. 696 ; T. Angeloff, « Des miettes d'emploi : temps partiel et pauvreté », *Travail, Genre et Sociétés* n°1, avril 1999, pp. 43-73 ; B. W. Klein, P. L. Rones, « A profile of the working poor », *Monthly Labor Review*, October 1989, pp. 3-11 ; J. Damon, « Travailleurs pauvres : de quoi parle-t-on ? », *Dr. soc.* 2009. 292.

marché du travail et la prise en compte du niveau de vie de la famille. Cette définition a notamment été reprise par le *Bureau of labor statistics*.

L'apparition de la notion de travailleur pauvre à la française a été plus tardive. Il faut dire que ce phénomène semble en contradiction avec la philosophie française et l'esprit du droit social. Admettre l'existence d'une pauvreté laborieuse revient à admettre que le droit social a échoué dans son objectif de créer un emploi protecteur. Ainsi, pendant un temps, le problème est apparu comme propre au modèle anglosaxon dont la pratique consiste à réduire le chômage à coup d'emploi « *bad jobs* ». Si plusieurs travaux avaient déjà souligné la présence de la pauvreté au sein de ménage de travailleurs⁴⁶⁹, l'expression de « travailleurs pauvres » ne commence à se répandre qu'à la fin des années quatre-vingt-dix au travers de travaux spécifiques sur la question soulignant une dure réalité : l'emploi n'est plus un rempart contre la pauvreté.

240. L'ampleur du phénomène. – Plusieurs études ont été menées pour tenter d'appréhender le phénomène des travailleurs pauvres. Leurs résultats varient fortement en fonction des définitions utilisées. En 2019, l'INSEE chiffre le taux de pauvreté chez les personnes en emploi à 8,4%⁴⁷⁰. En 2020, Eurostat évalue à 7,4% le « taux de risque de pauvreté » des personnes en emploi⁴⁷¹.

Plus spécifiquement concernant la pauvreté des travailleurs, une étude du CREDOC se basant sur des chiffres de l'INSEE et de la DGI montre une augmentation de la pauvreté monétaire des salariés entre 1970 et 2001 qui serait passée de 3,9% à 5,4%⁴⁷². L'INSEE⁴⁷³ fixe le taux de pauvreté salariale pour l'année 2018 à 7,2%. Selon M. Maruani, la montée de la pauvreté salariale serait étroitement liée à la montée du temps partiel. Ainsi, les trois quarts des bas salaires sont des emplois à temps partiel, principalement occupé par des femmes⁴⁷⁴.

Le salariat n'apparaît plus comme le rempart indéboulonnable contre la pauvreté. Cette fragilisation de l'emploi salarié explique la perte d'intérêt pour ce statut et en conséquence le recours à d'autres formes d'emploi. Il convient toutefois de souligner

⁴⁶⁹ Voir notamment sur la question R. Lenoir, *Les Exclus*, Editions du Seuil, 3^e éd., 1976 et L. Stoleru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1977 ; P. Concialdi, « Les travailleurs pauvres », *Dr. soc.* 2000. 708.

⁴⁷⁰ Insee Première, n°1875, Octobre 2021.

⁴⁷¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=fr>

⁴⁷² E. David, A. Dujin, C. Olm, M-O. Simon, *Les actifs en situation de pauvreté : quelles expériences de la pauvreté ?*, CREDOC, p. 12.

⁴⁷³ Insee Première, n°1875, octobre 2021.

⁴⁷⁴ M. Maruani, « Les working poor, ... » (*op. cit.*), p. 696.

que les salariés demeurent statistiquement plus protégés que les indépendants contre le risque de pauvreté. Ainsi, le taux de pauvreté salariale est inférieur à celui de la pauvreté des travailleurs indépendants, fixé en 2018 à 17,7%,⁴⁷⁵ soit plus de 10 points de plus.

241. Une envie de liberté. - Le recours au travail indépendant ne s'explique toutefois pas que par le désintérêt pour le travail salarié, mais également bien par un intérêt des travailleurs pour les caractéristiques du travail indépendant.

S'appuyant sur une étude du CREDOC, le rapport Thiéry souligne que : « *Chez les jeunes, il existe une aspiration assez forte à l'exercice d'un travail indépendant.* ». Ainsi, les dix-huit vingt-quatre ans seraient particulièrement attirés par le travail indépendant. « *Le travail indépendant est à leurs yeux associé à une plus grande liberté (47% des citations) et offrirait plus de facilités pour concilier la vie professionnelle avec la vie familiale et personnelle (33%).* » Il attirerait plus particulièrement les travailleurs diplômés. Les travailleurs plus âgés continueraient toutefois à préférer largement le recours au salariat. « *70% des sondés déclarent aujourd'hui préférer le salariat à l'indépendance alors qu'ils. elles n'étaient que 41% en 2000.* »

La montée du travail indépendant semble donc portée par les jeunes qui aspirent à une forte liberté dans l'organisation de leur travail.

242. Besoin de flexibilité et externalisation de l'activité facilité par la technologie. – Le recours au travail indépendant peut également être expliqué par une nouvelle organisation du travail dans les entreprises. Depuis quelques années, les entreprises sont désireuses de flexibilité et friandes du recours à l'externalisation.

Selon le rapport du CESE de 2017,⁴⁷⁶ plusieurs analystes relient la montée du travail indépendant au processus de tertiarisation et à une tendance à l'externalisation de ces emplois. Le développement technologique semble faciliter le recours à l'externalisation, notamment grâce aux plateformes numériques.

⁴⁷⁵ Insee Première, n°1875, Octobre 2021.

⁴⁷⁶ S. Thiéry, *Les nouvelles formes ... (op. cit.)*, p. 68.

243. La création du statut de micro-entrepreneurs⁴⁷⁷. – Enfin, l'intervention du législateur semble également avoir eu un impact sur le développement du travail indépendant. L'un des exemples phares est la création du régime de l'autoentrepreneur en 2008.

Dans l'objectif « *de stimuler la croissance et les énergies, en levant les blocages structurels et réglementaires que connaît l'économie de notre pays* »⁴⁷⁸, la loi du 4 août 2008 a créé le statut de l'autoentrepreneur⁴⁷⁹. Ce statut permettait aux indépendants d'opter pour un régime fiscal et social simplifié. Ils pouvaient notamment demander une exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et bénéficier d'un régime déclaratif simplifié.

Ce régime a été plusieurs fois modifié. La loi du 18 juin 2014, dite loi Pinel⁴⁸⁰, a notamment fusionné le régime microsociet et le régime microfiscal pour ne faire qu'un régime : le régime du micro-entrepreneur. De nouvelles mesures ont notamment été adoptées dans la loi Sapin II⁴⁸¹ et la loi PACTE⁴⁸².

En 2021, bénéficiet de plein droit de ce régime les créateurs d'entreprises au titre de leur année de création. Les années suivantes, pour bénéficier de ce régime au titre d'une année N, le travailleur indépendant doit justifier d'un chiffre d'affaires N-1 ou N-2 ne dépassant pas le seuil de cent soixante-seize mille deux cent euros pour les activités de vente de marchandise, de vente à consommer sur place et de fourniture de logement (hors location meublée autre que meublé de tourisme ou chambre d'hôte) et de soixante-douze euros pour les prestations de services relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC). En cas d'activité mixte (ventes et prestations de service) le chiffre d'affaires global annuel N-1 ou N-2 ne doit pas avoir dépassé cent soixante-seize mille deux euros et la partie relative aux activités de service ne doit pas avoir dépassé soixante-douze euros⁴⁸³.

Les seuils de chiffre d'affaires ou de recettes à ne pas dépasser sont désormais déconnectés de ceux de la franchise en base de TVA (quatre-vingt-cinq mille huit cents

⁴⁷⁷ Dossier : quel avenir pour le droit du travail ? *Dr. soc.* 2018. 216.

⁴⁷⁸ L. n°2008-776, 4 août 2008, Exposé des motifs.

⁴⁷⁹ L. n°2008-776, 4 août 2008 Art. 1 et suivants.

⁴⁸⁰ L. 2014-626, 18 juin 2014.

⁴⁸¹ L. n°2016-1691, 9 décembre 2016.

⁴⁸² L. n°2019-486, 22 mai 2019.

⁴⁸³ CGI, Art. 50-0.

euros (seuil limite) et quatre-vingt-quatorze mille trois cents euros (seuil majoré) pour les ventes de marchandises ; trente-quatre mille quatre cents euros (seuil limite) et trente-six mille cinq cents euros (seuil majoré) de chiffre d'affaires pour les prestations de services).

244. Succès du dispositif et augmentation du nombre d'indépendants⁴⁸⁴. - Ce régime a eu beaucoup de succès. Un rapport du Sénat explique ainsi « *Le succès de ce régime a été spectaculaire dès sa création, les micro-entreprises constituant une partie importante des créations d'entreprises observées* »⁴⁸⁵.

Selon l'INSEE, fin 2017, neuf cent vingt-huit mille micro-entrepreneurs (ME) sont économiquement actifs. Ils représentent 33% de l'emploi non salarié. Les chiffres sont toutefois très variés d'un secteur à l'autre. Ainsi, dans les activités de livraison à domicile et des coursiers urbains, l'INSEE évalue à 95% le recours au statut de micro-entrepreneur. De même, plus de six non-salariés sur dix choisissent ce régime dans le commerce de détail hors magasin (à distance ou sur les marchés), dans certains services aux particuliers (réparation, entretien corporel) et certaines activités spécialisées (design, photo- graphie, etc.). En revanche, le recours à ce statut est beaucoup moins élevé dans les activités financières et d'assurance, le commerce de détail en magasin, le transport de voyageurs par taxis et voitures de transport avec chauffeur ou encore l'hébergement-restauration. Dans ces secteurs, la part des micro-entrepreneurs est évaluée à moins de 16%.

Après avoir doublé dès la deuxième année d'existence du dispositif, en 2010, les effectifs de micro-entrepreneurs ont augmenté en moyenne de 22% par an entre 2010 et 2013. Entre 2015 et 2016, leur augmentation reste soutenue, mais plus modérée avec une augmentation moyenne de 8%. Ce ralentissement de la croissance des micro-entrepreneurs peut être expliqué par le durcissement des règles les concernant à compter de la loi de 2014.

29% des microentrepreneurs cumulent leur activité avec un travail salarié, contre 9% des non-salariés classiques.

⁴⁸⁴ Insee, Emploi et revenus des indépendants, Emploi et revenus d'activité des micro-entrepreneurs, Éd. 2020.

⁴⁸⁵ Sénat, M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, *Rapport d'information ... (op. cit.)*, p.54, Annexe 3 – Evolution du travail non salarié.

245. Ainsi, depuis les années 2000, les études statistiques démontrent une augmentation du nombre de travailleurs indépendants. Ce mouvement concerne en réalité surtout les indépendants du secteur tertiaire et de la construction. Il semblerait que cette tendance puisse se poursuivre avec plus ou moins d'ampleur dans les prochaines années. Aussi, le travail indépendant, sans remplacer le travail salarié, pourrait contribuer à une importante diversification des statuts de travailleurs.

Ce phénomène semble pouvoir être lié à plusieurs facteurs : précarisation du salariat, volonté de liberté des jeunes travailleurs, apparition des plateformes numériques et d'une législation favorable...

Il n'est pas anodin en droit de la protection sociale, car il risque de conduire à la multiplication des contentieux en matière d'affiliation. Ce qui semble d'ailleurs avoir déjà commencé, et ce du fait de la situation plus favorable des salariés au regard de la solidarité nationale. Ce phénomène invite à s'interroger sur la place que possède et que devrait posséder les travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale.

§2 La recherche d'une nouvelle place pour le travailleur indépendant

246. Réfléchir la place du travailleur non-salarié dans la solidarité nationale passe par deux choses : une question pratique d'articulation des régimes de protection sociale (I) et une réflexion plus approfondie sur le mode de couverture adaptée à ce type de travailleur (II).

247.

I- L'articulation entre les régimes

248. Au regard des différences existant entre les régimes, le développement du travail indépendant pose des questions concernant l'articulation entre les régimes. Cette question est d'autant plus importante qu'elle semble se coupler avec une augmentation de la mobilité professionnelle (A) Les principales questions concernent les pensions de retraite – dont les couvertures sont proches, mais non identiques – et les prestations en espèces de l'assurance maladie (B).

A- Une augmentation de la mobilité professionnelle ?⁴⁸⁶

249. La notion de mobilité professionnelle⁴⁸⁷. - La notion de mobilité professionnelle est polymorphe. De façon large, la notion de mobilité renvoie à un changement de situation professionnelle. Il peut s'agir d'un changement « interne », le travailleur reste travailler pour le même employeur, mais change d'emploi ou est promu. La mobilité professionnelle peut également renvoyée à un changement externe : changement d'employeur ou de profession voir de statut professionnel⁴⁸⁸. Elle renvoie également parfois à une mobilité géographique⁴⁸⁹. Enfin, elle peut définir le passage entre une situation d'emploi et de non-emploi.

Nous traitons ici sous la terminologie « mobilité professionnelle » la mobilité entre employeur et entre statut (salarié, indépendant, chômeur...).

250. Une augmentation de la mobilité due à l'accroissement des parcours accidentés⁴⁹⁰. - Dans un document de travail de 2016, France stratégie révèle une hausse des transitions sur longue période avec des passages plus fréquents par le chômage sur la période de 1975 à 2002. Le taux de transition annuel⁴⁹¹ a ainsi augmenté de 35,8% passant de 12% de la population active en 1975 à 16,3% en 2002. L'augmentation globale résulte principalement de l'accroissement des passages par des phases de chômage. Alors qu'ils représentaient une transition sur cinq en 1975, il est désormais de l'ordre d'une sur deux. Les transitions d'un employeur à l'autre sont,

⁴⁸⁶ Tavan C. (2008), « Public, privé, indépendant : des changements de statuts nombreux au fil des carrières », in *L'emploi, nouveaux enjeux*, coll. « Insee références », p. 73-84.

⁴⁸⁷ E. Brunner, *Contribution à l'étude juridique du droit de la mobilité professionnelle*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2018, pp. 3-11.

⁴⁸⁸ Décret n°2002-946, 25 juin 2002, Annexe I, art. 8 : « La mobilité professionnelle comprend le changement d'employeur, d'emploi, de profession et le passage d'une activité salariée à une activité indépendante. », et art. 14 : « La mobilité professionnelle comprend le changement de profession et le passage d'une activité indépendante à une activité salariée. »

⁴⁸⁹ Arrêté du 25 juillet 2005 modifiant l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, art.5 : « La mobilité professionnelle suppose un changement de lieu de résidence lié à un changement de poste de travail du salarié dans un autre lieu de travail. Le travailleur salarié ou assimilé est présumé placé dans cette situation lorsque la distance séparant l'ancien logement du lieu du nouvel emploi est au moins de 50 kilomètres et entraîne un temps de trajet aller ou retour au moins égal à 1 h 30. Toutefois, lorsque le critère de distance kilométrique n'est pas rempli, le critère du trajet aller doit, en tout état de cause et quel que soit le mode de transport, être égal au moins à 1 h 30. » ; Décret n°2002-946, 25 juin 2002, Annexe I art. 8 et 14 : « La mobilité géographique comprend le changement de lieu de travail et de séjour. »

⁴⁹⁰ J. Flamand, *Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français*, France Stratégie, 2016, pp. 5-16.

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 5, note de bas de page 8 : « Le taux de transition est défini comme la fraction des actifs (en emploi et au chômage) l'année n-1 et n qui ont changé de statut d'activité entre ces deux dates. Ce calcul s'appuie sur le calendrier rétrospectif d'activité fourni par l'enquête Emploi de l'Insee. Les concepts d'emploi, de chômage sont déclaratifs. »

quant à elle, demeurées majoritaires bien que stables durant cette période (9% en 1975 et 8,5% en 2002).

L'évolution des transitions est cyclique et sensible à la conjoncture économique. Les transitions emploi à emploi évoluent de manière procyclique alors que les transitions emploi chômage sont contra-cycliques. En période de croissance, les opportunités d'emploi étant plus nombreuses, les transitions d'emploi à emploi sont plus fortes. Au contraire, la baisse de croissance favorise la transition vers le chômage.

Entre 2000 et 2014, le taux de transition s'est stabilisé aux alentours de 16%, ce qui représente en moyenne chaque année environ trois millions cinq cent mille changements d'état sur la période de 2003-2014. Elle est toutefois marquée par une augmentation de la part des transitions depuis ou vers le chômage.

251. De nombreux changements de statut au cours d'une carrière. - France stratégie relève par ailleurs qu'à l'échelle d'une carrière le changement de statut est fréquent⁴⁹². Ceci est particulièrement visible dans les études relatives aux pensions de retraite. Ainsi, la DREES relève en outre que « *la polyaffiliation a globalement augmenté pour les personnes nées au cours des années 1940 et 1950, avant de décliner pour celles nées au cours des années 1960 ; elle augmente à nouveau depuis* »⁴⁹³. Ainsi, à trente ans, 32% des personnes nées en 1942 ou en 1968 sont polyaffiliées, contre 39% pour celles nées en 1982. A quarante-cinq ans, ces parts sont respectivement de 39% et 45%. Les hommes sont en moyenne plus nombreux, en proportion, à être polyaffiliés que les femmes⁴⁹⁴.

Naturellement, les cas de polypension augmentent avec l'âge. Ainsi, d'après l'annuaire statistique du groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite, début 2019, la proportion de personnes affiliées à plusieurs régimes de base au cours de leur carrière – que ce soit concomitamment ou successivement – la proportion de polyaffiliées passe de 4% parmi les femmes de dix-huit ans à 20% parmi celles de vingt-cinq ans, et augmente à plus de 40% parmi celles de trente-cinq à soixante-sept ans. Pour les hommes, cette proportion passe de 6% parmi ceux de dix-huit ans à 31% de ceux de

⁴⁹² J. Flamand, *Dix ans ... (op. cit.)*, p. 16.

⁴⁹³ F. Arnaud (Dir.), *Les retraités et les retraites*, éd. 2021, p. 112.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

vingt-cinq ans. Après quarante ans, elle augmente plus modérément et se situe entre 50% et 58%⁴⁹⁵.

252. Les transitions par le statut d'indépendant⁴⁹⁶. Selon France Stratégie, « *pour un indépendant, le passage par le non-salariat semble n'être qu'une étape de la carrière professionnelle : plus de la moitié des individus ayant choisi d'être indépendants ont rejoint le salariat. Cette mobilité interstatutaire est d'autant plus forte que le niveau de diplôme est élevé, mais elle est moins fréquente avec l'avancée en carrière.* »⁴⁹⁷ Elle souligne toutefois que la récente augmentation du nombre d'indépendant notamment d'autoentrepreneur invite à réfléchir sur les transitions professionnelles par ce statut.

En moyenne annuelle, la probabilité d'entrée en non-salariat entre 2003 et 2014 est plutôt stable - entre 0,1% et 0,3% pour les salariés du secteur public, et 0,4% et 0,6% pour les salariés du secteur privé. Des évolutions sont, en revanche, notables concernant les transitions entre inactivités et activité. Ainsi, les entrées de chômeurs dans le secteur privé ou public ont diminué. A l'inverse, le nombre de chômeurs devenant non-salariés a augmenté, passant de 1,9% à 2,6% à la suite de la crise.

France Stratégie oppose ainsi deux formes de non-salariat qu'elle lie au cycle économique : un « non-salariat entrepreneurial » en période de croissance et un « non-salariat par défaut » en période de mauvaise conjoncture. La phase actuelle serait davantage marquée par ce deuxième type, qui jouerait le rôle d'outil de lutte contre le chômage.

L'étude en conclut que l'entrée en non-salariat semble un moyen de sortir d'une situation de chômage. Elle relève, en outre, qu'à caractéristiques identiques (sociodémographiques, professionnelles), la probabilité d'être non-salarié non agricole d'une année donnée est plus forte pour le statut de chômeur. Elle l'explique par l'existence de dispositifs ciblés d'aide à la création d'entreprises qui visent explicitement à lutter contre le chômage⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ F. Arnaud (Dir.), *Les retraités et les retraites*, éd. 2021, p. 112.

⁴⁹⁶ J. Flamand, *Dix ans ... (op. cit.)*, pp. 16-18.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁹⁸ France Stratégie relève ainsi que « *l'Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Accre) instaurée à la fin des années 1970 a bénéficié à environ 143 100 chômeurs en 2009 (contre 37 000 en 2001), ce qui représente près d'un quart du total des créations d'entreprises de l'année (contre 16,5 % au début de la décennie). En 2014, le nombre d'entrées dans l'Accre était de 183 000 contre 55 500 dans l'Aide aux repreneurs et créateurs d'entreprises (Acre) et 18 700 dans le dispositif «*

Par ailleurs, elle note également qu'à caractéristiques équivalentes, l'entrée dans le non-salariat non agricole est influencée par la transmission intergénérationnelle. Un travailleur a ainsi plus de chance d'être indépendant lorsque son père l'est lui-même ou l'a été.

Parallèlement, le taux de transition d'une année donnée du non-salariat vers le salariat est assez faible, mais en augmentation – il est ainsi passé de 1,5% sur la période 2003-2008 à 2,4% sur la période 2008-2014. Il reste plus important lorsque la transition se fait en direction du secteur privé. La probabilité de passer du non-salariat au chômage a également augmenté sur la période récente - 1,4% en moyenne entre 2008 et 2014 contre 0,9% sur la période 2003-2008. Toutefois, elle reste faible par rapport au secteur privé - 3,9% sur 2008-2014.

253. Les transitions entre secteur privé et secteur public. – Les transitions entre secteur public et secteur privé demeurent, de leur côté, assez faibles. Ainsi France Stratégie estime à 2% le passage d'actifs en emploi dans le secteur public vers le secteur privé et de moins de 1% dans le sens contraire⁴⁹⁹.

254. En conclusion, il semble que les changements de situation sur le marché du travail soient plus nombreux depuis quarante ans. La grande caractéristique de l'évolution est le nombre croissant de passages par le chômage et le développement du non-salariat en marge du schéma de travail traditionnel⁵⁰⁰. Cette plus forte mobilité contribue à la diversification des statuts et des parcours.

255. Pluriactif, polyaffilié, polypensionné ? – La diversification des statuts de travailleurs, notamment marquée par le développement du statut indépendant, semble pouvoir impliquer une croissance des situations de polyaffiliation. La polyaffiliation est l'affiliation d'un travailleur à plusieurs régimes de Sécurité sociale du fait de l'exercice au cours de sa carrière d'activités relevant de régime différent. Ces activités peuvent être exercées successivement ou concurremment, dans ce deuxième cas le

Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises » (Nacre) dont neuf bénéficiaires sur dix sont des demandeurs d'emploi ».

⁴⁹⁹ J. Flaman, *Dix ans ... (op. cit.)*, pp. 16.

⁵⁰⁰ Sur le développement du chômage ; cf. *Infra* pp. 212 et suivante ; Sur le développement du non-salariat : cf. *Supra*, pp. 172 et suivante et pp. 73 et suivantes.

travailleur est qualifié de pluriactif. La polyaffiliation peut entraîner une polypension lorsque les différents régimes de retraite auxquels est affilié le travailleur ne relèvent pas de LURA.

256. La pluriactivité dans les statistiques⁵⁰¹. – Selon les Estimations d’emploi de l’INSEE, fin 2017, près de deux millions cent mille personnes exercent simultanément plusieurs emplois en France hors Mayotte. Ceci représente 7,5% de la population en emploi.

Parmi ces pluriactifs, 77% sont exclusivement salariés cumulant plusieurs emplois chez des employeurs différents, ce qui représente 6,4% des salariés. Parmi les non-salariés à titre principal, 4,2% exercent une activité salariée à titre secondaire ; contre 1,5% des salariés complétant leur revenu avec une activité indépendante.

A la suite de la création du statut de micro-entrepreneur, la part des pluriactifs est passée de 8,2% à 9,1%. Cette part a ensuite diminué en 2012 (8,5%), puis est restée quasi stable jusqu’en 2014 (8,6%). Entre 2016 et 2017, cette part a baissé de 0,4 point.

Il faut toutefois noter que la pluriactivité a évolué différemment selon le statut des emplois. Si la proportion de pluriactifs exclusivement salariés parmi les personnes principalement salariées a diminué régulièrement jusqu’à fin 2017, la proportion des salariés exerçant une activité secondaire non salariée a augmenté lentement chaque année, de 0,4 point au total depuis 2011. La proportion de non-salariés exerçant une activité secondaire salariée a, quant à elle, modérément augmenté de fin 2011 jusqu’à fin 2014 (+ 0,3 point), puis s’est repliée de 1,4 point pour s’établir à 4,2% fin 2017.

L’augmentation de l’activité indépendante secondaire nous semble pouvoir s’expliquer par la microentreprise et les plateformes.

Ces chiffres ne cessent d’augmenter. L’INSEE a ainsi estimé à 8,2% la part des pluriactifs dans l’emploi pour 2019⁵⁰² et 8,4% pour 2020⁵⁰³.

⁵⁰¹ Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2020 - Insee Références.

⁵⁰² Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2022 - Insee Références.

⁵⁰³ *Ibidem*.

B- La santé et la retraite, principaux domaines de réflexion

257. Les principaux domaines nécessitant une réflexion sur l’articulation des régimes professionnels sont ceux de l’assurance vieillesse et maladie puisque ce sont les deux domaines dans lesquels les travailleurs non-salariés bénéficient de couvertures similaires, mais non identiques.

258. Polypensions⁵⁰⁴. – En matière de retraite, la diversité des interlocuteurs, des conditions d’ouverture des droits, mais également de calcul peut créer une certaine confusion et complexifier l’exercice effectif du droit des bénéficiaires de toucher leur pension.

Cette problématique a déjà été repérée par le législateur. Ainsi, à la suite d’un rapport du COR de 2011, une loi de 2014 a créé la liquidation unique des régimes alignés (LURA)⁵⁰⁵. Ce dispositif permet aux travailleurs ayant été affiliés aux différents régimes de base « alignés » de liquider leur retraite sans avoir à multiplier les démarches et selon des règles communes. Sont concernés par cette réforme : les salariés du régime général, les salariés de la MSA et les anciens travailleurs du RSI désormais intégrés au régime général.

Ce dispositif a plusieurs objectifs. Il possède, tout d’abord, un objectif d’équité. Le rapport du COR avait notamment souligné le fait que pour une même durée d’assurance et un même salaire, les différences de règles de calcul dans les différents régimes conduisaient à une différence de pension entre les pensionnés des différents régimes. Ces différences étaient perceptibles entre les monopensionnés en fonction qu’ils relevaient d’un régime ou d’un autre. Elles l’étaient également entre monopensionnés et polypensionnés dans la mesure où le calcul de leurs pensions n’était pas simplement proportionnel aux cotisations. La pension des polypensionnés se calculait en additionnant les pensions des différents régimes elles-mêmes déterminées sur les morceaux de carrières effectués dans chaque régime. Ceci conduisait à des différences

⁵⁰⁴ DREES, Les retraités et les retraites, Panorama de la DREES sociale, édition 2019 ; EN3S, *La Lura (liquidation unique des régimes alignés) : l’objectif de simplification est-il atteint ?*, Recherches-actions en protection sociale, 56^e promotion, 2017-2018.

⁵⁰⁵ La LURA est introduite par l’article 43 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 et complétée par le décret n°2016-1188 du 1^{er} septembre 2016.

qui pouvaient être soit plus favorables, soit moins favorables pour les polypensionnés. Dans les régimes alignés, la règle de calcul de la pension apparaissait plutôt défavorable aux polypensionnés alors que la règle de décompte de la durée validée tendait à les avantager.

La LURA permet de calculer et payer la retraite comme si l'assuré avait relevé d'un seul régime. Le salaire annuel moyen de référence pour calculer la pension a ainsi été porté pour l'ensemble des régimes alignés à la moyenne des vingt-cinq meilleures années.

Le second objectif était de simplifier les démarches des assurés. Ces derniers ont désormais la possibilité d'échanger avec un interlocuteur unique. Comme l'indiquent les membres du groupe de travail recherches-actions en protection sociale de l'EN3S sur la LURA : « *La phase de liquidation est l'étape dans laquelle la LURA s'exprime à plein* »⁵⁰⁶. Le choix du régime liquidateur est opéré en fonction du régime de santé. C'est ainsi le régime en charge de verser les prestations santé qui devient liquidateur sauf quelques cas dérogatoires. La liquidation ne se fera alors que par un seul régime au travers d'une seule instruction et d'un seul paiement.

La restitution de carrière reste de la compétence de chaque régime mais chacun d'entre eux peut en aviser les autres au travers d'une base de données commune.

Enfin plus largement, l'objectif était celui d'une simplification de gestion au sein même des caisses.

Le groupe de travail de l'EN3S souligne que l'objectif d'équité entre monopensionné et polypensionné porté pour la LURA est en grande partie atteint sur la prise en compte des trimestres et des revenus dans le calcul des pensions. Toutefois, ce nouveau mode de calcul crée de nouvelles iniquités. Les premières sont liées à un effet de seuil entre les polypensionnés ayant liquidé avant le 1^{er} juillet 2017 et ceux ayant liquidé leur retraite après cette date. Deux polypensionnés ayant le même parcours n'auront ainsi pas la même retraite en fonction de la date de leur liquidation. A notre sens, une telle situation est inévitable en cas de changement de système. Les secondes ressortent de l'existence de cotisations non productives de droits. Sur ce second point, en revanche, une réflexion pourrait davantage être menée.

Le groupe de travail a émis une série de recommandations :

⁵⁰⁶ EN3S, *La Lura...* (op. cit.), p. 10.

- Préciser les objectifs de simplification à atteindre afin de déterminer les critères de réussite et de faciliter l'évaluation de la réforme ;
- Une gestion de projet au niveau interministériel garantissant une meilleure coordination et maîtrise des ressources dédiées ;
- Statuer sur un régime compétent pour valider les trimestres assimilés ;
- Déterminer le sort des cotisations versées plusieurs fois sous le plafond de la sécurité sociale et non constitutives de droit ;
- Intégrer le régime des indépendants dans les évolutions à venir des conventions bilatérales pour rétablir l'équité sur ce point ;
- Déterminer un interlocuteur unique dès le dépôt de la demande de retraite.

A notre sens, si la LURA est perfectible sur son fonctionnement, elle l'est surtout sur son domaine d'application. En effet, sont aujourd'hui exclus de ce dispositif un certain nombre de régimes et principalement les régimes spéciaux, parmi lesquels ceux des professions libérales, et les régimes complémentaires.

Le législateur semble toutefois chercher à aller plus loin en rassemblant l'ensemble des régimes de retraite en un régime unique. C'était notamment l'objet du projet de loi instituant un système universel de retraite, déposé devant l'Assemblée nationale en janvier 2020. Ce projet cherchait à rassembler en un régime unique à points les quarante-deux régimes existants. Il n'a toutefois jamais été adopté. La loi adoptée en avril 2023⁵⁰⁷ cherche quant à elle à supprimer un certain nombre de régimes spéciaux (régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des clercs et employés de notaire, de la Banque de France et des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)) et à les intégrer au régime général. Après cette réforme toutefois, les professions libérales – notamment les avocats – conserveront leur spécificité. La question de la polypension continuera donc de se poser à leur sujet.

259. Pluriactivité et assurance maladie⁵⁰⁸. – La pluriactivité peut également poser des questions en matière de maladie. A ce titre, des règles de coordination entre les

⁵⁰⁷ L. 2023-270, 14 avril 2023, art. 1.

⁵⁰⁸ Pour des thèses sur la pluriactivité voir : I. Coriatt-Attia, *Le statut de la pluriactivité en droit social*, Thèse de Droit, Université d'Aix-Marseille, 1998 ; L. Casaux, *La pluriactivité : étude juridique et pratique*, Thèse de Droit, Université de Toulouse I, 1991.

différents régimes de la Sécurité sociale sont établies de longue date. Toutefois, elles demeurent complexes et varient en fonction des régimes d'affiliation.

Ainsi, si aux termes de l'article L. 171-2-1 du Code de la Sécurité sociale, une règle générale impose que :« *Les personnes exerçant simultanément plusieurs activités sont affiliées et cotisent simultanément aux régimes dont relèvent ces activités.* » ; il existe diverses règles dérogatoires qui peuvent rendre le système difficilement lisible.

Par exemple, lorsqu'une personne exerce simultanément plusieurs activités non-salariées (commerciale, artisanale, libérale, agricole), elle est affiliée aux régimes de retraite et de maladie de son activité la plus ancienne (sécurité sociale des indépendants, MSA, CNBF ou CNAVPL)⁵⁰⁹.

Toutefois, à partir de la troisième année civile d'affiliation à ce régime, l'assuré bénéficie d'un droit d'option. Il peut demander à être rattaché au régime de l'activité lui ayant procuré le montant de chiffre d'affaires ou de recettes hors taxes le plus élevé sur les trois dernières années⁵¹⁰.

Par ailleurs, lorsque l'une des activités est permanente et l'autre saisonnière, l'affiliation est faite auprès du régime de l'activité permanente⁵¹¹. Si celle-ci est également la plus récente, l'affiliation prend effet dès le début de la pluriactivité⁵¹².

De même, le travailleur exerçant une activité libérale est affilié à la sécurité sociale des indépendants pour le risque maladie et à la CNAVPL, dans la section professionnelle de l'activité qui procède d'une nomination par l'autorité publique, ou de celle qui relève d'un ordre professionnel, ou encore de celle choisie par l'assuré si les activités dépendent d'ordres différents⁵¹³.

260. La diversification des statuts, et la hausse de la mobilité entre statuts, sont ainsi source de complexité et peuvent poser dans certaines situations des problèmes d'accès au droit. Cette difficulté est notamment due à la différence de droit attachée au statut. Aussi, une question peut naturellement se poser : cette différence de droit est-elle fondée ?

⁵⁰⁹ CSS, art. L. 171-6-1 et D. 171-12, II.

⁵¹⁰ CSS, art. D. 171-12, III.

⁵¹¹ CSS, art. L. 171-3.

⁵¹² CSS, art. D. 171-12, IV.

⁵¹³ CSS, art. R. 643-3.

II- Le contenu de la couverture

261. En effet, le développement du travail non-salarié appelle surtout à repenser leurs places dans le droit de la protection sociale, et ce, à deux titres : l'adéquation de la couverture proposée aux risques auxquels ils sont exposés (A), l'équité de cette couverture au regard de leur participation à la solidarité nationale (B).

A- Une couverture adaptée ?

262. Une couverture identique à celle des salariés ? - La couverture du droit de la protection sociale a été pensée pour le salariat et en partie pour répondre à une question d'équilibre entre capital et force de travail. Ceci explique sûrement le rejet de ce dernier en 1946 par une frange de la population dont les aspirations ne semblaient pas prises en compte. Un droit de la protection sociale peut-il être construit pour le travailleur indépendant ? Est-il différent du droit de la protection sociale du travailleur salarié ?

Concrètement, les risques auxquels sont exposés les travailleurs non-salariés sont-ils différents de ceux auxquels sont exposés les travailleurs salariés ? Le dispositif de 1945, complété par l'assurance chômage de 1958, prévoit la couverture des différents types de risques :

- Le risque de perte de revenu lié à un mauvais état de santé, une obligation familiale (naissance), un âge trop avancé ou la perte d'un emploi, ou la perte d'un proche exerçant une activité économique.
- L'augmentation des charges liées à des besoins de santé ou familiale.

Ce sont depuis 1945 développé deux autres types de préoccupations : la capacité à se former et l'autonomie⁵¹⁴.

Concernant l'augmentation des charges, les travailleurs non-salariés peuvent tout à fait se retrouver confrontés à l'augmentation de leurs frais à la suite d'une naissance ou d'une maladie de la même manière d'un travailleur salarié. Il n'y a donc ici pas lieu de faire de distinction. La question ne se pose pas en matière de prestations familiales, en revanche, en matière de frais de santé, une vraie réflexion nous semble devoir être engagée. Le droit à la santé doit être accessible à tous de la même manière sans que le

⁵¹⁴ Cf. *Supra*, pp. 16-17.

statut ne justifie de différence. Or aujourd'hui, si la couverture de base est universelle, une différence de couverture est opérée sur la part de remboursement complémentaire – devenu importante – et l'accès au régime plus favorable des AT-MP.

De même, concernant la formation, tout travailleur, quelle que soit la nature du statut sous lequel il exerce, a besoin d'une formation afin notamment de garantir son adaptation à l'évolution technologique. L'effectivité du droit à la formation continue déjà proclamée par le Code du travail doit être garantie à tous les travailleurs.

La question semble mériter davantage d'attention concernant la perte de revenu. Par nature, le travailleur salarié reçoit mensuellement un revenu fixe – du moins en partie, le travailleur non-salarié ne bénéficie pas de la même sécurité de revenu. Comme le souligne Coralie Larrazet, « *C'est par le risque économique, entendu comme distinct du risque social, qu'a pu être défini le travailleur non-salarié* »⁵¹⁵. Ainsi, le travailleur non-salarié est celui qui, par nature, accepte le risque économique. Aussi, la question de la baisse de revenu peut nécessiter une analyse différente de celle du salarié.

Concernant le travailleur, l'objectif posé par l'assurance est celui du maintien de salaire. Quid du non-salarié ? S'agit-il de lui assurer un minimum de revenu ou un maintien du chiffre d'affaires ? Comment calculer alors ce maintien du chiffre d'affaires ? Peut-il être calculé selon des modalités proches du maintien de salaire salarié ? Dès lors que les modalités de calcul sont celles d'un chiffre moyen, il y a en principe peu de difficulté.

Une question demeure enfin sur l'appréhension du risque chômage. Quel équivalent pour le travailleur non-salarié ? La perte d'activité ? La perte d'un client ? Quelle forme devrait prendre « l'assurance chômage des non-salariés » ? L'hypothèse d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants est loin d'être écartée. Ainsi, comme évoqué déjà plus haut, le projet d'une assurance chômage universelle pouvant également bénéficier aux non-salariés est évoqué⁵¹⁶.

Aussi, en réalité, si certaines modalités de couverture doivent être réfléchies, il y a en principe peu de différence entre les risques encourus par le travailleur salarié et le travailleur indépendant.

⁵¹⁵ C. Larrazet, *La solidarité dans la protection sociale ... (op. cit.)*, p. 291, §497.

⁵¹⁶ V. not. les écrits de B. Coquet : B. Coquet, « L'assurance chômage universelle : lubie ou nécessité », in EN3S, *Mutations du travail et protection sociale*, oct. 2019, pp. 123-136 ; « Vers l'assurance chômage universelle », *Dr. soc.* 2018. 592 ; Cf. *Infra*, pp. 401-410.

263. Des risques spécifiques ?⁵¹⁷ – Une seconde question à poser est : les travailleurs non-salariés sont-ils exposés à des risques différents de ceux des salariés ? Coralie Larrazet propose à ce titre l'étude de deux types de risques : le lancement d'activité et le risque climatique et sanitaire.

Elle émet ainsi l'hypothèse de l'existence d'un risque lié au lancement d'activité qui serait commun à l'ensemble des travailleurs non-salariés. Elle relève que ce risque est aujourd'hui pris en charge par des politiques publiques visant à encourager l'emploi non-salarié dans une optique de lutte contre le chômage. Ainsi, depuis 1977, a été mis en place un aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise. Ce dispositif s'est accompagné d'une possibilité de maintien du régime de protection sociale antérieur afin de permettre une transition plus douce vers le régime non salarié et d'une possibilité d'exonération des cotisations sociales. L'autrice émet plusieurs critiques à cette prise en charge du risque lié au lancement d'activité. Ces dispositifs ne mettent pas les travailleurs indépendants en mesure de ressentir les effets de leur entrée dans le régime de sécurité sociale des travailleurs non-salariés et les exonérations sociales qui leur sont permises pèsent sur ce régime. Enfin, ces dispositifs visent en réalité un public vulnérable et non les « *commerçants, artisans ou professions libérales habités par leur métier et par la « fibre entrepreneuriale »* »⁵¹⁸. Elle conclut ainsi : « *Si le lancement de l'activité du travailleur non-salarié dans un contexte économique incertain doit nécessairement être accompagné et faire l'objet d'une protection, il n'est pas certain qu'une concentration des dispositifs sur la figure du « chômeur-entrepreneur » soit l'angle d'approche le plus judicieux, sauf à dévoyer le travail indépendant et à créer davantage de précarité qu'à n'en résoudre. Le contrôle de « l'indépendance » de l'entreprise créée, du « contrôle effectif de l'activité », tel que pratiqué par le Conseil d'Etat dans les années quatre- vingt-dix, pourrait constituer une voie à généraliser, afin que l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise soit réservée à de véritables travailleurs indépendants et non une mesure ayant pour effet de tromper d'anciens salariés en les poussant à abandonner les protections offertes par leur contrat de travail.* »⁵¹⁹. A notre sens, la question du lancement d'activité rejoint une question plus

⁵¹⁷ C. Larrazet, *La solidarité dans la protection sociale ... (op. cit.)*, pp. 312-324.

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 316.

⁵¹⁹ *Ib.*, p. 317.

générale : de quelle couverture minimum doit pouvoir bénéficier un travailleur quelle que soit sa situation ?

L'autrice analyse par ailleurs un second type de risque : les risques climatiques et sanitaires. Ce risque a depuis longtemps été reconnu par pour les travailleurs du secteur agricole. La crise sanitaire de 2020 a largement démontré qu'il pouvait toucher d'autres secteurs. L'autrice ouvre ainsi un champ de réflexion sur ce risque social d'un type nouveau que le droit de la protection sociale se doit de prendre en charge. Le risque climatique et sanitaire est un risque sur lequel il nous semble indispensable de se pencher et qui devrait faire l'objet d'un travail en lui-même. Il ne concerne probablement pas que les travailleurs indépendants. Toutefois, étant donné le risque économique auquel le travailleur indépendant s'expose, ce dernier y est probablement plus exposé que le travailleur salarié.

264. Ainsi, si certains risques nécessitent peut-être d'être étudiés plus spécifiquement concernant les travailleurs non-salariés, globalement les mêmes risques pèsent sur l'ensemble des travailleurs. Le travailleur non-salarié est ainsi autant exposé aux risques sociaux que le travailleur salarié. Il paraît donc important de repenser sa couverture afin de supprimer des différences de couverture non justifiées. Il convient toutefois de garder en tête que cette différence de couverture tient à l'origine d'un refus d'intégration des intéressés eux-mêmes dans le système. Il nous paraît donc indispensable préalablement à toute réflexion d'interroger les intéressés eux-mêmes sur leurs besoins au travers d'un dialogue avec les représentants des professions. Il faudrait toutefois porter une attention particulière à ce que les travailleurs les plus vulnérables – notamment les travailleurs économiquement dépendants y soient représentés.

La réflexion ne pourra porter que sur le contenu de la couverture. En réalité le principal blocage nous semble être celui du financement, et plus spécifiquement de l'équité du système au regard de la participation des travailleurs non-salariés à la solidarité.

B- Un mode de redistribution équitable ?⁵²⁰

265. La cotisation, un mode de financement adéquat ? - Le cœur du problème de la protection sociale des travailleurs indépendants réside probablement dans le financement du dispositif. Quel mode de financement est le plus adéquat à une forme non-salariée de travail ?

Le droit de la protection sociale repose sur plusieurs sources de financement. La cotisation, source historique, demeure aujourd'hui la ressource principale du système. En 2021, elle représentait 49% des recettes⁵²¹. Le reste des recettes comprend : pour 20% la CSG, 18% de taxes et contributions sociales, 8% de la cotisation d'équilibre des employeurs, 2% de transfert, 1% de cotisation prise en charge par l'Etat et 2% d'autres sources. La cotisation est donc la grande technique de financement. Pour cause, elle est directement liée au type de couverture choisi : l'assurance sociale. Ce mode de financement est-il le plus adapté pour les travailleurs non-salariés ?

La cotisation sociale a été réfléchiée pour être un partage du risque entre le travailleur et l'entreprise pour laquelle il travaille. Or, dans le cas du travailleur non-salariés, le travailleur est seul à supporter le coût de la cotisation. Le coût de la couverture sociale a donc un poids particulièrement fort pour le travailleur non-salarié. Elle a d'ailleurs été une source importante de résistance de ces derniers et l'est encore. Si la solidarité mise en œuvre par le droit de la protection sociale est réellement une solidarité « nationale », les risques encourus par les travailleurs non-salarié – qui, nous l'avons vu, sont pour beaucoup identiques à ceux des salariés – ne devraient-ils pas être partagés avec le reste de la société ? Dans le cadre de l'assurance sociale, une tierce participation ne pourrait-elle pas être recherchée ? Chez le client, par exemple, au travers d'une cotisation sur le prix du bien ou du service ? Au travers de la construction de structure tierce ?

⁵²⁰ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale ... (op. cit.)*, pp. 67-102 ; Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, Liberté oui ; protection aussi*, Avril 2019, p. 118-120 ; Annexe 4 – Niveau de cotisations des travailleurs non-salariés ; Sénat, *Régime social des indépendants : 8 ans après la réforme, restaurer la confiance*, Rapport d'information n°587, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, juin 2014 ; C. Larrazet, *La solidarité dans le droit de la protection sociale des travail non salariés*, Thèse de Droit, Université de Lorraine, 2021.

⁵²¹ https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/CCSS_tome1.pdf, p. 37.

266. Des questions d'équité. – Nous aurions souhaité étudier en détail l'équité du système de protection sociale des travailleurs non-salariés par rapport aux travailleurs salariés. Il est toutefois difficile de faire une comparaison précise des règles applicables en matière de cotisations dans un régime et dans l'autre dans la mesure où les règles sont extrêmement diversifiées à l'intérieur même des régimes et que l'assiette même des cotisations diverge d'un régime à l'autre. Un tel travail pourrait, à notre sens, lui-même faire l'objet d'une thèse.

Plusieurs éléments distinctifs nous semblent toutefois mériter d'être soulignés. D'une part, dans le régime salarié, les cotisations sont prises en grande majorité par l'employeur. Ainsi, les risques maladie, maternité, invalidité, décès, AT-MP, chômage et famille sont entièrement pris en charge par l'employeur. Les cotisations payées par les salariés semblent, à ce titre, moins élevées que celle des indépendants. En revanche, une comparaison entre les taux de cotisation conduit à relever que le taux des indépendants est moindre que le taux total de cotisation payé par les salariés et leurs employeurs. Cette distinction s'accompagne d'une protection moindre qui semble, à ce titre, justifiée.

Bien que les cotisations des travailleurs indépendants soient moins élevées, des questions d'équité semblent pouvoir être soulevées. Le Haut Conseil du Financement de la Protection sociale⁵²², notamment, relève ainsi une certaine iniquité entre les cotisations fournies par les travailleurs indépendants et les droits qui leur sont ouverts. Ainsi, dans son rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants, il constate que, d'une part, le poids des prélèvements non contributifs pour les indépendants – notamment la CSG – est supérieur à celui des salariés alors même que – du fait d'une assiette de cotisations moindre - leur retour sur ce prélèvement social est moindre. D'autre part, les travailleurs indépendants ne bénéficient pas des mêmes allègements que les employeurs sur les bas salaires. Aussi, il existe une importante différence entre le traitement des indépendants au bas salaire et des salariés dans la même situation.

Le HCFiPS propose plusieurs pistes d'évolution :

- Une harmonisation des assiettes sociales des indépendants classiques utilisée pour tous les prélèvements sociaux (cotisation et CSG). Cette assiette serait

⁵²² Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale ... (op. cit.)*, septembre 2020, pp. 67-102.

établie en appliquant à un revenu « superbrut » correspondant au chiffre d'affaires minoré des frais professionnels hors prélèvements sociaux un abattement forfaitaire correspondant à la « part employeur » ;

- Une suppression du caractère obligatoire de l'assiette minimale de l'assurance vieillesse ou une prise en charge partielle par la solidarité professionnelle ;
- L'extension de l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (ACRE) sur deux ans ;
- La prise en charge des travailleurs des plateformes par le régime général via le mécanisme de l'article 311-3. A noter que cette dernière proposition a été partiellement entendue par le législateur, puisque, comme évoqué plus haut, les travailleurs des plateformes peuvent désormais choisir d'être rattachés au régime général⁵²³.

267. Cette question d'équité dans l'accès au droit de la protection est à notre sens la question centrale de l'intégration des travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale.

Conclusion du Chapitre 1

268. Les nouvelles formes de travail, notamment le développement du travail sur les plateformes et plus généralement du travail indépendant, conduisent à interroger la place du travail non-salarié dans la solidarité nationale. Le droit de la protection sociale s'est construit pour le travailleur salarié et notamment dans l'optique de rétablir une certaine justice sociale entre les détenteurs de capital et de travail. Les travailleurs non-salariés dépendent d'une logique différente. Ils sont toutefois soumis en grande majorité aux mêmes risques que les travailleurs salariés. Aussi, dans la mesure où le droit de la protection sociale repose sur un principe de solidarité nationale, ils devraient être couverts au même titre que les travailleurs salariés.

Tel n'est pas le cas. Si de nombreux rapprochements avec le régime salarié ont été opérés, ils demeurent moins bien couverts que leurs homologues. En matière de santé

⁵²³ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, Synthèse, septembre 2020, pp. 2-6.

notamment, leur couverture est moins complète puisqu'ils ne bénéficient ni de la couverture contre les AT-MP ni de la couverture complémentaire. Ils demeurent en outre particulièrement exposés au risque de baisse et de perte de revenu.

Si peu d'arguments semblent décourager en théorie la mise en place d'une couverture identique – adaptée pour certaines d'entre elles au cas des indépendants – la question des modalités de participation de ces travailleurs à la solidarité nationale est selon nous la principale question à trancher.

La question de l'intégration des travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale nous semble devoir être analysée en parallèle d'une seconde question : celle de la place des non-travailleurs.

Chapitre 2- La place des non-travailleurs dans la solidarité nationale

269. Il peut paraître surprenant d’aborder la question des « non-travailleurs » dans une thèse portant sur les « nouvelles formes de travail ». Par le terme de « non-travailleur », nous entendons traiter des personnes n’exerçant pas d’activité productive rémunérée. Les non-travailleurs sont donc à la fois les chômeurs et les inactifs au sens de l’INSEE⁵²⁴.

A première vue, il aurait dû s’agir du premier thème à exclure du champ de cette recherche. En effet, le non-travail est l’antonyme du travail. Toutefois, à notre sens, une telle exclusion aurait conduit à omettre un sujet important pour comprendre les principaux enjeux posés par les nouvelles formes de travail.

Tout d’abord, comme nous l’avons démontré dans notre premier titre, les nouvelles formes de travail contribuent à brouiller les frontières de la notion de salarié, notion centrale en droit de la protection sociale. Deux frontières sont particulièrement touchées : celle séparant le travail salarié du travail non salarié, et celle opposant travail et non-travail. Ce brouillage des frontières conduit à s’interroger sur la pertinence même de ces dernières. Aussi, nous nous sommes autant intéressée à la question de l’opportunité d’une distinction de protection entre travailleur salarié et non-salarié (étudié dans le chapitre précédent) qu’à celle de travailleur et de non-travailleur.

Surtout, au-delà de la porosité des frontières qu’elles induisent, les nouvelles formes de travail semblent potentiellement *créatrices de non-travail*. Plusieurs auteurs n’ont-ils pas prophétisé la fin du plein emploi du fait du développement du travail mécanisé ?⁵²⁵ Si ces prévisions doivent être relativisées, il n’en demeure pas moins que la place du chômage et de l’inactivité dans notre système de protection sociale, et par conséquent celle des non-travailleurs dans la solidarité, nous semble devoir être reconsidérée.

En effet, le droit de la protection sociale est pensé dans le cadre d’un objectif de plein emploi ; or le développement technologique et les besoins de flexibilité remettent en question cet objectif (Section 1). Si le rapport entre plein emploi et protection sociale a changé (ou est amené à changer), celui de la solidarité et des non-travailleurs doit

⁵²⁴ « Les inactifs sont les personnes âgées de 15 ans ou plus qui ne sont ni en emploi ni au chômage. » (<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2018>)

⁵²⁵ Voir à ce sujet les développements du deuxième paragraphe du présent chapitre.

également être interrogé. Dans un système reposant majoritairement sur la solidarité professionnelle, le non-travailleur n'est-il pas exclu par nature de la protection ? Du moins ne bénéficie-t-il pas d'une protection sociale au rabais ? Aussi, dans un contexte de remise en cause potentielle du plein emploi, le statut du non-travailleur ne devrait-il pas être reconsidéré ? (Section 2).

Section 1 – La remise en cause du plein emploi par les nouvelles formes de travail

270. En 1945, le plan de la Sécurité sociale mis en œuvre par Pierre Laroque est réfléchi dans un contexte de plein emploi et d'influence keynésienne. Protection sociale et plein emploi sont ainsi pensés comme deux éléments interdépendants (§1). La montée du chômage de masse conduit à s'interroger sur cette construction. D'autant que les transformations du monde du travail, liées notamment aux développements technologiques et aux besoins de flexibilité, questionnent l'avenir même du plein emploi (§2).

§1 Le rapport traditionnel entre plein emploi et protection sociale

271. Le droit de la protection sociale prend racine dans les théories keynésiennes. Aussi, dans la conception des pères fondateurs, le droit social a avant tout pour objectif de garantir à chacun un emploi. L'emploi est la première des protections. L'Etat ayant la possibilité de maintenir le plein emploi, le chômage et l'inactivité ne peuvent être que des situations à la marge. Cette conception n'est pas propre à la France et justifie l'instauration d'un objectif international et européen de plein emploi et un droit au travail prenant sa source dans divers textes fondateurs (I). Dans ce système, la protection sociale n'est qu'un filet de sécurité (II).

I- La garantie d'un emploi pour tous

272. En 1945, les besoins de reconstruction directement liés à la fin du conflit permettent un taux d'emploi extrêmement important. Plus encore, jusque dans les

années soixante-dix, la France et les pays occidentaux connaissent une période de progrès économiques sociaux qui lui vaudra le nom de « Trente glorieuses »⁵²⁶.

En outre, les politiques économiques et sociales des pays occidentaux sont alors directement inspirées des préceptes keynésiens. Parmi eux, une idée majeure : l'Etat a le pouvoir de maintenir le plein emploi, notamment en influençant la demande⁵²⁷.

Aussi, l'Etat se voit confier par le législateur le devoir de garantir le plein emploi et d'assurer à tous un droit au travail. Conscient toutefois de la difficulté pour un Etat de remplir parfaitement de tels devoirs, le législateur a limité ces derniers. En effet, le premier est en réalité un objectif à atteindre (A) et le second une obligation de moyens (B).

A- L'objectif de plein emploi

273. Divers fondements juridiques. - La notion de plein emploi apparaît dans plusieurs textes internationaux et européens⁵²⁸. La plupart de ces textes sont directement applicables en droit français. Tel est notamment le cas de la convention n°122 ratifiée par la France en 1971 qui, par application de l'article 55 de la Constitution, possède une valeur supra législative. La France est ainsi tenue d'appliquer

⁵²⁶ Les Trente glorieuses ont vu la France se transformer. L'explosion de la natalité à la sortie de la guerre et progrès de la médecine conduit la population a fortement augmenté passant de 40,5 millions en 1946 à 52, 6 en 1975. La structure du marché du travail s'est totalement transformée, les emplois agricoles et peu qualifiés laissant place à des emplois tertiaires demandant de plus en plus de qualification. Les conditions de vie se sont améliorées. Le temps de travail a diminué et les salaires augmentés. Les travailleurs ont ainsi pu obtenir un plus grand confort de vie. Ils ont acheté de plus grands appartements, mi eux équipés. Avec le temps et l'argent qu'ils ont acquis, ils ont pu s'atteler à de nouveaux loisirs. Les trente glorieuses voient ainsi émerger une société de consommation. Enfin, le progrès matériel a conduit la population française à s'intéresser à de nouveaux problèmes. Les inégalités sociales devinrent ainsi un sujet central de lutte (J. Fourastié, *Les trente glorieuses*, Pluriel, 1979).

⁵²⁷ P. Delfaud, *Keynes et le Keynésianisme*, PUF, 5^e éd., 1991 ; B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, 2005, p. 97.

⁵²⁸ Conv. OIT n°122, 9 juill. 1964, art. 1 : « En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'oeuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi » ; Conv. OIT n°168, 21 juin 1988, art. 7 : « Tout Membre doit formuler, comme objectif prioritaire, une politique visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, par tous moyens appropriés, y compris la sécurité sociale. Ces moyens devraient comprendre notamment les services de l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles » ; Charte des Nations Unies, art. 55 : « En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; (...) » ; TUE, art. 3 §3 : « L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.(...) » ; TFUE, art. 9 : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

comme « objectif essentiel »⁵²⁹ une « politique active »⁵³⁰ pour promouvoir le plein emploi.

De même, en sa qualité de membre des Nations Unies, elle se doit de « favoris[er] (...) le plein emploi »⁵³¹ et en qualité de membre de l'Union européenne « œuvre(r) pour le développement durable de l'Europe fondé (...) une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi (...) »⁵³².

Aucun de ces textes n'impose donc d'obligation de résultat aux Etats. Il s'agit au plus d'un objectif essentiel, fondamental. Surtout, ces textes ne donnent pas de définition de ce qui doit être entendu par « plein emploi ».

274. Une notion davantage économique que juridique⁵³³. – Pour cause, cette notion nous paraît davantage appartenir au domaine des sciences économiques que juridiques.

Elle apparaît en effet pour la première fois sous la plume de Arthur Cecil Pigou dans son ouvrage *Unemployment* paru en 1913 : « le plein emploi existe toujours, ce terme étant interprété au sens large comme l'emploi de tous les gens désireux d'être salariés, moins ceux qui sont empêchés de l'être, en raison d'une insuffisante mobilité, et autres frictions semblables »⁵³⁴. Il modérera cette affirmation en 1933 dans son ouvrage *The Theory of Unemployment* en affirmant que « le plein emploi n'existe certes pas toujours, mais il tend toujours à s'instaurer [...] si le système économique n'est pas sujet à des influences modificatrices »⁵³⁵. Comme l'explique Virgile Chassagnon : « On comprend alors que le plein emploi ne constitue pas véritablement dans cette perspective un objectif de politique économique en tant que tel, mais une simple tendance naturelle résultant d'une croyance dans l'autorégulation du marché du travail compatible qu'avec un chômage volontaire. »⁵³⁶

La notion de plein emploi est par la suite reprise à son compte par John Maynard Keynes qui en fait un objectif des politiques économiques. Enfin, William Beveridge

⁵²⁹ Conv. OIT n°122, 9 juill. 1964, art. 1.

⁵³⁰ *Ibidem*.

⁵³¹ Charte des Nations Unies, art. 55.

⁵³² TUE, art. 3 §3.

⁵³³ V. Chassagnon, « Le plein emploi est-il toujours un objectif envisageable ? Une analyse macroéconomique et macroinstitutionnelle », *Dr. soc.* 2020. 385 ; J. Bourdin, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les perspectives de retour au plein emploi*, Sénat, mai 2001.

⁵³⁴ Cité par V. Chassagnon, « Le plein emploi... (op. cit.) », 385.

⁵³⁵ *Ibidem*.

⁵³⁶ V. Chassagnon, « Le plein emploi... (op. cit.) », 385.

définit le plein emploi comme : une situation où « *le nombre des places vacantes [est] supérieur au nombre de candidats à un emploi, et [où] les places [sont] telles et localisées de telle façon que le chômage se ramène à de brefs intervalles d'attente* »⁵³⁷.

Ainsi, selon les économistes, le plein emploi ne signifie pas une absence totale de chômage, mais la subsistance d'un chômage frictionnel uniquement. Le chômage frictionnel étant un chômage de courte durée, irréductible et lié au fonctionnement normal du marché. C'est en se fondant sur ces théories qu'est proclamé l'objectif de plein emploi dans les divers textes internationaux.

Cette définition demeure toutefois vague. A quel taux peut-on considérer que le plein emploi est atteint ? Un taux inférieur à 2% comme cela avait pu être atteint durant les trente glorieuses ? 5% ? 8% ? L'OIT considère que le plein emploi est atteint dès lors que le taux de chômage se situe en dessous de 5%. En outre, la qualité des emplois doit-elle être intégrée dans la définition ? Il semble que pour avoir un emploi véritablement protecteur cette condition soit indispensable.

275. Si sa définition peut varier, le plein emploi constitue donc un objectif essentiel de chaque Etat de mettre en œuvre des politiques publiques visant à réduire le taux d'inactivité et maintenir un chômage frictionnel. Cet objectif qui a intégré le droit est directement tiré des théories keynésiennes et explique le lien entre protection sociale et emploi. La logique keynésienne se retrouve aussi dans le droit au travail tel que proclamé dans divers textes fondateurs.

B- Le droit au travail

276. Du travail outil d'assistance au droit au travail⁵³⁸.- Si le « droit au travail » est proclamé pour la première fois dans la Constitution de 1946, les débats à son sujet sont bien plus anciens.

Déjà, une esquisse de ce droit peut se lire dans certains textes fondateurs du XVIII^e siècle. Ainsi, le Titre 1^{er} de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose que :

⁵³⁷ Cité par J. Bourdin, *Rapport d'information ... (op. cit.)*, p. 12.

⁵³⁸ M. Borgetto, « Alinéa 5 », in *Le préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*, G. Conac, X. Prétot, G. Teboul (Dir.), Dalloz, 2001 ; F. Mélonio, « Le droit au travail ou le travail de l'utopie », in F. Naudin-Patriat (Dir.), *La constitution du 4 novembre 1848 : l'amélioration d'une république démocratique*, Edition universitaire de Dijon, 2000, pp. 203-215.

« (...) Il sera créé et organisé un établissement général de Secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer. (...) »⁵³⁹

La constitution de 1791 crée donc un service public chargé d'offrir du travail. Ce service ne s'adresse toutefois qu'aux « pauvres valides ». Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un droit au travail, mais davantage d'un outil au service de l'assistance.

Cet esprit se retrouve également à l'article 21 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 24 juin 1793 :

« Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »⁵⁴⁰

Dès cette époque, toutefois, certaines voix se font entendre afin de donner une valeur plus générale au droit au travail⁵⁴¹. Certains souhaitent établir un droit pour tout individu « d'exiger en tout temps un emploi conforme à ses aptitudes moyennant une rémunération identique à celle du marché »⁵⁴². Ce droit donne notamment lieu à débat lors de l'élaboration de la Constitution de 1848. Il n'est finalement pas retenu et il lui faut attendre encore un siècle avant d'être proclamé.

277. L'alinéa 5 de la Constitution, Le droit d'obtenir un emploi⁵⁴³. – En 1946, le constituant proclame :

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. »⁵⁴⁴

⁵³⁹ Constit. 3 sept. 1971, Titre 1.

⁵⁴⁰ DDHC, 24 juin 1793, art. 21.

⁵⁴¹ Peuvent notamment être cités Robespierre, Fourier, Louis Blanc, Pecqueur, Proudhon ou encore Lamartine.

⁵⁴² M. Borgetto, « Alinéa 5 » (*op. cit.*), p. 130.

⁵⁴³ M. Borgetto, « Alinéa 5 », (*op. cit.*) ; D. Baugard, « Droit à l'emploi », *Dr. soc.* 2014. 332 ; A. Jeammaud, M. Le Friant, « L'incertain droit à l'emploi », *Travail, Genre et société*, 1999/2 (n°2), pp. 29-45 ; E. Rebourg, *Les « normes constitutionnelles programmatiques » en France et en Italie Contribution à l'identification d'un concept*, Université du Sud, Toulon Var, 2013 ; F. Petit, « L'insaisissable droit à l'emploi », in *Mélanges F. Gaudu*, IRJS éd., 2014, pp. 63-78.

⁵⁴⁴ Constit. 27 oct. 1946, Préambule al. 5.

Ce texte témoigne d'une nouvelle conception du droit au travail. D'une part, le « droit d'obtenir un emploi » apparaît comme un droit créance autonome et général. D'autre part, il apparaît comme la deuxième facette, la conséquence d'un devoir. Le devoir de travailler.

L'alinéa 5 offre au droit au travail une place éminente qu'il n'avait jamais obtenue jusqu'alors. Sa place dans le préambule, tout d'abord, témoigne de l'importance que le constituant a souhaité lui octroyer. En effet, comme le souligne Michel Borgetto, le droit d'obtenir un emploi se situe « *à la tête des dispositions ayant consacré ce qu'il est convenu d'appeler le « statut du travailleur* »⁵⁴⁵. Ensuite, son champ d'application est largement étendu. Il ne couvre plus seulement les plus pauvres, mais bien « chacun ». Il s'adresse donc à tous sans condition de revenu, mais également sans condition de sexe ni de nationalité.

Le contenu du droit au travail est difficile à définir. Il ressort des débats que ses concepteurs souhaitaient lui attribuer des objectifs différents. Pour certains, le droit au travail devait être conçu comme « *une arme à la disposition des ouvriers pour lutter contre les abus potentiels des employeurs* »⁵⁴⁶. Il en ressort que le droit au travail devait être un droit opposable tant aux employeurs qu'à l'Etat. Pour d'autres, il devait s'agir d'un moyen d'assurer sa subsistance.

La question du type d'emploi auquel a le droit le justiciable est également ouvert. L'Etat remplit-il sa mission s'il offre un emploi ne correspondant pas aux qualifications ou aux attentes du travailleur ? En contrepartie, le devoir de travailler implique-t-il d'accepter n'importe quel emploi ? La question est particulièrement prégnante avec le phénomène de développement des contrats courts.

Concernant la nature de ce droit, le droit à l'emploi appartient à la catégorie doctrinale des droits créances. Il s'agit d'un droit programmatique qui ne permet donc pas, à l'inverse des droits subjectifs, une action contre l'Etat ou l'employeur. Il ne fait qu'imposer l'obligation pour le législateur d'intervenir en la matière.

La valeur constitutionnelle attachée au préambule de 1946⁵⁴⁷ donne toutefois à ce droit une nature particulière. Comme le souligne Michel Borgetto, le droit au travail

⁵⁴⁵ M. Borgetto, « Alinéa 5 », (*op. cit.*), p. 135.

⁵⁴⁶ *Ibidem*.

⁵⁴⁷ DC n°71-44, 6 juill. 1917.

n'impose pas à l'Etat une valeur simplement morale ou politique, mais bien une valeur juridique stricte⁵⁴⁸. Le législateur est ainsi strictement tenu de mettre en œuvre des politiques publiques visant à garantir à chacun le droit à l'emploi. En outre, le caractère constitutionnel de ce droit impose des mesures qui permettent sa garantie au plus grand nombre⁵⁴⁹. A ce titre, le législateur peut pour garantir le droit au travail limiter d'autres droits à valeur constitutionnelle⁵⁵⁰.

Le droit à l'emploi est donc davantage un « *fondement constitutionnel des politiques de l'emploi* »⁵⁵¹ qu'un « droit subjectif ». Aussi, il apparaît davantage comme imposant une obligation de moyen à l'égard de l'Etat que de résultat. Ceci est confirmé par l'alinéa 11 du préambule de 1946 qui prévoit un filet de sécurité dans l'hypothèse où l'Etat ne remplirait pas son obligation de fournir un emploi. L'articulation de ces deux alinéas témoigne de deux choses : elle confirme le fait que l'obligation d'offrir à chacun un emploi est une obligation de moyen et non de résultat. Elle fait de l'emploi le premier objectif et de la protection sociale une solution secondaire.

278. L'alinéa 5 de la Constitution, le devoir de travailler⁵⁵². – Autre nouveauté, le droit au travail est accolé d'un devoir de travailler. Comme le décrivent parfaitement Messieurs Rivero et Vedel dans une expression plusieurs fois reprise le droit et le devoir de travailler s'analysent ici comme « *les deux faces d'un même principe, tournées l'une vers la fonction sociale du travail, l'autre vers sa fonction individuelle ; devoir de travailler parce que la société a besoin du travail de tous ses membres, droit au travail parce qu'il n'y a pour l'individu, hors du travail, ni sécurité, ni possibilité d'épanouissement* »⁵⁵³. Le devoir de travailler apparaît comme le fondement du droit au travail. C'est parce que chacun est tenu de travailler que la société se doit d'offrir à tous un emploi.

⁵⁴⁸ M. Borgetto, « Alinéa 5 », (*op. cit.*), p. 140.

⁵⁴⁹ DC, n°83-156 28 déc. 1983 « *Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et détermine les principes fondamentaux du droit du travail ; qu'à ce titre, il lui appartient de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre possible d'intéressés* »

⁵⁵⁰ Par exemple : restriction de la liberté d'entreprendre (DC n°98-401, 10 juin 1998, DC n°99-423, 13 janv. 2000).

⁵⁵¹ D. Baugard, « Le droit à l'emploi (*op. cit.*) » : il renvoie notamment à L. Gay, J.-Cl. Libertés, fasc. 1100, « Droits -créances », 2009, n°s 155 s. ; du même auteur, « Liberté d'entreprendre et licenciement économique », *D.* 2003. 1129.

⁵⁵² M. Borgetto, « Alinéa 5 » (*op. cit.*) ; D. Roman, « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux » » *RDSS* 2009. 63 ; F. Petit, « Le devoir de travailler », *Dr. soc.* 2019. 103.

⁵⁵³ J. Rivero, G. Vedel, « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : Le Préambule », in *Idem, Les problèmes économiques et sociaux de la constitution du 27 octobre 1946*, Librairie sociale et économique, 1947, p. 23.

Un tel devoir témoigne de la place centrale qu’occupe le travail dans notre société. Il n’est pas pensable que certains ne travaillent pas. Comme pour la notion d’emploi, l’interprétation du terme « travail » peut se voir attribuer plusieurs sens. De quel travail parle-t-on ? D’un travail rémunéré ? Productif ? D’utilité sociale ? Au regard du contexte industriel dans lequel le texte fut adopté, il semble qu’il s’agisse ici du travail productif.

Sur la portée de ce droit, la doctrine semble s’accorder sur le caractère seulement moral du devoir de travailler. Cette interprétation tient notamment au fait qu’un devoir juridique s’opposerait à l’interdiction du travail forcé⁵⁵⁴ et les nombreux textes prônant la liberté d’exercer un emploi⁵⁵⁵.

Il n’en demeure pas moins que le devoir de travailler est à l’origine de plusieurs dispositions législatives, notamment l’obligation du demandeur d’emploi de rechercher activement un emploi⁵⁵⁶ ou la possibilité pour un demandeur d’emploi de se voir supprimer ses droits s’il refuse plusieurs offres d’emploi⁵⁵⁷. Cet élément fait notamment dire à des auteurs tels que Diane Roman que le caractère purement moral du devoir est à relativiser puisqu’il peut être juridiquement sanctionné⁵⁵⁸.

279. Le droit au travail en droit social international et européen. – Le droit au travail se trouve en outre proclamé dans plusieurs textes internationaux lui offrant une dimension plus universelle encore.

L’article 23 de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme (DUDH) déclare ainsi :

« Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage »⁵⁵⁹.

⁵⁵⁴ V. not. CESDH, art. 4 : « 1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude. 2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire (...) » ; Conv. OIT n°105, 1957; Conv. OIT n°29, 1930.

⁵⁵⁵ V. not. PIDESC, art. 6; CDFUE, art. 15.

⁵⁵⁶ C. trav., art. L. 5421-1 et L. 5421-3.

⁵⁵⁷ C. trav., art. L. 5412-1.

⁵⁵⁸ D. Roman, « Devoir de travailler ... (op. cit.) », 63.

⁵⁵⁹ DUDH, 19 déc. 1948, art. 23.

De même, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et politiques (PIDESC) dispose également :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit »⁵⁶⁰.

Enfin, l'article 1 de la Charte sociale européenne :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent :

- 1. à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi ;*
- 2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ;*
- 3. à établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs ;*
- 4. à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées. »*

280. Le droit au travail est donc passé d'un outil d'assistance à un droit en lui-même. Son articulation avec l'objectif supra législatif de plein emploi témoigne de l'imprégnation de la logique keynésienne à l'œuvre en 1945 et de son intégration dans le droit français. Conscient du pouvoir de l'Etat d'offrir à chacun un travail, le

⁵⁶⁰ PIDESP, 16 déc. 1966, art. 6.

constituant et plus largement le droit européen et international lui confient le devoir de le faire.

Le maintien du plein emploi ne passe toutefois pas que par l'attribution effective d'un emploi. Pour cause, il est admis que demeure un chômage frictionnel et que certaines situations de vie imposent l'arrêt du travail. Il passe également par la mise en place d'un dispositif de protection sociale pour garantir une demande forte. La protection sociale est toutefois construite comme un substitutif à l'emploi. Elle n'a vocation à intervenir que lorsque l'Etat n'est pas en mesure de remplir sa première obligation.

II – La protection sociale comme filet de sécurité

281. La multiplicité des sources. – Dans la même logique keynésienne, à la sortie de la guerre, plusieurs textes proclament un droit à la protection sociale. Peuvent notamment être cités la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail, la charte de l'Atlantique (14 août 1941), de la déclaration de Philadelphie (10 mai 1944) ou encore de la Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948).

Par la suite des textes européens viendront proclamer ce droit, tel que la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs⁵⁶¹ ou encore la Charte sociale européenne⁵⁶², et plusieurs instruments seront adoptés pour apporter des précisions sur les dispositifs à mettre en place : conventions de l'OIT⁵⁶³, Code européen de la sécurité sociale, ...

En droit national, les principes fondateurs du droit de la protection sociale se trouvent aux alinéas 10 à 12 du préambule de la Constitution de 1946. Il ressort notamment de ces textes que tout être humain qui n'a pas les moyens de travailler doit obtenir de la part de l'Etat des moyens convenables d'existence. Cette intervention de l'Etat est secondaire. Elle n'intervient que si l'Etat a failli à sa première obligation – celle d'offrir à chacun un emploi – garantie notamment par l'alinéa 5 du même texte.

⁵⁶¹ CDSFT, déc. 1989, §10.

⁵⁶² CSE, art. 16, 17, 23.

⁵⁶³ Not. : Conv. OIT n°102 (1952), n°130 (1969), n°183 (2000), n°44 (1934), n°19 (1925).

282. La vision de Pierre Laroque⁵⁶⁴. – Le droit à la protection sociale proclamé par le préambule de la Constitution a comme le droit au travail une nature programmatique. Il ne prend réellement corps que dans les textes instituant le droit *de* la protection sociale, et notamment les ordonnances de 1945. Or, comme le décrit Pierre Laroque, ces textes ont vocation à instituer un système liant protection sociale et travail.

Ainsi, la « sécurité sociale », a d’abord pour objectif d’offrir une activité rémunératrice. Cette rémunération doit être suffisante pour permettre au travailleur de subvenir à ses besoins et ceux de sa famille (se pose ici notamment la question des allocations familiales). La conservation de l’activité doit être garantie. Doivent ainsi être prises des mesures pour garantir le travailleur contre l’arbitraire patronale et pour assurer sa capacité de travail notamment au travers de l’organisation médicale (prévention de la maladie et de l’invalidité, question de l’hygiène et de la sécurité au travail...). Le rôle premier de la Sécurité sociale est donc la protection de l’emploi. La Sécurité sociale doit donc nécessairement être complétée par une organisation économique assurant le plein emploi et des politiques de formations et d’orientation professionnelle. Comme l’indique Pierre Laroque, la Sécurité sociale « *commande l’élimination du chômage* »⁵⁶⁵. Conscient toutefois qu’un plein emploi absolu est impossible, Pierre Laroque évoque la prise en charge des conséquences de la perte d’un emploi. Ce sujet n’est toutefois que le dernier chapitre du plan de Sécurité sociale, il n’est qu’une couverture subsidiaire, se positionnant de manière secondaire par rapport à la garantie de l’emploi.

Dans cette description de ce qu’il appelle « Plan français de Sécurité sociale », Pierre Laroque décrit plus généralement un nouveau modèle social qui comprend des mesures touchant à la fois au droit du travail, à la politique de l’emploi, et au droit de la protection sociale au sens large comprenant à la fois la Sécurité sociale et le droit de l’aide et de l’action sociale.

Par le droit du travail et les politiques de l’emploi – notamment celles touchant à la formation – l’Etat a vocation à garantir à tous un emploi gage d’une rémunération suffisante et d’intégration sociale. Le système de protection sociale a vocation à

⁵⁶⁴ P. Laroque, *La Sécurité sociale de Pierre Laroque, Sélection d’articles, conférences et écrits (1932-1996) de Pierre Laroque, cofondateur de la Sécurité sociale française*, Comité d’histoire de la sécurité sociale, 2020 ; « Discours prononcé le 23 mars 1945 à l’école nationale d’organisation économique et sociale », obs. M. Borgetto, in W. Mastor, J. Benetti, P. Egea, X. Magnon, *Les grands discours de la culture juridique*, Dalloz, 2^e éd., 2020 ; B. Valat, *Histoire de la sécurité sociale ... (op. cit.)* ; H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)*.

⁵⁶⁵ Exposé fait au Centre national d’information économique, le 10 janvier 1946, *Revue française du travail*, n°1, avr. 1946.

Intervenir de façon subsidiaire afin de protéger les personnes qui auraient été involontairement privées de leur emploi et soutenir la demande. Suivant une conception nataliste, elle doit également compléter les salaires insuffisants pour soutenir des familles nombreuses. Le droit de la protection apparaît donc clairement comme un outil visant à la poursuite du plein emploi, premier objectif du plan.

Le plan de Sécurité sociale est rapidement mis en œuvre. En revanche, parmi les risques à couvrir, le risque chômage et particulièrement mal mené. Pour cause, en 1945, le chômage n'est pas la préoccupation centrale de l'après-guerre. Les réelles difficultés que rencontre la France à ce moment-là touchent d'abord la démographie. La natalité est faible et la population vieillissante. Pierre Laroque craint, à juste titre, que la population active ne soit plus en mesure de soutenir ses retraités. Ainsi, bien que l'intégration du risque chômage dans le système de protection sociale soit évoquée, l'effort se tourne vers la mise en place d'allocation familiale, de protection des retraités et vers la mise en place d'un système de santé conséquent.

Cette tardiveté illustre le rôle subsidiaire que doit jouer l'assurance chômage dans le modèle social et économique de l'après-guerre. Plus encore, elle démontre que le chômage est perçu comme une situation marginale.

283. Ainsi, dans la conception traditionnelle, le droit de la protection sociale fonctionne grâce et pour le plein emploi. Le travail apparaît comme la première des protections et comme élément social fondamental. L'apparition du chômage de masse, mais surtout les questionnements sur le potentiel retour du plein emploi induit par les nouvelles formes de travail sont de nature à interroger cette construction.

§2 Technologie et contrats atypiques, les sources d'une montée de du chômage et de l'inactivité ?

284. Depuis les années soixante-dix, la France est entrée dans une phase de chômage de masse qu'elle peine à résorber⁵⁶⁶. Les nouvelles formes de travail sont de nature à

⁵⁶⁶ N. Baverez, « La spécificité française du chômage structurel de masse des années 1930 aux années 1990 », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* n°52, octobre-décembre 1996, pp. 41-65 ; P. Chassaing, *Les années 1970 : fin d'un monde et origine de notre modernité*, A. Colin, 2^e éd., 2012, pp. 25-27 ; P. Pourcel, *Le chômage*, Thèmes & débats, 4^e éd., 2020 ; J. Gautié, *Le chômage*, La découverte, 2015.

questionner le possible retour au plein emploi. En effet, d'un côté, le développement technologique et, notamment celui de l'intelligence artificielle, interroge l'articulation entre travail humain et machine (I). De l'autre, les besoins de flexibilité conduisent les entreprises à privilégier des modes de contrat court ou partiel qui favorise les périodes de chômage (II).

I- Le développement technologique

285. Les révolutions technologiques semblent s'enchaîner de plus en plus rapidement laissant grande ouverte la question de la place de l'humain dans la production. Les derniers débats entraînés par la création de ChatGPT n'en sont qu'une illustration de plus⁵⁶⁷.

Le développement technologique offre des possibilités d'automatisation d'un certain nombre de tâches. Plusieurs études ont conclu que la majorité des emplois non qualifiés ainsi qu'un certain nombre d'emplois qualifiés peuvent aujourd'hui ou pourront dans un futur proche être remplacés par des machines bien plus rentables pour les entreprises. Ces études ont par la suite été relativisées et plusieurs éléments tendent à penser que le développement technologique est également facteur de création d'emploi. Il n'en demeure pas moins que les perspectives de compensation sont incertaines et que le mouvement de remplacement implique potentiellement des périodes de chômage plus ou moins importantes.

La possibilité croissante d'automatisation des tâches est une certitude. La proportion d'emplois détruits (A) et la capacité de renouvellement (B) sont moins certaines.

A- La machine pour remplacer l'Homme ?

286. Chômage technique. - La question du remplacement de l'homme par la machine n'est pas nouvelle. En 1930, John Maynard Keynes théorisait la notion de «

⁵⁶⁷ Nombreux sont les articles d'actualité généraux à avoir questionnés l'articulation du travail humain avec l'outil ChatGPT : C.C., « IA : votre métier sera-t-il remplacé par ChatGPT ? », *L'express*, 4 avril 2023 ; E. Boucher, « Le ChatGPT, va-t-il remplacer l'Humain ? » *Ecommercemag.fr*, 19 avr. 2023 ; A. Le Dréau, « Intelligence artificielle : va-t-elle remplacer l'humain ? », *La Croix Hebdo*, 29 avril 2023.

chômage technologique » en déclarant « *L'interprétation que nous offrons de ce qui nous arrive en ce moment est tragiquement fausse [...] L'accroissement de l'efficacité technologique a lieu plus vite que nous n'arrivons à faire face au problème que pose l'absorption de la main d'œuvre disponible* »⁵⁶⁸.

Depuis toujours, les sociétés humaines ont su créer de nouvelles technologies qui ont eu pour conséquence de modifier leurs modes de production et leurs structures de travail, et plus largement la structure de leurs économies. Depuis deux siècles, les vagues de progrès technologiques qui se sont succédé ont suscité des inquiétudes sur l'emploi et fait craindre l'apparition d'un chômage technique durable.

L'apparition de la troisième révolution industrielle dans les années 1970 a ravivé cette inquiétude. En 1969, le développement de l'électronique et de l'informatique conduit à automatiser davantage la production et à faire planer de nouveau la crainte du chômage technologique. Cette révolution s'est enchaînée avec une quatrième révolution industrielle quarante ans plus tard, la révolution digitale. Comme les révolutions précédentes, ces dernières révolutions industrielles se caractérisent par un changement de nature des facteurs de production et par conséquent de nouvelles possibilités d'automatisation⁵⁶⁹. Ces capacités d'automatisation ne renvoient, en outre, plus uniquement à de la mécanisation, mais également à des possibilités de numérisation⁵⁷⁰.

287. Combien d'emplois automatisables ? – Plusieurs études ont été menées afin d'évaluer la possibilité d'automatisation des activités humaines. Les résultats divergent fortement d'une étude à l'autre témoignant de la difficulté d'une telle évaluation.

Une première série d'études conclut que la quantité d'emplois automatisables aujourd'hui est considérable, mais surtout que très peu de secteurs peuvent échapper à ce phénomène.

Une première étude a été menée en ce sens en 2013 aux Etats-Unis par Carl Frey et Michael Osborne, deux chercheurs à Oxford. Ils ont établi, pour chaque fonction professionnelle, la probabilité d'automatisation selon le caractère répétitif et la distance

⁵⁶⁸ J.M. Keynes, *Economic possibilities for our grandchildren*, 1930.

⁵⁶⁹ Roland Berger Strategy Consultants, *Les classes moyennes face à la transformation digitale*, 2014 ; http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/r%C3%A9volution_industrielle/61047.

⁵⁷⁰ Conseil d'orientation pour l'emploi, *Automatisation, numérisation et emploi. Les impacts sur le volume, la structure et la localisation de l'emploi*, Tome I, janvier 2017, pp. 12-15.

technologique à parcourir pour que soit possible l'automatisation de cette tâche entre 2030 et 2035. L'étude conclut que 47% des emplois ont une probabilité forte d'être automatisés, 19% une probabilité moyenne et 33% une probabilité faible⁵⁷¹. Une seconde étude, menée par l'institut Bruegel conclut à une automatisation de 54% des emplois dans l'Union européenne et 50% en France⁵⁷². Enfin, une étude réalisée par le cabinet Roland Berger fin 2014 estime à trois millions, soit 42%, le nombre d'emplois menacés en France d'ici 2025⁵⁷³.

Des études plus récentes ont largement relativisé ces chiffres et questionné les méthodes utilisées. Des travaux menés par Mélanie Arntz, Terry Gregory et Ulrich Zierahn concluent à une possibilité d'automatisation d'uniquement 9% dans les vingt et un pays de l'OCDE⁵⁷⁴. La différence de résultat est considérable. France Stratégie confirme cette révision à la baisse, mais évalue la possibilité d'automatisation au taux légèrement plus élevé de 15% d'emploi facilement automatisable. Elle souligne en outre que *« l'automatisation des emplois ne se résume pas qu'à une question technologique : un emploi n'est pas nécessairement remplacé par une machine dès lors qu'il peut techniquement l'être. D'autres facteurs influencent le déploiement des automates comme le mode d'organisation du travail, l'acceptabilité sociale et la rentabilité économique. La révolution numérique étant à la fois source de destruction, de transformation et de création d'emplois, la seule analyse des emplois potentiellement remplaçables par des machines ou des logiciels ne permet pas de conclure sur l'effet global de l'automatisation sur l'emploi. »*⁵⁷⁵. Cet ordre de grandeur est également retenu dans un rapport plus récent de l'OCDE⁵⁷⁶.

Aussi, comme le souligne le Sénat dans un rapport de 2019 *« l'impact de la robotisation sur les emplois (...) est incertain, mais potentiellement massif »*⁵⁷⁷.

⁵⁷¹ C. Benedikt Frey, M. A. Osborne, *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* 2013, p. 38 ; Conseil National du Numérique, *Travail emploi numérique. Les nouvelles trajectoires*, janvier 2016, p. 20.

⁵⁷² J. Brouls, *The computerisation of European jobs – Who will win who will lose from the impact of the new technology onto old areas of employment?* 2014.

⁵⁷³ Roland Berger Strategy Consultants, *Les classes ... (op. cit.)*, p. 2 ; Annexe 5 -Perspectives de suppression d'emploi.

⁵⁷⁴ M. Arntz, T. Gregory et U. Zierahn, « The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries : A Comparative Analysis », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n°189, Éditions OCDE, 2016.

⁵⁷⁵ France Stratégie, *L'effet de l'automatisation sur l'emploi : ce que l'on sait, ce que l'on ignore*, La note d'analyse n°49, juillet 2016.

⁵⁷⁶ OCDE, *L'avenir du travail*, 2019 : l'OCDE estime à 16% le nombre d'emploi automatisable en France.

⁵⁷⁷ R. Mercier, R-P. Savary, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur robotisation et emplois de service*, Sénat, novembre 2019.

288. L'ensemble des domaines touchés – Au-delà du nombre d'emplois automatisables, ce qui est frappant dans les études réalisées est le type d'emplois susceptibles d'être remplacés par la machine. Alors que les évolutions technologiques précédentes n'avaient eu un impact que sur les catégories d'emplois à caractère répétitif, les nouvelles avancées touchent désormais des emplois nécessitant une réelle flexibilité et une adaptation particulière. Elles concernent des tâches aussi bien manuelles qu'intellectuelles, et ce dans des domaines extrêmement variés⁵⁷⁸. Par exemple, se développent à présent des taxis sans chauffeurs ou encore des robots chirurgiens. Des programmes informatiques d'intelligence artificielle, également, sont désormais utilisés dans le domaine médical, notamment pour diagnostiquer des cancers ou autres maladies chroniques.

Ainsi, même les emplois qualifiés se trouvent aujourd'hui menacés par le développement technologique. L'automatisation des tâches semble toutefois pouvoir elle-même être créatrice d'emploi. Deux questions semblent se poser : les emplois créés sont-ils proportionnels aux emplois détruits ? Les travailleurs ayant perdu leur emploi peuvent-ils être embauchés sur ces nouveaux emplois ?

B- L'homme pour compléter la machine ?

289. Théorie de la destruction créatrice. – Conformément à la théorie de la « destruction créatrice » de Joseph Schumpeter (1883-1950), les emplois récemment détruits par l'automatisation des tâches seront remplacés par de nouveaux types d'emplois dans quelques années. Il faut souligner à ce titre que la digitalisation de l'économie ouvre notamment des perspectives de création d'emploi dans le domaine de l'environnement, de la performance des entreprises, de la relation client et des nouvelles technologies elles-mêmes⁵⁷⁹.

Les partisans de cette théorie font valoir deux types d'arguments, un argument historique et un argument économique. Concernant le premier argument, force est de constater que l'histoire vient à l'appui de la thèse de J. Schumpeter. A chaque vague d'innovation importante, la crainte du chômage technique a ressurgi. Or l'emploi n'a

⁵⁷⁸ C. Benedikt Frey, M. A. Osborne, *The future ... (op. cit.)*, p. 16.

⁵⁷⁹ Roland Berger Strategy Consultants, *Les classes ... (op. cit.)*.

jamais disparu. Il s'est simplement transformé. Par exemple, la première révolution industrielle en Angleterre a donné lieu à d'importants transferts d'emplois du secteur agricole vers le secteur manufacturier et à une dualisation du marché du travail. Elle n'a en aucun cas créé du chômage technologique. Au contraire, les gains de productivité du travail ont permis à l'économie britannique de croître et de créer des emplois⁵⁸⁰.

A l'approche historique s'ajoute l'approche économique. En 1803, Jean-Baptiste Say (1767-1832) affirmait que les nouvelles technologies de production pouvaient créer plus d'emplois qu'elles n'en détruisent. Cette théorie peut s'appliquer également aujourd'hui. Jean-Baptiste Say soulignait, tout d'abord, que la fabrication des machines elles-mêmes implique la création d'emploi. Ensuite, prenant l'exemple de la machine, il expliquait que cette innovation avait réduit les besoins en travailleurs et en qualification dans le secteur touché, mais avait permis la diffusion de la connaissance avec un impact positif sur la création d'activités nouvelles et par la suite de nouveaux emplois. Ce raisonnement peut être transposé à internet. De façon plus générale, Thomas Malthus (1766-1834) soulignait que la mécanisation permettait une baisse des coûts de production donc des prix de vente et augmentait ainsi la demande et donc le besoin d'emplois⁵⁸¹.

Les analyses plus récentes ont mis en exergue deux dimensions particulières de la relation entre emploi et progrès technique. En effet, le progrès technique est une ressource de gains de productivité qui tend à réduire l'emploi, mais il peut aussi conduire à le développer en suscitant l'apparition de nouveaux produits et de nouveaux secteurs d'activité. Marco Vivarelli a présenté les conséquences possibles en matière d'emploi attachées à deux types d'innovation : l'innovation de procédé – qui correspond à « l'introduction de nouvelles techniques de production et de distribution avec entre autres pour objectif d'accroître la productivité » - et l'innovation de produit – qui renvoie à la « commercialisation d'un produit ou d'un service nouveau ou sensiblement amélioré ». Si l'effet positif sur l'emploi de l'innovation de produit est peu discuté, il n'en va pas de même pour l'innovation de procédé. Marco Vivarelli explique que si, *a priori*, une innovation de procédé a pour effet direct de réduire les besoins en main-d'œuvre en substituant des machines à l'homme, des mécanismes de

⁵⁸⁰ Conseil d'orientation pour l'emploi, *Automatisation... (op. cit.)*, pp. 36-38.

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 39.

compensation conduisent à réduire, voire compenser intégralement, les pertes d'emplois initiales. Ces mécanismes de compensation sont divers et passent par différents canaux⁵⁸².

Par exemple, la construction de nouvelles machines implique une réduction du nombre de travailleurs au sein de l'entreprise concernée. Toutefois, elle nécessite, en amont de la chaîne de production, l'emploi de nouveaux travailleurs. L'ampleur de cette compensation peut être limitée lorsque, notamment, le coût du travail associé à la construction de la machine est supérieur à celui qu'elles permettent d'économiser. Elle l'est, également, lorsque la production de ces nouveaux équipements bénéficie à son tour d'une technologie plus efficace et plus économe en main-d'œuvre, ou plus simplement si cette nouvelle machine est venue remplacer d'autres, plus anciennes et moins performantes, sans générer la moindre compensation en termes d'emplois⁵⁸³.

Par ailleurs, une innovation de procédé conduit à réduire les coûts unitaires puisque l'efficacité du système productif est renforcée. Dans l'hypothèse d'une concurrence parfaite, cela permet une baisse des prix de vente suscitant en retour une hausse de la demande, et par conséquent de la production et de l'emploi. Cette augmentation de la demande ne concerne pas nécessairement que le bien visé par le changement technologique. Les gains de pouvoirs d'achat, que ce dernier entraîne, peuvent profiter à d'autres catégories de biens ou de services. Toutefois, la hausse de la demande induite par la baisse des prix des biens dépend de son élasticité. Cette dernière varie selon les secteurs, et peut mettre du temps à se matérialiser. Un chômage temporaire peut alors devenir en partie structurel si les délais de réaction de la demande face à des prix en baisse continue sont trop longs⁵⁸⁴.

Enfin, en cas de baisse de la demande de travail, le prix de ce travail – le salaire – s'ajuste de manière à équilibrer offre et demande sur le marché du travail. Sous l'hypothèse d'une parfaite substituabilité entre travail et capital, la diminution de l'emploi découlant de l'introduction d'une innovation entraîne une baisse des salaires qui suscite en retour une plus grande demande. A l'inverse, s'il y a complémentarité entre capital et travail, ou que les avancées technologiques ont une dimension irréversible, la demande de travail peut ne pas réagir à la baisse du salaire. De même,

⁵⁸² Conseil d'orientation pour l'emploi, *Automatisation...* (*op. cit.*), p. 41.

⁵⁸³ *Ibidem*, p. 43.

⁵⁸⁴ *Ib.*

la baisse de la demande finale résultant de celle des salaires peut décourager l'embauche de travailleurs supplémentaires dans les secteurs qui voient ainsi leurs débouchés se réduire⁵⁸⁵.

Pour résumer, la compensation d'emploi peut survenir par plusieurs biais, notamment le besoin d'emploi pour créer et entretenir la technologie, l'augmentation de demande liée à la baisse des coûts, la création d'emploi dans de nouveaux secteurs.

290. Une nouvelle place pour l'humain ? – Le progrès technologique semble donc être autant vecteur de suppression que de création d'emploi. Aucune étude ne permet toutefois d'affirmer de manière certaine que le nombre d'emplois créés grâce aux technologies permettra de compenser le nombre d'emplois supprimés. Surtout, une période de latence plus ou moins importante existe entre la suppression et la création de travail humain. Ces périodes se solderont nécessairement par des périodes de chômage. Enfin, les nouveaux emplois créés ne seront pas identiques aux emplois détruits et nécessiteront donc une adaptation des travailleurs.

La théorie du chômage technologique est particulièrement utilisée par les défenseurs des théories de la fin du travail et du revenu universel. Sans nécessairement défendre ces thèses, il convient de s'interroger sur la situation des travailleurs dont les tâches auront été automatisées. Ces travailleurs auront, semble-t-il, besoin d'être formés pour obtenir un nouvel emploi. Or, pendant cette période, le travailleur traversera une période de chômage. Dans un monde où le développement technologique s'accélère, les phases de chômage nous semblent inévitables.

II- Le recours accru aux contrats atypiques⁵⁸⁶

291. Le deuxième phénomène conduisant à repenser la place du chômage dans le système de protection sociale est le développement des contrats atypiques. Historiquement, le contrat de principe entre un salarié et son employeur est un CDI à

⁵⁸⁵ *Ib.*, p. 44.

⁵⁸⁶ Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'évolution des formes d'emploi*, avril 2014 ; M. Poirier, *Les contrats de travail atypiques*, Thèse de Droit, Université de Bordeaux I, 1992.

temps plein. Or plusieurs études statistiques démontrent que depuis quelques années le nombre de contrats atypiques augmente.

Les contrats atypiques peuvent se définir comme toute forme de contrat de travail autre qu'un CDI à temps plein. Pour beaucoup, ils sont qualifiés de « contrats précaires ». Les principaux contrats atypiques sont les CDD et les contrats d'intérim. Peuvent également y être intégrés, même s'il ne s'agit pas de contrat de travail à proprement parler, les contrats d'apprentissage et les stages. Les contrats à temps partiel nous semblent pouvoir intégrer cette catégorie. La précédente étude ne prend toutefois pas en compte cette catégorie de travailleur dans sa cartographie. Les emplois atypiques nous semblent pouvoir être rangés en deux catégories : les contrats courts (A) et les contrats à temps partiel (B).

A- Les contrats courts

292. Le CDI, contrat de principe. – En vertu du premier alinéa de l'article L. 1221-2 du Code du travail :

« Le contrat de travail à durée indéterminée est la forme normale et générale de la relation de travail. »⁵⁸⁷

Le Code du travail fait donc du CDI la norme d'emploi. Pour cause, le CDI est le contrat sur lequel s'est fondé le droit social, droit du travail et de la protection sociale. Cette forme d'emploi a vocation à conférer au salarié une protection solide contre la précarité. Dans un système où ce contrat est ultra majoritaire, le droit de la protection sociale peut ne jouer qu'un rôle secondaire.

Pourtant, depuis quelques années, les statistiques démontrent une nette diminution de ce type de contrat. Ainsi, alors que l'emploi en CDI représentait 94,1% des contrats en 1984, il n'était plus qu'à 86% en 2000 et à 84,7% en 2018⁵⁸⁸.

⁵⁸⁷ C. trav., art. L. 1221-2.

⁵⁸⁸ OFCE, Sénat, Science po, *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance chômage*, décembre 2018, pp. 19-25 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3741241#titre-bloc-8>.

293. La multiplication des contrats atypiques. – Cette diminution s’explique par un recours accru à des contrats spéciaux et plus spécifiquement aux contrats courts.

Parmi ces contrats, peut notamment être cité le contrat à durée déterminée. Intégré dans le Code du travail en 1979, ce contrat ne peut être conclu que pour des motifs explicitement prévus par la loi, tels que le remplacement d’une salariée absent pour maternité ou l’exercice d’une activité saisonnier. Ce contrat ne peut en aucun cas avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l’activité normale et permanente de l’entreprise⁵⁸⁹.

Parmi ces contrats, également, le contrat d’intérim qui peut se définir comme l’« *Opération par laquelle une entreprise de travail temporaire, ayant exclusivement pour activité le prêt de main-d’œuvre à but lucratif, met temporairement à la disposition d’une entreprise utilisatrice un salarié spécialement embauché pour l’accomplissement d’une mission* »⁵⁹⁰.

Afin de favoriser l’emploi et l’intégration sur le marché du travail, plusieurs contrats ont également vu le jour : contrat de professionnalisation, contrat d’insertion unique, contrat d’accès à l’emploi, convention de stage...

294. Des contrats de plus en plus courts⁵⁹¹. – Ce qui est frappant dans cette évolution contractuelle est le raccourcissement des périodes d’emploi. En effet, le contrat le plus utilisé après le CDI est le CDD. En 2018, il représentait 10,5%. Les CDD de très courtes durées sont en outre en pleine expansion. Ainsi, entre 2000 et 2018, le nombre de CDD de moins d’un mois et de contrats d’intérim a doublé. En 2019, 87% des embauches étaient faites en CDD⁵⁹². Elles sont évaluées à 82,4% en 2023⁵⁹³.

295. L’utilisation des CDI comme contrats courts. – Par ailleurs, les CDI peuvent parfois être utilisés comme des contrats courts. Ainsi, le nombre de CDI rompus

⁵⁸⁹ C. trav., art. L. 1242-1 et suivants.

⁵⁹⁰ Fiche d’orientation, Contrat temporaire – intérim, Septembre 2021, Dalloz.

⁵⁹¹ OFCE, Sénat, Science po, *Pour une régulation ... (op. cit.)*, p. 19-25 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3741241#titre-bloc-8>.

⁵⁹² Dares, *Quels sont les usages des contrats courts ? Pratiques et points de vue d’employeurs et de salariés*, Analyse, n°18, mai 2021, p. 1.

⁵⁹³ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-embauches>

pendant la période d'essai se multiplie et il semble qu'une pratique de management se développe en ce sens⁵⁹⁴.

Le législateur a également développé des figures contractuelles particulières de CDI. Tel est le cas par exemple du CDI intérimaire institué par l'accord sur la sécurisation des parcours professionnels des intérimaires du 10 juillet 2013 et introduit dans le Code du travail par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018⁵⁹⁵ aux articles L. 1251-58-1 à L. 1251-58-8 du Code du travail. Ce contrat permet aux entreprises de travail temporaire de proposer un CDI à un travailleur intérimaire, dont la durée totale de la mission ne peut pas excéder trente-six mois. Concernant le régime des congés payés (les périodes d'intermission sont prises en compte pour déterminer les droits à congés et l'ancienneté) et celui de la rupture, il est soumis au droit commun du CDI⁵⁹⁶.

La deuxième forme particulière de CDI est le CDI de chantier ou d'opération, institué par l'ordonnance n°2017-1387 du 22 septembre 2017⁵⁹⁷. A défaut de convention ou d'accord, il peut être conclu dans les secteurs où son usage est habituel et conforme à l'exercice régulier de la profession qui y recourt au 1^{er} janvier 2017⁵⁹⁸. La rupture du contrat de chantier ou d'opération est soumise au respect des dispositions propres au licenciement pour motif personnel⁵⁹⁹.

296. Contrats courts, chômage et protection sociale. – La question des contrats courts divise, car elle pose la double question du besoin de flexibilité des entreprises et de protection des travailleurs.

Les contrats courts exposent naturellement plus facilement les travailleurs à des périodes de chômage. Se fondant sur les données transmises lors d'un séminaire du Ministère de l'Economie et du Travail sur le sujet, Gilbert Cette affirme que l'indemnité chômage serait demandée par 40% de fins de contrat court⁶⁰⁰.

⁵⁹⁴ Dares, *CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ?* Analyses, n°026, juin 2018.

⁵⁹⁵ L. n°2018-771, 5 septembre 2018.

⁵⁹⁶ L. Dauxerre, *Synthèse – contrat de travail particulier*, LexisNexis.

⁵⁹⁷ Ord. n°2017-1387, 22 septembre 2017.

⁵⁹⁸ C. trav., art. L. 1223-8.

⁵⁹⁹ C. trav., art. L. 1223-9 ; L. Dauxerre, *Synthèse – contrat ... (op. cit.)*.

⁶⁰⁰ G. Cette, « Les contrats de travail courts : définition, diversité, usages abusifs et modalités de réduction », *Dr. soc.* 2018. 816 ; Trésor Direction Générale, *Les contrats courts : des questions juridiques aux enjeux économiques et sociaux*, Séminaire Politiques de l'emploi, Synthèse des interactions et des débats, 9 mars 2018.

Une telle situation expose en outre à un fort risque de segmentation du marché du travail entre ceux bénéficiant d'un emploi stable et ceux enchaînant des « emplois précaires »⁶⁰¹.

*B- Temps partiel*⁶⁰²

297. Le développement du temps partiel. – Le salarié à temps partiel est celui dont la durée du travail est inférieure à la durée légale du travail, soit trente-cinq heures par semaine, ou si elle est inférieure à la durée du travail fixée conventionnellement pour la branche ou l'entreprise ou à la durée du travail applicable dans l'établissement⁶⁰³.

La question du temps partiel rejoint les questionnements de la définition du plein emploi. Un Etat peut-il considérer avoir atteint le plein emploi si la plupart des emplois occupés ne sont pas à temps plein ?

Cette question a toute son importance dans la mesure où, ces dernières années, le recours au temps partiel s'est accru. Entre les années 1970 et 2000, la part des actifs occupés à temps partiel en France a doublé, passant de 8,1% en 1975 à 16,8% en 1999. Elle a ensuite connu une légère diminution passant à 12,9% en 2003 pour repartir à la hausse à compter de 2009 (13,3%). En 2019, elle était de 18,4% hors apprenti selon l'INSEE.

298. Les caractéristiques. – La première caractéristique de l'embauche à temps partiel est qu'elle est principalement féminine. « *Le phénomène du travail à temps partiel est avant tout féminin, ce qui contribue à aggraver l'inégalité professionnelle entre les travailleurs féminins et masculins* »⁶⁰⁴. En 2018, 29,3% des femmes étaient employées à temps partiel contre 8,4% des hommes. Les femmes représentent ainsi 80% des actifs occupés à temps partiel.

En outre, l'emploi à temps partiel est souvent utilisé comme un moyen de faciliter l'entrée dans la vie active ou au contraire le départ en retraite. La proportion de jeunes et de personnes âgées parmi les travailleurs à temps partiel est donc

⁶⁰¹ Voir notamment à ce sujet la théorie des insiders-outsiders d'A. Linbeck et D. Snower.

⁶⁰² C. Lefranc-Hamoniaux, « Travail à temps partiel », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, 2012 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2489589#tableau-figure1>.

⁶⁰³ C. trav., art. L. 3123-1.

⁶⁰⁴ C. Lefranc-Hamoniaux, *Travail ...*, (op. cit.), §3.

majoritaire. Ainsi, en 2018, 24,7% des actifs âgés de quinze à vingt-quatre ans étaient employés à temps partiel contre 16% des actifs entre vingt-cinq et cinquante ans. Ce chiffre peut s'expliquer par le recours de plus en plus fréquent aux contrats aidés pour permettre l'insertion professionnelle. Concernant les actifs de plus de cinquante ans, 21,7% étaient embauchés à temps partiel en 2018.

Des différences sont également à noter à l'intérieur des catégories socioprofessionnelles. Le travail à temps partiel semble plus répandu pour les professions demandant peu de qualification que pour les professions qualifiées. *« Ce sont pour l'essentiel les employés qui sont concernés par le phénomène du temps partiel, ce qui s'explique par la concentration importante des pratiques de temps partiel dans le secteur tertiaire »*⁶⁰⁵. *« Le travail à temps partiel représente près de 20% de l'emploi total dans le tertiaire contre un peu plus de 5% dans l'industrie. Parmi les activités concernées, une place de choix doit être faite aux services aux particuliers, à l'éducation, à la santé, aux administrations et au commerce »*⁶⁰⁶.

299. Les intérêts pour les salariés, les entreprises et les pouvoirs publics⁶⁰⁷. - Le développement du temps partiel s'explique tant par une volonté des salariés de bénéficier davantage de temps libre que par une aspiration des entreprises à davantage de flexibilité. Il est en outre souvent utilisé comme un outil des politiques de l'emploi.

La réduction du temps de travail est une revendication salariale historique. Elle participe des revendications relatives à l'amélioration des conditions de travail en ce que des journées plus courtes sont bénéfiques pour la santé du salarié. Elle représente également un avantage pour le salarié en ce qu'elle lui permet de développer sa vie familiale et ses loisirs. Aussi, une majorité de salariés embauchés à temps partiel en ont fait le choix. Toutefois, près d'un tiers des salariés subissent cette situation. En 2010, plus de 41% des jeunes de moins de vingt-cinq ans souhaitaient travailler à temps plein.

Par ailleurs, le recours au temps partiel constitue également un outil de gestion des entreprises. Il s'agit d'un mode d'organisation du travail ainsi que d'une mode de gestion des effectifs de l'entreprise. *« L'intérêt essentiel du temps partiel pour*

⁶⁰⁵ C. Lefranc-Hamoniaux, Travail ... (*op. cit.*), §9.

⁶⁰⁶ *Ibidem*, §10.

⁶⁰⁷ *Ib.*

l'entreprise est constitué par la souplesse du dispositif. »⁶⁰⁸. En effet, le temps partiel n'est soumis à aucune durée minimum. En outre, « *des heures complémentaires peuvent être effectuées par les salariés à temps partiel en cas de surcroît d'activité, et ce, à un moindre coût* »⁶⁰⁹. De plus, il s'avère souvent que les salariés à temps partiel sont proportionnellement plus productifs que leur collègue à temps plein. Il en résulte des gains en matière de productivité.

Le temps partiel est enfin utilisé comme un outil des politiques de l'emploi. Le recours à l'activité partielle lors de la crise sanitaire en est une illustration. Le temps partiel dans le cadre du contrat unique d'insertion en est une seconde. A ce titre, certains avancent que la réduction du temps de travail serait un outil contre le chômage puisqu'il permettrait une meilleure répartition de l'emploi.

300. Temps partiel et protection sociale. – Les contrats à temps partiel sont également qualifiés de « contrats précaires » dans la mesure où, quand bien même ces travailleurs sont en emploi et en emploi stable, leur couverture sociale est moindre que celle des contrats à temps plein. En effet, la plupart des prestations en espèces sont calculées sur le salaire. A ce titre, ils constituent une catégorie intermédiaire d'assuré situé entre le chômeur et le travailleur à temps complet.

301. Le développement des formes atypiques de contrat paraît donc vecteur de chômage et de précarisation des travailleurs. L'automatisation de tâches pourrait également appuyer le risque de maintien ou d'aggravation du chômage massif. Dans cette optique, il paraît nécessaire de réfléchir à la place du chômeur et du « travailleur partiel » dans la solidarité.

Section 2 – Quel statut pour le non-travailleur ?⁶¹⁰

302. Contenu des transformations du monde du travail, il paraît aujourd'hui indispensable de s'attarder sur le « statut social » du non-travailleur et sur la possibilité d'une approche alternative.

⁶⁰⁸ *Ib.*, §17.

⁶⁰⁹ C. Lefranc-Hamoniaux, *Travail ... (op. cit.)*.

⁶¹⁰ P. Morvan, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 933-934 ; L. Camaji, « La protection sociale des salariés privés d'emploi », *RDSS* 2014. 953.

De quelle place le chômeur et l'inactif bénéficient-ils dans un système de protection sociale majoritairement construit sur des dispositifs de solidarité professionnelle ? Par définition, l'absence d'appartenance à un groupe professionnel les exclut théoriquement de toute protection de ce type. Le caractère hybride de la protection sociale à la française leur permet toutefois de bénéficier des divers dispositifs d'assistance. En outre, ils peuvent bénéficier des différentes prestations universelles de la branche maladie et famille. Ils ne sont donc pas totalement privés de couverture. Il n'en demeure pas moins que leur couverture est différente de celle des travailleurs.

Nous n'aborderons pas la question de l'assurance famille car aucune distinction ne nous a semblé devoir être relevée. En revanche, il est utile d'étudier les différences de traitement en matière de santé et de vieillesse (§1), ainsi que de formation et d'indemnisation des périodes d'inactivité et de chômage (§2).

§1 La couverture de santé et vieillesse

303. La couverture santé est accessible aux non-travailleurs, toutefois leur couverture est marquée par certaines spécificités (I). Il en va de même de la couverture vieillesse. Cette dernière en outre davantage marquée par les périodes de non-activité (II).

I- La couverture santé

304. En matière de santé, il convient de distinguer la question des prestations en nature (A) de celle des prestations en espèces (B).

A- Les frais de santé

305. La couverture de base et la couverture complémentaire. - Comme cela a déjà été développé dans le chapitre précédent, le régime de base de la Sécurité sociale offre une couverture universelle des frais de santé. L'article L. 160-1 du code de la Sécurité sociale dispose ainsi : « *Toute personne travaillant ou, lorsqu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, résidant en France de manière stable et régulière bénéficie,*

en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de ses frais de santé »⁶¹¹. Dès lors, les non-travailleurs, à condition qu'ils résident de manière stable et régulière en France, bénéficient des mêmes droits que les travailleurs. Par ailleurs, ceux en situation irrégulière peuvent également demander le bénéfice de l'Aide Médicale d'Etat (AME) à condition de résider en France depuis plus de trois mois et de ne pas percevoir de ressources au-delà d'un certain plafond⁶¹².

Toutefois, la couverture santé de base ne suffit pas à permettre l'accessibilité de l'ensemble des soins. C'est pourquoi les branches ont mis en place des mécanismes de complémentaire santé et que le législateur a fait le choix en 2013⁶¹³ de généraliser ces dispositifs à l'ensemble des salariés. L'étude d'impact du projet de loi affirmait notamment que : *« Environ 15% de la population adulte déclarait avoir renoncé à des soins au cours des 12 derniers mois en 2008 pour des raisons financières, les plus concernés étant les soins dentaires (10%) et, dans une moindre mesure, l'optique (4,1%) »*.⁶¹⁴ Les couvertures complémentaires santé relèvent ainsi du dispositif de l'assurance professionnelle. A ce titre, elle est versée aux salariés en emploi.

306. Des dispositifs de maintien des droits. - Au regard de l'importance prise par la part complémentaire de la couverture des frais de santé, plusieurs mesures ont cherché à étendre cette couverture aux personnes hors de l'emploi. La loi Evin de 1989 prévoit déjà depuis longtemps la possibilité pour les travailleurs bénéficiant d'une complémentaire santé de se voir proposer, lors de la rupture de leur contrat de travail, un contrat individuel permettant le maintien de la couverture. Ce nouveau contrat ne doit faire l'objet d'aucune période probatoire ni examen ou questionnaire médical. Il ne fait l'objet d'aucune condition de durée mais implique la prise en charge intégrale de la cotisation par le bénéficiaire⁶¹⁵.

L'ANI du 11 janvier 2008, puis celui du 11 janvier 2013 et enfin la loi du 14 juin 2013 sont allés plus loin en instaurant et généralisant un dispositif de portabilité des droits. Désormais l'ancien salarié, dès lors qu'il est indemnisé par l'assurance chômage, peut demander à continuer à bénéficier « gratuitement » de la couverture

⁶¹¹ CSS, art. L. 160-1.

⁶¹² CASF, art. L. 254-1 et suivants ; R. 251-1 et suivants.

⁶¹³ L. n°2013-504, 14 juin 2013.

⁶¹⁴ Projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, Etude d'impact, mars 2013.

⁶¹⁵ L. n°89-1009, 31 déc. 1989, art. 4.

collective de son entreprise pendant une durée pouvant aller jusqu'à douze mois à compter de la rupture de son contrat de travail. Les cotisations sont alors prises en charge par les travailleurs en poste et l'employeur⁶¹⁶.

Ainsi, ces différents dispositifs permettent le maintien des droits au-delà du contrat de travail. Toutefois, ils impliquent d'avoir, à l'origine, bénéficié d'une couverture complémentaire dans le cadre d'un emploi. En outre, le dispositif de portabilité ne s'adresse pas aux anciens salariés ayant mis fin volontairement à leur emploi.

307. La C2S. – Les non-travailleurs sont donc, par nature, exclus de cette solidarité professionnelle et des dispositifs de maintien de droits. Toutefois, l'assistance a pris le relais. Ainsi, en 1999 est mis en place un dispositif de couverture complémentaire maladie pour les personnes aux revenus inférieurs à un certain plafond et résidant de manière stable en régulière en France depuis plus de trois mois. Cette complémentaire peut être gérée au choix par l'organisme d'assurance maladie d'affiliation ou un organisme d'assurance complémentaire inscrit sur une liste nationale des organisations volontaires⁶¹⁷. En 2004, ce dispositif est complété par l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Cette nouvelle aide permet aux personnes au revenu compris entre le plafond de la CMU-C et 135% de ce plafond de financer tout ou partie d'un contrat de complémentaire santé privée au moyen d'un « chèque santé »⁶¹⁸. Ces deux dispositifs ont été remplacés en 2019 par la complémentaire santé solidaire (C2S). Désormais, toute personne peut bénéficier d'une complémentaire santé à condition :

- d'exercer une activité professionnelle ou résider de manière stable et régulière sur le territoire français ;
- disposer de ressources inférieures à un plafond fixé annuellement. Ce plafond est augmenté de 50% au titre d'une deuxième personne, 30% pour une troisième et quatrième personne et 40% par personne supplémentaire. Les bénéficiaires du RSA et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) sont présumés répondre aux conditions de ressources.

⁶¹⁶ CSS, Art. L. 911-8.

⁶¹⁷ L. n°99-641, 27 juillet 1999, art. 20 et suivants.

⁶¹⁸ L. n°2004-810, 13 août 2004.

La C2S donne droit aux mêmes prestations minimums que les complémentaires d'entreprise : ticket modérateur, forfait journalier sans limitation de durée, garanties 100% santé en optique, dentaire et audiologie. Il ne s'agira toutefois que de la prise en charge de ces prestations minimum. Les bénéficiaires de la C2S ont en outre certains avantages spécifiques : ils ont droit systématiquement à un système de tiers payant et sont exonérés de la franchise médicale et de la participation forfaitaire.

En fonction des ressources du ménage, le droit à la C2S peut être accordé soit gratuitement, soit en contrepartie d'une cotisation⁶¹⁹.

308. Ainsi, théoriquement, les non-travailleurs peuvent bénéficier d'une couverture santé satisfaisante puisqu'il bénéficie de la couverture de base ainsi que de la complémentaire soit au travers du dispositif de portabilité, soit de la C2S. Le premier dispositif implique toutefois une certaine proximité avec l'emploi. Le deuxième, quant à lui, n'est qu'un dispositif minimum, il sera donc probablement souvent moins avantageux qu'un dispositif d'entreprise. Surtout le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie relève qu'en 2020 13% des chômeurs ne bénéficiaient pas de complémentaire⁶²⁰. Ainsi, dans les faits, tous les non-travailleurs ne bénéficient pas d'une complémentaire.

Enfin, le non-travailleur ne pourra en aucun cas bénéficier du dispositif avantageux des accidents et maladies professionnelles.

B- Les prestations en espèces

309. L'assurance maladie, parentalité, invalidité et décès. - Concernant les risques maladie, parentalité, invalidité et décès, les prestations en espèces de la Sécurité sociale relèvent d'un dispositif assurantiel et sont conditionnées à une durée de cotisations, donc de travail.

⁶¹⁹ CSS, art. L. 861-1 à L. 861-10 ; R. 861-2 à R. 861-10 ; R. 111-1 à R. 111-4 ; R. 861-16 à R. 861-18 ; D. 861-1 à D. 861-8 ; D. n°2016-7, 5 janvier 2016 ; Circ. CNAM 30/2019 du 21 août 2019 présentant la réforme sur la complémentaire santé solidaire ; C. CNAM 33/2019 du 19 septembre 2019 revalorisant les plafonds CMU-C/ACS/AME des forfaits logement ; A. 10 avril 2015.

⁶²⁰ Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Rapport du HCAAM. *Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurité sociale l'articulation entre Sécurité sociale et Assurance maladie complémentaire*, janv. 2022, p. 20.

Ainsi, concernant le régime général, pour prétendre aux indemnités journalières sur les six premiers mois d'un arrêt maladie, l'assuré doit soit avoir cotisé au moins mille quinze fois le SMIC horaire dans les six mois civils précédents ou au moins cent cinquante heures de travail salarié ou assimilé dans les trois mois civils ou quatre-vingt-dix jours précédents. Après six mois, l'assuré ne peut continuer de prétendre à ces indemnités que s'il justifie d'une immatriculation depuis au moins douze mois, de cotisations sur au moins deux mille trente fois le SMIC horaire dans les douze mois civils précédents, ou au moins six cents heures de travail salarié ou assimilé dans les douze mois civils ou trois soixante-cinq jours précédents⁶²¹.

En matière de maternité, paternité et accueil d'enfant, l'assuré doit justifier d'une affiliation d'au moins dix mois à la date présumée de l'accouchement et avoir cotisé au moins 1015 SMIC au cours des six derniers mois précédant la date d'examen du droit ou cent cinquante heures de travail salarié ou assimilé dans les trois mois civils ou quatre-vingt-dix jours précédents. La durée d'affiliation a été réduite à six mois par un décret n°2023-790 du 17 août 2023. Cette nouvelle durée s'applique aux assurés dont la date de début de congé de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant ou d'adoption est postérieure au lendemain de sa publication, ainsi qu'aux assurées pour lesquelles le congé de maternité, en raison d'un état pathologique résultant de la grossesse ou de l'accouchement, a été augmenté de la durée d'un état pathologique et a débuté de ce seul fait à une date antérieure à la date de publication du présent décret alors que, sans cette augmentation, la date de début du congé de maternité aurait été postérieure au lendemain de sa publication⁶²².

Pour l'invalidité, l'affiliation nécessaire est de douze mois au premier jour du mois au cours duquel est survenue l'interruption de travail, et une rémunération au moins égale 2030 SMIC ou six cents heures de travail sur trois soixante-cinq jours⁶²³.

Enfin, pour l'assurance décès, le défunt doit avoir cotisé sur soit 60 SMIC ou soixante heures durant le dernier mois soit 120 SMIC ou heures sur trois mois soit 400 SMIC ou quatre cents heures sur l'année⁶²⁴. Il convient, en outre, de rappeler que certains salariés bénéficient d'une couverture particulière en matière de décès. En effet, l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 relatif à la prévoyance des

⁶²¹ CSS, art. L. 313-1, R. 313-1, 2°, R. 313-3.

⁶²² CSS, art. L. 313-1, R. 313-1 3° à 5°, R. 313-3.

⁶²³ CSS, art. R. 313-5.

⁶²⁴ CSS, art. R. 313-6.

cadres prévoit la prise en charge à hauteur de 1,5% des rémunérations inférieur au PASS d'une cotisation devant couvrir « en priorité » une assurance décès. Cette obligation ne s'applique toutefois que pour les salariés ayant le statut de cadre au sens dudit accord. Les entreprises peuvent toutefois prévoir des couvertures décès supplémentaires également pour leurs salariés non-cadres, de même qu'elles peuvent mettre en place des couvertures supplémentaires en matière de maladie, parentalité et invalidité.

Le HCAAM relève à ce titre une forte iniquité dans le développement de la couverture prévoyance complémentaire (incapacité temporaire, invalidité, décès et chômage)⁶²⁵.

310. Périodes assimilées et maintien des droits. - Certaines périodes pendant lesquelles le salarié ne peut exercer d'activité sont assimilées à des périodes d'activité pour l'ouverture des droits.

Ainsi, une journée de perception des prestations en espèce des assurances maladie, maternité, paternité, invalidité, à l'exclusion des journées indemnisées dans le cadre du maintien des droits, équivaut à six fois la valeur du SMIC ou six heures de travail salarié. Il en va de même d'une journée de maladie sans indemnisation, pendant la période de carence s'il y a eu attribution ultérieure d'indemnités journalières, ou en raison de l'épuisement des droits à condition que l'incapacité physique de reprendre le travail soit médicalement reconnue ; d'une journée d'indemnisation au titre d'accidents du travail (indemnités journalières en cas d'incapacité temporaire ou rente pour incapacité d'au moins deux tiers) ; d'une journée de stage dans un établissement de rééducation effectué par le titulaire d'une rente d'accident du travail (quel que soit le taux d'incapacité) ; d'une journée de détention provisoire. Sont également assimilées à du travail salarié les périodes non travaillées donnant lieu à versement d'un salaire soumis à cotisations de sécurité sociale, c'est-à-dire notamment les périodes de congés payés, les périodes correspondant à l'indemnité de préavis, et certaines périodes pendant lesquelles les assurés ne peuvent exercer leur activité pour des raisons indépendantes de leur volonté (activité partielle, chômage-intempéries)⁶²⁶.

⁶²⁵ Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, *Rapport du HCAAM (op. cit.)*, p. 21.

⁶²⁶ CSS, art. R. 313-8 et R. 313-9.

En outre, le Code de la Sécurité sociale prévoit un maintien des droits pendant douze mois à compter du jour où l'assuré cesse de remplir les conditions⁶²⁷.

311. Le rôle de l'assistance. – Les personnes ne disposant pas d'une durée de cotisation suffisante ne peuvent donc prétendre au bénéfice de l'assurance maladie, parentalité, invalidité et décès. Toutefois, elles ne sont pas totalement dépourvues de protection. Elles peuvent en effet recourir aux dispositifs d'assistance et aux prestations universelles pour s'assurer un minimum de revenu. Ainsi, les personnes souffrant d'un handicap important peuvent recourir à l'allocation aux adultes handicapés. Pour cela il faut :

- Résider de manière régulière en France ou exercer une activité professionnelle ;
- Etre âgées d'au moins vingt ans et n'avoir pas atteint l'âge légal de départ à la retraite peut bénéficier d'une allocation ;
- Avoir un taux d'incapacité déterminé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au moins égal à 80% ou entre 50% et 79% entraînant une restriction importante et durable pour l'accès à l'emploi ;
- Ne pas percevoir un revenu supérieur à un certain plafond.

En 2023, le montant maximum de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est de neuf cent soixante et onze euros et trente-sept centimes. Le bénéfice de l'assurance peut donc être plus avantageux. Il convient également de noter que le non-travailleur trop longtemps éloigné de l'emploi ne peut avoir accès aux prestations décès.

II- La couverture vieillesse

312. Le deuxième type de couverture susceptible d'être affecté par des périodes au cours desquelles une personne ne travaille pas est le risque vieillesse. Comme pour le risque santé, les personnes d'un certain âge bénéficient de la solidarité nationale au travers de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). L'ASPA représente un minimum revalorisé chaque année d'environ neuf cents euros par mois pour une

⁶²⁷ CSS, art. L. 161-8 et R. 161-3.

personne seule et mille quatre cents euros pour un couple dont les deux membres bénéficient de l'aide⁶²⁸.

La couverture vieillesse est toutefois composée d'une large partie assurantielle au travers de l'assurance de base et de l'assurance complémentaire obligatoire.

313. Calcul de la pension de retraite du régime général. - Ainsi, concernant le régime général, la pension de retraite est calculée en fonction de quatre éléments, la durée d'assurance, une durée de référence, un salaire annuel moyen et un taux, selon la formule suivante :

$P = T \times SAM \times D / M$ où P est le montant de la pension, T le taux de liquidation calculé en fonction de la durée d'assurance à un régime d'assurance vieillesse, SAM le salaire annuel moyen de référence, D la durée d'assurance au régime général ou un régime aligné exprimée en trimestre dite « durée de référence » et M la durée maximale de trimestres prise en compte⁶²⁹.

Le salaire moyen annuel est calculé sur la base des salaires perçus durant les vingt-cinq meilleures années de la carrière de l'assuré⁶³⁰.

Le taux applicable peut être un taux plein, un taux minoré ou un taux majoré. Le taux plein s'acquiert soit en justifiant d'une durée d'assurance égale ou supérieure à un certain nombre de trimestres « validés », qui varie en fonction de la date de naissance de l'assuré, soit en fonction d'un âge dit « d'obtention du taux plein », qui dépend de l'ouverture des droits. La période d'assurance prise en compte comprend les périodes cotisées et les périodes assimilées telles que les périodes durant laquelle l'assuré a bénéficié d'indemnité journalière pour maladie, maternité ou invalidité, de l'assurance chômage ou a fait l'objet de détention provisoire. Lorsque l'assuré ne remplit pas l'ensemble des conditions pour bénéficier d'un taux plein, il peut lui être appliqué un taux minoré. Ce taux ne peut toutefois être inférieur à 37,5%. A l'inverse, l'assuré qui a dépassé l'âge légal de départ à la retraite et remplit les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein peut faire l'objet d'une majoration du taux de sa pension représentant 1,25% par trimestre ouvrant droit à surcote⁶³¹.

⁶²⁸ CSS, art. L. 815-1 et suivants, R. 815-1 et suivants, D. 815-1 et suivants.

⁶²⁹ F. Kessler, *Droit ... (op. cit.)*, p. 332, §472.

⁶³⁰ CSS, art. R. 351-29.

⁶³¹ CSS, art. 161-17-3, R. 351-27, R. 351-45, L. 351-3-1, R. 351-12, R. 351-12-1, R. 351-12-2, R. 351-12-3, L. 161-21 et R. 351-15.

Enfin, la pension est proratisée afin de prendre en compte la durée d'assurance au régime général. Pour bénéficier d'une retraite entière, l'assuré doit justifier d'un certain nombre de trimestres.

Il existe, de plus, certains correctifs à l'équation afin de garantir une pension minimum.

314. Impact des périodes de chômage et d'inactivité. – Ainsi, les périodes de chômage et d'inactivité sont susceptibles d'impacter le calcul de la pension sur deux aspects : le nombre de trimestres validés et le calcul des vingt-cinq meilleures années.

Concernant la validation des trimestres, certaines périodes de chômage sont prises en compte. Ainsi, cinquante jours de chômage indemnisés, consécutifs ou non, équivalent à un trimestre d'assurance vieillesse. Concernant les périodes de chômage non indemnisé et involontaire dans la limite de six trimestres maximum. Dans de rares exceptions, cette limite peut être augmentée. Il y a donc ici une distinction à opérer entre chômeur indemnisé, chômeur non indemnisé involontaire, et chômeur non indemnisé volontaire.

Le chômage impacte donc le calcul des trimestres de l'assurance chômage. Les chômeurs indemnisés demeurent toutefois relativement couverts. En revanche des périodes répétées de chômage non indemnisé ou volontaire peuvent avoir d'importante répercussion sur le calcul de la retraite.

Les périodes de chômage impactent directement le calcul du SAM puisqu'en période de chômage le revenu est nécessairement moindre ou inexistant en fonction du type de chômage.

315. Retraite complémentaire. – Dans le système de retraite actuel, les complémentaires jouent un rôle important. Si leurs modalités de calcul peuvent différer du système de base, les périodes de chômage ont le même impact. Aussi, un certain nombre de régimes complémentaires, grâce des conventions conclues avec l'UNEDIC, permettent également la validation des points ou trimestres en cas de période de chômage. Tel est, par exemple, le cas de l'AGIRC-ARRCO⁶³² ou du CNBF⁶³³. Ce

⁶³² ANI instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire, 17 nov. 2017, art. 59 et suivants.

⁶³³ L'article L 654-2 du code de la sécurité sociale permet, en application de la convention conclue entre la CNBF et l'UNEDIC, la validation de points de retraite complémentaire calculés en fonction des sommes précomptées sur les indemnités d'assurance chômage, signalées et versées par l'UNEDIC.

maintien des droits ne concerne donc que les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage.

316. Travail à temps partiel. – Les travailleurs à temps partiel se voient également pénalisés. Depuis 2003⁶³⁴ toutefois, les salariés peuvent faire le choix de maintenir l'assiette des cotisations destinées au financement de l'assurance vieillesse à hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein. Ce dispositif nécessite l'accord du salarié et de l'employeur. L'employeur peut prendre en charge la différence de cotisation. Certaines complémentaires offrent des dispositifs similaires. Tel est notamment de l'AGIRC-ARRCO⁶³⁵.

317. Quelle assurance retraite demain ? - Ainsi, en matière de retraite, outre la distinction opérée entre non-travailleurs proches et éloignés de l'emploi, les conditions de rupture du dernier contrat sont également prises en compte. Un ancien travailleur ayant volontairement rompu son contrat est également exclu des maintiens de protection.

Le chômage et l'inactivité peuvent donc être pénalisants pour celui qui l'expérimente. Au regard des évolutions du plein emploi, il paraît important de réfléchir l'assurance retraite et notamment la place de la durée d'assurance sur le calcul et les conditions d'ouverture des droits.

§2 Chômage, inactivité et formation

318. L'indemnisation des périodes au cours de laquelle une personne apte au travail ne travaille pas dépend de sa proximité avec l'emploi. Ce risque aujourd'hui dans sa nature même mérite quelques réflexions (I). La formation enfin, contrairement aux autres couvertures, est particulièrement tournée vers les chômeurs et non-actifs (II).

⁶³⁴ L. 2003-775, 21 août 2003 ; CSS, art. L.241-3-1.

⁶³⁵ ANI instituant le régime AGIRC ARRCO de retraite complémentaire, 17 nov. 2017, Art. 75.

I- Indemnisation des périodes d'inactivité des personnes aptes au travail

319. L'indemnisation des périodes de chômage et d'inactivité est particulièrement liée à la proximité à l'emploi (A). La remise en cause du plein emploi pourrait être de nature à questionner cette vision (B).

A- L'indemnisation des périodes de chômage et d'inactivité⁶³⁶

320. **L'assurance chômage et le RSA⁶³⁷.** – Concernant l'indemnisation des périodes non travaillées des personnes en mesure de le faire, de nouveau une distinction doit être opérée en fonction que la personne a ou non travaillé avant cette période. Ainsi, l'allocation chômage est versée aux personnes ayant été involontairement privées d'emploi. L'attribution de cette allocation est conditionnée à un âge minimum (16 ans) et maximum (l'âge de départ légal à la retraite) ; d'aptitude physique à l'exercice d'un emploi ; de résidence sur le territoire français et surtout une durée minimale d'assurance.

Pour pouvoir bénéficier de l'allocation chômage, il est donc nécessaire d'avoir travaillé au moins six mois dans les vingt-quatre mois précédents ou trente-six mois pour les salariés de plus de cinquante-trois ans⁶³⁸. Ne peuvent donc être pris en charge au titre de l'allocation chômage, les personnes n'ayant jamais travaillé ou ayant travaillé durant une période trop courte. Les personnes éloignées de l'emploi ne sont donc pas couvertes par ce dispositif.

En outre, à l'exception de quelques cas de démissions réputées légitimes, le dispositif ne s'adresse qu'aux personnes involontairement privées d'emploi. Les

⁶³⁶ Pour une présentation synthétique v. P. Pourcel, *Le chômage*, Thèmes & débats, 4^e éd., 2020 ; A ce sujet v. R. Pagnac, *Droits sociaux et dynamiques d'activation des politiques sociales en Europe*, Thèse de droit, Université de Montesquieu-Bordeaux IV, 2013 ; M. Borgetto, « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Dr. soc.* 2009. 1043 ; D. Roman, « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux » », *RDSS* 2009. 63.

⁶³⁷ C. trav., art. L. 5421-1 et suivants ; R. L. 5421-1 et suivants ; Convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage ; D. n°2023-33 du 26 janvier 2023 ; L. n°2022-1598, 21 décembre 2022 ; CASF, art. L. 262-1 et suivants ; R. 262-1 et suivants.

⁶³⁸ D. n°2019-797, 26 juillet 2019 ; Des dispositions spécifiques ont été prises pendant la période de crises sanitaires. La durée d'affiliation notamment a été temporairement portée à quatre mois par le décret n°2020-929 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

démisionnaires n'entrent donc pas dans le champ de la couverture de l'assurance chômage.

Les personnes exclues de l'assurance chômage peuvent toutefois bénéficier du RSA, un dispositif d'assistance ouvert sous condition de ressources aux personnes résidant de manière stable et régulière en France.

321. De l'Etat providence à l'Etat social actif⁶³⁹. – Depuis plusieurs années, l'Etat providence et son caractère indemnitaire essuient de nombreuses critiques. Il serait notamment trop coûteux pour l'économie et favoriserait l'assistanat. Pour répondre à ces critiques, certains, d'obédience libérale, préconise de supprimer l'Etat-providence et de revenir à un Etat libéral, régalien. D'autres proposent de réformer l'Etat providence. C'est notamment ce deuxième courant qui a influencé la mise en œuvre de mesures dites « d'activation ».

Ces théories s'appuient notamment sur le constat d'un besoin de changement d'approche. Le chômage que les politiques de l'emploi cherchent à résorber n'est plus un chômage conjoncturel, mais un chômage structurel. Les cas de chômage de longue durée ne sont donc plus anecdotiques. Aussi, il apparaît nécessaire de rendre le retour à l'emploi attractif pour éviter tout maintien volontaire dans la sphère de l'assistance.

Ces réflexions ont conduit à l'apparition de la notion d'« activation ». Cette notion a été popularisée par l'OCDE à partir des années quatre-vingt. Elle est par la suite reprise dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) au sommet du Luxembourg en 1997. Les lignes directrices pour la politique de l'emploi des Etats membres de 1997 préconisent ainsi :

« Passer des mesures passives à des mesures actives

Les systèmes d'indemnisation et de formation - là où cela s'avère nécessaire - doivent être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation. À cette fin, chaque État membre:

⁶³⁹ A-T. Dang, H. Zajdela, « Vers une protection sociale activée ? » in A-T. Dang, J-L. Outin, H. Zajdela (Dir.) *Travailler pour être intégré ?* Mutations des relations entre emploi et protection sociale, CNRS, 2006, p. 17.

s'efforcera d'augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle. En vue d'augmenter le pourcentage de chômeurs qui se voient proposer une formation ou toute autre mesure analogue, il se fixera en particulier un objectif, en fonction de sa situation de départ, de rapprochement progressif de la moyenne des trois États membres les plus performants et au moins 20%. »⁶⁴⁰

Le droit européen a joué un rôle important dans le développement de la notion et son intégration en droit français.

Dans un article « *La notion d'activation : une pluralité de sens peu utile à l'activation* »⁶⁴¹, Mirelle Elbaum souligne le caractère polymorphe de la notion d'activation. En effet, cette dernière peut être utilisée tant au niveau macroéconomique que microéconomique, concerner des prestations et des dépenses variées, voire être utilisée non pas au sujet des dépenses, mais des allocataires.

La notion d'activation a, en outre, été le marchepied d'une notion plus systémique : celle d'Etat social actif. Apparue pour la première fois au sommet de Lisbonne en 2000, cette notion traduit la volonté de rupture avec l'Etat providence ou du moins de progression de celui-ci.

Comme il y a eu plusieurs Etats-providences, il y a plusieurs « Etats actifs » et l'Etat social actif semble apparaître dans la doctrine comme une version « adoucie »⁶⁴² du workfare anglosaxon.

En droit français, ce changement de paradigme apparaît principalement en matière d'assurance chômage et de RSA.

322. L'assurance chômage. – Lorsque l'assurance chômage est mise en place en 1958, son seul objectif est l'indemnisation des chômeurs. Le chômage est encore faible et conjoncturel et l'assurance chômage a vocation à permettre une indemnisation aux travailleurs temporairement privés d'emploi.

L'idée de contrepartie n'est toutefois pas totalement exclue à l'origine du dispositif. Certaines organisations se montrèrent en effet favorables à ce que le système

⁶⁴⁰ SEE, Lignes directrices pour la politique de l'emploi des Etats membres, 1997.

⁶⁴¹ M. Elbaum, « La notion d'activation : une pluralité de sens peu utile à l'activation » in A-T. Dang, J-L. Outin, H. Zajdela (Dir.) *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS, 2006, pp. 7-13.

⁶⁴² M. Borgetto, « L'activation ... (op. cit.) », 1043.

permette également de faciliter les reclassements et la formation. Ces propositions furent rejetées par les services de l'Etat qui souhaitèrent conserver leurs monopoles sur ces questions. Aussi l'accord ne fut validé qu'à condition que son rôle soit uniquement indemnitaire. Le système mis en place fut ainsi un système purement assurantiel : les travailleurs cotisent afin de se protéger d'un risque. Si ce risque survient, ils sont indemnisés.

Lorsque les conséquences des chocs pétroliers commencent à se faire sentir, l'idée émerge que les « *l'argent de l'assurance chômage peut servir non seulement à indemniser passivement des chômeurs, mais aussi à les aider activement à retrouver un emploi* »⁶⁴³. Diverses mesures sont alors progressivement adoptées dans ce sens, notamment le dispositif des conventions de conversion ou l'allocation de remplacement pour l'emploi.

Une étape est toutefois définitivement franchie en 2001 avec la Convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage⁶⁴⁴ qui marque une transformation intégrale du régime en dispositif actif de retour à l'emploi. Cette convention remplace l'allocation d'assurance par une allocation d'aide au retour à l'emploi qu'elle accompagne d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). L'objectif de ce plan est de contractualiser les conditions de mise en œuvre des prestations d'assurance chômage en définissant les droits et obligations des bénéficiaires et les engagements de l'Assedic et de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Ce système revient à affecter les cotisations sociales non plus uniquement à l'indemnisation du chômage, mais également aux mesures de reclassement de l'intéressé. Dans son principe même, cette nouvelle convention marque l'éloignement du système d'assistance. La convention institue également un projet d'action personnalisé (PAP). Ce second dispositif est un projet signé entre le chômeur et l'ANPE qui « *définit les mesures d'accompagnement individualisées qui permettent au salarié privé d'emploi de retrouver un emploi* »⁶⁴⁵. A ces deux dispositifs principaux, s'ajoutent d'autres outils visant à faciliter le reclassement : aides à la mobilité géographique, aides aux

⁶⁴³ M. Borgetto, « L'activation ... (op. cit.) », 1043.

⁶⁴⁴ Conv. 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

⁶⁴⁵ M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, 10e éd., 2018, p. 553 ; Conv. 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, art. 15.

employeurs, contrats aidés ... Le dispositif ainsi mis en place s'éloigne donc de la logique purement assurantielle pour revêtir un aspect davantage assistantiel⁶⁴⁶.

Par la suite, les lois du 18 janvier 2005⁶⁴⁷ et du 1^{er} août 2008⁶⁴⁸ sont venues confirmer cette tendance. Cette dernière impose deux nouvelles obligations aux demandeurs d'emploi : participer à la définition et à l'actualisation de son PPAE (ancien PARE) et d'accepter sous peine de sanction les offres raisonnables qui lui seront proposées.

323. Activation de l'assistance. – En matière d'assistance, l'activation fut pensée dès la mise en place du premier minimum. Le premier dispositif visant à assurer à tous un revenu minimum d'existence fut le « revenu minimum d'insertion » créé par la loi du 1^{er} décembre 1988⁶⁴⁹.

Ce dispositif marque un tournant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il rompt avec la logique contributive qui dominait depuis 1945 en permettant le versement d'une allocation sans autre considération que le revenu. L'objectif de cette allocation est de venir en aide aux personnes confrontées au chômage, mais également plus largement à des problèmes de pauvreté.

La seconde grande nouveauté de ce dispositif est qu'il s'accompagne d'un système de réinsertion des bénéficiaires. Le système de protection sociale change alors radicalement de logique. Alors qu'il avait pour objectif jusqu'à présent d'indemniser passivement les individus privés d'emploi, il se charge désormais également d'aider activement les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi.

En 2008⁶⁵⁰, le dispositif est remplacé par le RSA. Le RSA reprend la même logique en essayant de pallier aux difficultés rencontrées par le RMI.

Le RSA poursuit trois objectifs :

- Assurer aux personnes sans ressources des moyens convenables d'existence ;
- Encourager ses bénéficiaires à reprendre une activité de façon que les ressources qu'ils en tirent améliorent effectivement leur pouvoir d'achat ;

⁶⁴⁶ M. Borgetto, « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Dr. soc.* 2001. 355.

⁶⁴⁷ L. n°2005-32, 18 janvier 2005.

⁶⁴⁸ C. Willmann, « Fusion ANPE-UNEDIC et nouveaux droits et devoirs du demandeur d'emploi : deux lois pour une même logique », *JCP S* 2008. 1475. §40 ; L. n°2008-758, 1^{er} août 2008.

⁶⁴⁹ Loi n°88-1088, 1^{er} déc. 1988.

⁶⁵⁰ L. n°2008-1249 du 1^{er} déc. 2008.

- Lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres apparu depuis les années 1980.

La grande nouveauté du RSA est d'étendre l'allocation à des personnes recevant un revenu tiré de leur travail, mais dont le revenu n'est pas suffisant pour subvenir correctement à leur besoin.

Aux termes de l'article L. 115-2 du Code de l'action sociale et des familles, le RSA « *complète les revenus du travail ou les supplée pour les foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur travail et des droits qu'ils ont acquis en travaillant ou sont privés d'emploi.* »⁶⁵¹. L'objectif du RSA est donc de garantir à chaque personne, qu'elle soit ou non en mesure de travailler, un minimum de ressource.

Elle peut ainsi soit consister en un complément de revenu soit comme une allocation suppléant les revenus du travail. En ce sens, le RSA est une prestation à caractère hybride.

Jusqu'en 2015, le RSA était composé de deux dispositifs différents, le RSA-socle – fondé sur l'absence de ressource - et le RSA-activité - consistant en un complément de ressource versé aux bénéficiaires ayant une activité professionnelle, mais dont les revenus n'atteignaient pas un certain plafond. Désormais le RSA n'est plus composé que du RSA-socle. Le volet « activité » a été fusionné à partir du début de l'année 2016 avec la prime pour l'emploi pour donner naissance à la prime d'activité. Cette prime d'activité est un complément de revenu pour les personnes disposant d'un revenu faible⁶⁵².

324. Ainsi, outre la différence de couverture liée à la proximité avec l'emploi, le dispositif de protection sociale pousse le travailleur à la reprise d'une activité. Sans remettre totalement en cause cette logique, une autre conception du risque chômage ne devrait-elle pas être recherchée ?

⁶⁵¹ CASF, art. L. 115-2.

⁶⁵² D. Percheron, *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France*, Sénat, Octobre 2016, pp. 46-47.

B- Du risque chômage au risque précarité

325. Le risque chômage protège de la rupture contrainte du contrat de travail. Il est pensé pour le modèle du salarié en CDI. Dans ce sens, Florence Lefresne écrit « *le statut du chômeur est bien le corollaire de celui de salarié : à la fois son négatif et sa condition d'existence* »⁶⁵³. Le travailleur du XXI^e siècle recourt à des formes de travail plus diversifiées : contrats courts, temps partiel, contrats de mission, exercice indépendant. Il souhaite parfois s'arrêter et reprendre une autre activité.

Le risque chômage ne devrait-il pas alors être repensé pour intégrer une plus large population ? Voire l'idée de « risque » chômage ne devrait-elle pas être abandonnée dans une société où le plein emploi ne peut revenir ? Le « risque » à considérer ne devrait-il pas davantage être le risque de précarité que de chômage ?

Cet abandon du chômage comme risque s'accompagnerait d'une redéfinition de la place du travail dans notre société, et du droit et devoir de travailler. A ce titre, Franck Petit propose de façon très intéressante de remplacer le premier paragraphe de l'alinéa 5 de la constitution par la formule : « *Chacun contribue au développement économique, social et culturel de la Nation et a le droit d'obtenir un accompagnement professionnel* »⁶⁵⁴.

II- La formation

326. Le risque formation enfin est probablement celui le plus tourné vers la figure du non-travailleur.

327. Le Compte personnel de formation (CPF)⁶⁵⁵. – Le compte personnel de formation est un compte qui permet d'acquérir des droits à la formation mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. Il s'adresse aux actifs.

⁶⁵³ F. Lefresne, *Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnels*, Chron. intern. de l'IRES, n°115, 2008. 3, cité par L. Camaji, « La protection sociale des salariés privés d'emploi », *RDSS* 2014. 953.

⁶⁵⁴ F. Petit, « Le droit à l'accompagnement professionnel », *Dr soc.* 2020. 390.

⁶⁵⁵ C. trav., art. L. 6323-1 à L. 6323-41 et R. 6323-1 à R. 6323-21, D. 6323-22 à D. 6323-28.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, il est alimenté en euros au titre de chaque année d'activité et, le cas échéant, par des abondements en droits complémentaires. Les droits acquis sur le CPF sont portables. Ils sont ainsi mobilisables à n'importe quel moment de la vie du travailleur y compris au cours des périodes d'inactivité. Le droit au CPF implique toutefois d'avoir exercé une activité avant de pouvoir prétendre à ces droits.

Les aides de pôle emploi. – Par ailleurs, le législateur a cherché à encourager la formation des personnes sans emploi afin de leur garantir une meilleure employabilité. Ainsi, l'assurance chômage est mobilisée pour couvrir la formation. Les demandeurs d'emploi peuvent ainsi bénéficier d'une indemnité au cours de leur formation. Il en existe plusieurs en fonction que le demandeur d'emploi bénéficie ou non de l'aide au retour à l'emploi (ARE). Si le bénéficiaire perçoit l'ARE au moment de l'entrée en formation, il pourra bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF). Outre la perception de l'ARE, l'AREF est conditionnée à la validation de la formation dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou du CPF. Elle ne peut en outre être inférieure à quarante heures.

Le montant de l'AREF est égal au montant de l'ARE. L'AREF est versée dans la limite des droits restant avant l'entrée en formation. Lorsque la durée de formation est supérieure à la durée des droits, il est possible de bénéficier d'une rémunération de fin de formation (RFF). Le montant cumulé de l'ARE et de la RFF ne peut toutefois excéder trois ans.

Les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas ou plus de l'ARE au jour de l'inscription à la formation peuvent également demander à percevoir une indemnité. Cette indemnité sera toutefois différente. Il s'agira de la rémunération des formations de pôle emploi (REPE). La REPE n'est donc pas conditionnée à une activité antérieure. Elle nécessite toutefois l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et que la formation soit agréer par Pôle emploi. Le montant de cette aide dépend de la situation du bénéficiaire.

D'autres aides peuvent par ailleurs être trouvées auprès du Conseil régional ou de l'Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées (AGEIPH).

Conclusion du Chapitre 2

328. Une réflexion nécessaire sur le lien entre emploi et protection sociale. – Le risque d'accroissement des phases de chômage que font peser les nouvelles formes de travail conduit à s'interroger sur le lien entre plein emploi et protection sociale et sur le statut du non-travailleur.

Dans la logique traditionnelle, les périodes de chômage et d'inactivité se limitent à un chômage frictionnel et à des situations particulières liées à la santé ou à l'âge. Aussi, le dispositif de protection sociale n'a pas été pensé pour le non-travailleur. Surtout, dans la mesure où une place importante est accordée à des dispositifs de solidarité professionnelle, le non-travailleur est par définition exclu d'un certain nombre de dispositifs.

Notre étude de son statut démontre toutefois que le non-travailleur bénéficie d'une couverture pour la quasi-totalité des risques sociaux. En réalité, hormis le risque décès, le non-travailleur, qu'il soit chômeur ou inactif, bénéficie d'une couverture pour l'ensemble des risques sociaux grâce aux mécanismes de portabilité et d'assistance. Cette couverture est cependant moindre que celles des travailleurs. Cette différence est particulièrement marquée concernant le risque vieillesse dont l'ouverture et le montant des droits dépendent de la durée d'assurance, et le risque décès. Une différence doit également être opérée entre les travailleurs proches et éloignés de l'emploi. Un certain nombre de droits dépendent d'une durée d'activité et demeurent ouverts aux travailleurs proches de l'emploi. Tel est notamment le cas des prestations en espèces de l'assurance maladie, parentalité, invalidité et décès.

Au regard du développement du chômage de masse, ces protections nous semblent devoir être repensées afin que le chômage et l'inactivité ne soient pas des périodes pénalisantes. Surtout, une réflexion nous semble devoir être engagée concernant le risque chômage. En effet, dans la mesure où le chômage pourrait ne plus être une situation anecdotique, il nous paraît utile de réfléchir davantage au risque précarité qu'au risque perte d'emploi.

Conclusion du Titre 2

329. L'étude du statut social des travailleurs non-salariés et des non-travailleurs nous révèle que ces derniers sont loin d'être totalement exclus du bénéfice du droit de la protection sociale. Toutefois, la centralité du salariat dans le dispositif d'assurance sociale conduit à une solidarité à deux vitesses. Les travailleurs salariés bénéficient d'une couverture complète couvrant divers risques tandis que les travailleurs non-salariés et les non-travailleurs ne bénéficient de ces couvertures que de façon partielle.

Concernant les travailleurs non-salariés, les principales différences sont la couverture des frais de santé, moins complète puisque ces travailleurs ne bénéficient ni de la couverture contre les AT-MP ni de la couverture complémentaire et la couverture contre le risque de baisse et de perte de revenu. Surtout, pour une participation proportionnellement plus élevée, les prestations dont ils bénéficient sont moins intéressantes.

Concernant les non-travailleurs, la quasi-totalité des risques sociaux sont couverts de manière moins importante que pour les travailleurs. Cette couverture est en outre proportionnelle à leur proximité avec l'emploi. Cette différence est particulièrement marquée concernant le risque vieillesse dont l'ouverture et le montant des droits dépendent de la durée d'assurance, et le risque décès qui ne leur est pas ouvert. Dans un contexte de chômage élevé et de fort questionnement sur les évolutions économiques futures, comprenant la question écologique, la pertinence de cette situation nous semble devoir être interrogée.

Aussi, à notre sens, le développement des nouvelles formes de travail, couplé à l'évolution du chômage depuis 1945, nécessite que la place des travailleurs non-salariés comme des non-travailleurs dans la solidarité nationale soit réétudiée. Certains dispositifs ne justifient pas une différence basée sur le statut professionnel. Parmi eux peuvent principalement être cités : la prise en charge des frais de santé et des frais de formation professionnelle, ainsi que les aides au logement.

Par ailleurs, la situation économique actuelle et les besoins de flexibilité imposent de faire du risque de perte de revenu une question généralisée et non tournée uniquement autour du travailleur salarié. Surtout, cette question doit s'allier à la question de la précarité des individus indépendamment de leur activité professionnelle.

CONCLUSION PREMIERE PARTIE

330. Pour répondre à nos questionnements initiaux : le salariat n'est pas mort. Il est toutefois en train de se transformer et de se diversifier, et a laissé une place certaine au travail indépendant, lui-même transformé. Il doit, en outre, composer avec une situation sociale, économique, voire écologique peu favorable à l'emploi.

Ces transformations sont de nature à interroger les catégories juridiques en présence et plus largement à questionner l'articulation des solidarités de notre système.

331. Notre système de protection sociale repose sur un principe de solidarité nationale. Pourtant, le recours à la technique de l'assurance sociale et à une organisation par statut professionnel a pour conséquence de faire prévaloir la solidarité professionnelle sur la solidarité nationale. La construction initiale conduit donc non pas à l'organisation d'une solidarité, mais de solidarités multiples dont les bénéficiaires ne profitent pas de manière identique.

La diversification des formes de travail souligne ce paradoxe et les problématiques qui en découlent : question d'égalité, complexité, exposition plus forte d'une partie de la population à la précarité.

Les difficultés techniques posées par l'apparition de formes de travail à la lisière du salariat et du travail indépendant ou de l'activité et de la vie personnelle ont pour enjeu central la protection attachée au statut professionnel. Aussi, elles sont l'occasion de s'interroger sur la pertinence d'une organisation nationale de la solidarité professionnelle et sur l'utilisation de la technique de l'assurance sociale professionnelle, technique pensée pour le salariat classique.

332. Quelles alternatives au principe de solidarité et à la technique de l'assurance sociale professionnelle pourraient être recherchées ? Instinctivement, le principe qui semble s'allier le mieux au principe de solidarité nationale est celui d'universalité. Une solidarité appliquée à l'ensemble de la population s'apparente davantage à de la solidarité nationale qu'une solidarité appliquée par groupes professionnels. Surtout le projet initial de 1945 était un projet de protection sociale universelle. Aussi, la

réalisation de l'objectif d'universalité pourrait-elle être une solution aux problématiques posées par les nouvelles formes de travail ?

L'évolution du droit de la protection sociale depuis 1945 démontre, en réalité, que le principe d'universalité ne l'a jamais quitté. Ces dernières années en particulier, le principe d'universalité semble conduire le droit de la protection sociale à se détacher progressivement de sa logique socioprofessionnelle. Ces évolutions annoncent-elles une transformation profonde du droit de la protection sociale qui permettrait d'intégrer de manière plus efficace les nouveaux travailleurs dans la solidarité ?

Partie 2 – L’universalité : une alternative à la solidarité professionnelle ?

333. Si en 1945, les contraintes historiques et politiques mènent les concepteurs de la Sécurité sociale à construire un dispositif fondé sur la logique socioprofessionnelle, l’objectif universaliste demeure ancré dans l’essence du droit de la protection sociale. Depuis quelques années, ce principe semble régulièrement évoqué.

Cette montée en puissance du principe d’universalité est-elle révélatrice d’une transformation en marche de notre système ? Notre protection sociale serait-elle en train de s’« universaliser » ? Ce mouvement est-il porteur de réponses aux limites de la solidarité professionnelle concernant les nouvelles formes de travail ?

334. Saisir les opportunités d’un recours accru au principe d’universalité nécessite d’en saisir le contenu. Or une telle démarche n’est pas évidente. Les différentes réformes se prétendant du principe d’universalité renvoient à des réalités et des enjeux divers. Tous cependant nous semblent porteurs d’éléments de réponse aux imperfections du dispositif des assurances sociales professionnelles (Titre 1). La poursuite de ce mouvement pourrait-elle conduire à la transformation de notre système de protection sociale ? Celui-ci pourrait-il passer d’un système socioprofessionnel à un système universel ? Cette transformation serait-elle de nature à intégrer de manière plus efficace les nouveaux travailleurs dans la solidarité nationale ? (Titre 2)

Titre 1 – La montée régulière du principe d’universalité

Titre 2 – Une protection sociale en devenir ?

TITRE 1 – LA MONTEE EN PUISSANCE REGULIERE DU PRINCIPE D’UNIVERSALITE

335. « Protection universelle maladie » créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016⁶⁵⁶ ; prétention de mettre en place une « indemnisation du chômage plus universelle » de la loi pour un « Avenir professionnel »⁶⁵⁷ ; ou encore volonté d’instaurer un « système universel de retraite »⁶⁵⁸, la notion d’universalité irrigue les dernières réformes du droit de la protection sociale.

Est-ce à dire que le droit de la protection sociale s’universalise ? Ce mouvement est-il une réponse aux transformations du monde du travail ?

En cherchant à définir les contours de la notion d’universalité en droit de la protection sociale, on s’aperçoit que cette dernière revêt une nature et un contenu pluriel. Cette pluralité de signification porte les enjeux anciens et nouveaux du droit de la protection sociale. Ainsi, l’universalité renvoie en réalité à deux préoccupations fortes du droit de la protection sociale. La première est celle d’un élargissement des couvertures à l’ensemble de la population et, plus particulièrement d’une extension du dispositif d’assurance sociale. Ce premier enjeu est un enjeu historique directement inspiré des préceptes beveridgiens dont la difficile réalisation conduit aujourd’hui à un paradoxe exacerbé par les nouvelles formes de travail. La seconde préoccupation est plus récente et se retrouve derrière le terme de « sécurisation des parcours professionnels ». Ce nouvel enjeu est né avec la multiplication des parcours « accidentés » dans lesquels les phases de chômage ne sont plus anecdotiques. L’objectif consiste alors davantage à rechercher une continuité dans les droits des travailleurs.

Ainsi, le principe d’universalité est en réalité un lieu de rencontre entre enjeux anciens et récents (Chapitre 1) qui conduit à une redéfinition du lien entre travail et protection sociale (Chapitre 2).

⁶⁵⁶ L. n°2015-1702, 21 décembre 2015.

⁶⁵⁷ L. n°2018-771, 5 septembre 2018, titre II.

⁶⁵⁸ Projet de loi instituant un système universel de retraite.

Chapitre 1 – Le principe d’universalité, lieu de rencontre des enjeux d’hier et d’aujourd’hui

Chapitre 2 – Le détachement progressif des droits sociaux du statut professionnel

Chapitre 1 – Le principe d’universalité, lieu de rencontre des enjeux d’hier et d’aujourd’hui

336. L’universalité en droit de la protection sociale a une signification plurielle qui peut parfois porter à confusion. Il paraît donc indispensable en premier lieu de clarifier les contours de la notion. Une telle clarification nous conduit à conclure que l’universalité est avant tout un principe directeur du droit de la protection sociale, porteur de préoccupations anciennes (Section 1), mais également plus récentes (Section 2). C’est au travers de ce mouvement dual que le droit de la protection sociale cherche aujourd’hui à répondre aux problématiques posées par les nouvelles formes de travail.

Section 1 – La conception traditionnelle de l’universalité

337. La notion d’universalité est omniprésente dans le droit de la protection sociale. Elle apparaît tant dans la loi, la jurisprudence que la doctrine. Elle renvoie toutefois à des réalités différentes qui méritent d’être clarifiées (§1). Classiquement, l’universalité renvoie à une extension du dispositif d’assurance sociale directement inspirée du modèle Beveridgien (§2).

§1 L’universalité, une notion aux multiples visages

338. La notion d’universalité est utilisée de façon variée en droit de la protection sociale (I). Parmi les différentes natures qui lui sont affublées figure celle de principe. La question de la valeur de ce principe demeure toutefois grande ouverte (II). A notre sens, l’universalité est avant tout un principe directeur du droit de la protection sociale dont le contenu mérite d’être clarifié (III).

I- Les diverses utilisations de la notion d'universalité

339. L'universalité est régulièrement évoquée par la doctrine. Plusieurs auteurs font référence à la notion d'universalité en lui affublant des natures diverses : principe, méthode, objectif, « maître mot »⁶⁵⁹, « paradigme »⁶⁶⁰ ...

340. Éléments de discours. – Ainsi, selon Lola Isidro : « *l'universalité dans le domaine de la protection sociale, même si elle apparaît dans les textes législatifs, relève avant tout, non pas du discours, ou langage, du droit – c'est-à-dire dans lequel le droit légiféré est exprimé, -, mais du discours sur le droit ou le langage des juristes – c'est-à-dire celui par lequel le droit est décrit, commenté, interprété, en définitive, parlé* »⁶⁶¹.

De son côté, Mireille Elbaum y voit : « *un instrument de légitimation et de promotion, faisant implicitement référence à un processus d'extension et de maturation, donc de progrès, du système de protection sociale* »⁶⁶². Dans cette approche également, l'universalité n'est pas perçue comme une notion technique, mais davantage comme un élément de discours sur le droit, voire de discours politique.

341. Essence. - Pour certains auteurs, l'universalité provient de l'essence même du droit de la protection sociale. Ainsi, Jean-Pierre Laborde souligne « *Aussi bien l'essence que l'esprit de la sécurité sociale peuvent relever de l'idée d'universalité* »⁶⁶³. L'universalité est donc, selon l'auteur, la nature même de la Sécurité sociale. Elle serait une « *promesse* »⁶⁶⁴ de la « *sécurité du lendemain* »⁶⁶⁵ pour tous.

⁶⁵⁹M. Elbaum, « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux (1^e partie) », *RDSS* 2020. 548.

⁶⁶⁰N. Maggi-Germain (N.), « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *Dr. soc.* 2016. 792.

⁶⁶¹L. Isidro, « L'universalité en droit de la protection sociale », *Dr. soc.* 2018. 378.

⁶⁶²M. Elbaum, « L'universalité dans les réformes ... (*op. cit.*) » 548.

⁶⁶³J.-P. Laborde, « La Sécurité sociale, 70 ans d'âge, une idée neuve », in I. Daugareilh, M. Badel (Dir.), *La sécurité sociale : Universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Pedonne, 2019, p. 50.

⁶⁶⁴*Ibidem.*

⁶⁶⁵*Ib.*

Dans le même sens, certains auteurs décrivent la sécurité sociale comme une « *idée basée sur la solidarité et l'universalité* »⁶⁶⁶. L'universalité serait donc inhérente au droit de la Sécurité sociale. Un des deux éléments fondateurs.

342. Idéal. - A l'inverse, certains ne perçoivent dans l'universalité qu'un idéal. C'est le cas notamment de Mireille Elbaum qui qualifie l'universalité d'« *élément d'un idéal-type* » [d'Etat providence] dont la traduction peine à s'incarner complètement »⁶⁶⁷.

La notion d'idéal revient également dans les écrits de Lola Isidro, pour qui « *l'universalité est d'abord un idéal* »⁶⁶⁸ ce qui explique « *qu'il y a une distance quasi inévitable entre le principe et la réalité* »⁶⁶⁹. Cette distance entre le projet et la réalité est également mise en avant par Michel Borgetto qui parle notamment d'« *universalisation incomplète* »⁶⁷⁰.

L'universalité serait donc l'étoile du berger du droit de la protection sociale que ce dernier chercherait à réaliser sans que personne ne s'attende à ce qu'il y parvienne un jour. A ce titre, revient régulièrement la notion d'objectif pour qualifier l'universalité. Isabelle Daugareilh, Maryse Badel et Olivier Pujolar précisent ainsi : « *En France, c'est par les lois de généralisation que le législateur a cherché à atteindre l'objectif d'universalité.* »⁶⁷¹

343. Un principe. – Enfin, plusieurs auteurs voient dans l'universalité un principe. Michel Borgetto a ainsi notamment consacré un article à « *La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité* ».

Dans cet article, le professeur expose que le principe d'universalité : « *donne lieu à plusieurs usages ou acceptions. Dans son acception la plus courante, le principe d'universalité se trouve très souvent associé - voire parfois assimilé - à celui de généralisation : il vise d'une part, les populations couvertes, d'autre part les risques protégés ; mais dans une acception plus technique, qui n'exclut pas, mais complète la*

⁶⁶⁶ I. Daugareilh, M. Badel, O. Pujolar, « La sécurité sociale, en quête permanente de réalisation », in I. Daugareilh, M. Badel (Dir.), *La sécurité sociale ... (op. cit.)*, p. 9.

⁶⁶⁷ M. Elbaum, « L'universalité dans les réformes ... (op. cit.) », 548.

⁶⁶⁸ L. Isidro, « L'universalité ... (op. cit.) », 378.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ M. Borgetto, « La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité » *RDSS* 2016. 11.

⁶⁷¹ I. Daugareilh, M. Badel, O. Pujolar, « La sécurité sociale, ... (op. cit.) », p. 29.

précédente, le principe d'universalité désigne la nature ou le régime juridique de la prestation servie à l'individu : celle-ci étant considérée comme universelle lorsque son bénéfice est ouvert à tous et n'est pas subordonné à une condition de ressources.

Autrement dit, en droit de la sécurité sociale, c'est au regard de trois éléments ou critères qu'il convient d'appréhender le principe d'universalité si l'on veut apprécier la place exacte qui est la sienne : l'étendue de la population couverte ; la nature des risques protégés ; et les conditions d'accès aux prestations servies. »⁶⁷²

Lola Isidro relève de son côté que : « *L'universalité est en revanche volontiers présentée comme un principe, y compris par le législateur. Par exemple, à l'occasion de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le législateur, a énoncé, à l'article 63 de la loi, que « la prise en charge des soins par l'assurance maladie est assurée sans distinction liée à l'âge ou au handicap, conformément aux principes de solidarité et d'universalité rappelés à l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale » »⁶⁷³.*

344. Les quatre utilisations de la notion d'universalité. – Ainsi, si les auteurs s'accordent sur l'importance de la notion en droit de la protection sociale, la détermination de sa nature exacte est moins évidente. Dans les prochains développements, la notion d'universalité sera principalement utilisée pour décrire le principe guidant les réformes vers une couverture toujours plus large de la population. La reconnaissance d'un tel principe nécessite toutefois de s'accorder sur la nature et le contenu exact de ce principe.

L'universalité peut, selon nous, revêtir trois autres utilisations auxquels il sera également fait référence :

- L'universalité peut faire référence à une méthode d'extension des couvertures : l'universalisation. Elle doit alors être mise en parallèle avec la notion de généralisation. La généralisation est la méthode qui consiste à étendre la technique de l'assurance sociale à l'ensemble de la population. A l'inverse de la généralisation, l'universalisation n'implique pas de détachement du statut professionnel. La généralisation conduit la plupart du temps à une création d'un nouveau régime professionnel couvrant un risque similaire à celui existant pour

⁶⁷² M. Borgetto, « La Sécurité sociale... (op. cit.) », 11.

⁶⁷³ L. Isidro, « L'universalité ... (op. cit.) », 378.

un autre type de travailleur. L'universalisation, elle, consiste à détacher la protection du statut de travailleur. Elle conduira aussi à utiliser des techniques de type prestations universelles.

- Ainsi, l'universalité peut aussi renvoyer à une technique juridique : la prestation universelle. Les prestations universelles sont une technique de couverture, alternative à celle de l'assurance sociale ou de l'assistance, qui se caractérise par l'absence de conditionnalité liée au statut professionnel ou aux ressources. Elle peut ainsi être versée à tout résident ou citoyen. C'est aujourd'hui la technique utilisée en matière de frais de santé et de prestations familiales.
- Enfin, l'universalité peut renvoyer à un système. Elle permet alors d'opposer les systèmes de protection sociale universelle au système socioprofessionnel. Traditionnellement, le système de protection sociale français est un système socioprofessionnel. L'ouverture des droits aux prestations dépend du statut de travailleur, le calcul des prestations dépend du salaire et le mode de financement privilégié est celui de la cotisation calculée elle-même sur le revenu. Un système universel se caractérise par une gestion centralisée, des prestations liées à la citoyenneté ou à la résidence et un financement par l'impôt.

345. Universalité et système français de protection sociale. – Le système français de protection sociale est un système socioprofessionnel. Toutefois, le droit de la protection sociale demeure guidé par un principe d'universalité qui conduit le législateur à recherché une extension toujours plus importante de la couverture à l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux, et ce en recourant à diverses méthodes et techniques. Ce mouvement est-il de nature à transformer notre système socioprofessionnel en système universel ? Une telle transformation est-elle souhaitable et de nature à répondre aux enjeux posés par les nouvelles formes de travail ?

Pour le comprendre, il convient de déterminer la nature et le contenu du principe d'universalité dans notre droit de la protection sociale pour savoir de quoi ce dernier est porteur.

II- L'universalité comme principe

346. Le principe est une catégorie particulière du droit qu'il n'est pas toujours aisé de classer dans la hiérarchie des normes. Le dictionnaire *Vocabulaire juridique* répertorie ainsi sept sens différents à la notion de principe :

« 1. Règle ou norme générale, de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques. Ex : le principe des nationalités, celui de la souveraineté nationale. »

« 2. Règle juridique établie par un texte en termes assez généraux destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure »

« 3. Maxime générale juridiquement obligatoire bien que non écrite dans un texte législatif. »

« 4. Nom donné à une maxime intransgressable ; règle tenue pour absolue. »

« 5. Règle générale qui doit, à défaut de règle spéciale ou de dérogation particulière, régir une sorte de cas, par opposition à exception. »

« 6. Élément essentiel qui caractérise un régime, une Constitution. »

« 7. Au sens de Montesquieu, ressort qui permet à un régime de fonctionner. »⁶⁷⁴.

Ainsi, la notion de principe est une notion à la lisière du droit. Tantôt elle y est intégrée, tantôt elle gravite autour sans jamais obtenir la valeur juridique.

Pascale Deumier décrit le principe comme une « des figures inclassables dans le droit parce qu'elles défient toutes les constructions et explications »⁶⁷⁵. Selon elle, « les principes ont réussi à se faire admettre tant bien que mal, principalement par leur présence en toutes matières et en tout temps »⁶⁷⁶.

Dire que l'universalité est un principe du droit de la protection sociale veut en réalité tout et rien dire.

Les principes en droit peuvent être rangés en quatre catégories :

⁶⁷⁴ G. Cornu, *Vocabulaire ... (op. cit.)*, principe, p. 809.

⁶⁷⁵ P. Deumier, *Introduction générale au droit*, LGDJ, 6^e éd. 2021, p. 25, §15.

⁶⁷⁶ *Ibidem*.

- Les principes à valeur constitutionnelle (principes fondamentaux reconnus par les lois de la république et principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps) ;
- Les principes fondamentaux législatifs au sens de l'article 34 de la Constitution ;
- Les principes infra législatifs (les principes généraux du droit) ;
- Les principes directeurs.

Aussi, pour connaître la valeur du principe d'universalité en droit de la protection sociale, il convient de le ranger parmi ces principes.

347. Un principe constitutionnel ?. – Première question, l'universalité peut-elle se voir octroyer une valeur constitutionnelle ? Deux catégories de principes peuvent se revendiquer de valeur constitutionnelle : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la république (PFRLF) et les principes politiques, économiques et sociaux.

Ces deux catégories de principes sont évoquées par le préambule de la Constitution de 1946 :

« 1. Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

2. Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après : (...)»

Concernant les PFRLF, si la notion est restée longtemps incertaine, le juge constitutionnel l'a progressivement clarifiée. Il ressort désormais que pour être qualifié de PFRLF un principe doit répondre à trois conditions⁶⁷⁷ :

⁶⁷⁷ Principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLF), Fiche d'orientation, Dalloz, 2023 ; L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoantian, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 25^e éd. 2023, p. 159.

- Il doit énoncer une règle suffisamment importante, avoir un degré suffisant de généralité et intéresser des domaines essentiels pour la vie de la Nation⁶⁷⁸ ;
- Il principe doit trouver une base textuelle dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946⁶⁷⁹;
- Enfin, le principe doit avoir fait l'objet d'une application continue⁶⁸⁰.

A la lecture de cette définition, le principe d'universalité de la protection sociale ne semble pas pouvoir être qualifié de PFRLR dans la mesure où il n'apparaît pas proclamé dans les constitutions antérieures à 1946 et pour cause, la notion d'universalité du droit de la protection semble être née dans les années 1940. En outre, elle n'a jamais été proclamée ni par le Conseil constitutionnel ni par le Conseil d'Etat. Enfin et surtout, le juge constitutionnel l'a expressément exclu concernant les allocations familiales⁶⁸¹.

Concernant les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps, ces derniers sont ceux énumérés dans le préambule. Parmi eux, figurent ceux fondant le droit constitutionnel à la protection sociale, notamment les alinéas 10 à 11 déjà évoqués. Dans ces textes, la notion d'universalité n'apparaît pas clairement exprimée, toutefois la garantie « à tous » et à « tout être humain » n'est-elle pas l'expression d'un principe constitutionnel d'universalité de la protection sociale ? Il nous semble qu'une telle valeur pourrait être reconnue, mais alors qu'impliquerait ce principe ? Serait-il compatible avec la technique de l'assurance

⁶⁷⁸ Cons. const. 14 janv. 1999, n°98-407 DC, § 9.

⁶⁷⁹ Cons. const. 23 janv. 1987, n°86-224 DC, §15.

⁶⁸⁰ Cons. const. 20 juill. 1988, n°88-244 DC, §12.

⁶⁸¹ Cons. Constit., 18 déc.1997, n°97-393 DC : Cette décision concernait la constitutionnalité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 qui mettait sous condition de ressource les prestations familiales. Les requérants soutenaient qu'une telle mesure méconnaissait le principe fondamental reconnu par les lois de la République « d'universalité des allocations familiales ». Le Conseil constitutionnel a refusé d'y voir un principe fondamental reconnu par les lois de la République affirmant que : « (...) la législation républicaine intervenue avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé, à partir des années 1930, le devoir de la collectivité de protéger la cellule familiale et d'apporter, dans l'intérêt de l'enfant, un soutien matériel aux familles, en particulier aux familles nombreuses ; que, cependant, cette législation n'a jamais conféré un caractère absolu au principe selon lequel cette aide devrait être universelle et concerner toutes les familles ; qu'ainsi, notamment, la loi du 11 mars 1932, rendant obligatoire l'affiliation des employeurs à des caisses de compensation destinées à répartir la charge résultant des allocations familiales, ne prévoit l'attribution d'allocations qu'aux salariés ayant un ou plusieurs enfants à charge ; que le décret-loi du 29 juillet 1939, relatif à la famille et à la natalité française, a supprimé l'aide auparavant accordée dès le premier enfant, et n'a étendu le bénéfice des allocations familiales, à partir du deuxième enfant, qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle ; que, par la suite, l'ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française du 4 octobre 1945, portant organisation de la sécurité sociale, de même que la loi du 22 août 1946, fixant le régime des prestations familiales, ont subordonné au rattachement à une activité professionnelle le bénéfice des allocations familiales ; qu'ainsi l'attribution d'allocations familiales à toutes les familles, quelle que soit leur situation, ne peut être regardée comme figurant au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République mentionnés par le Préambule de la Constitution de 1946 ; » La question peut toutefois légitimement se poser de savoir si cette solution s'applique uniquement en matière de prestation familiale ou si elle peut être étendue à l'ensemble de la protection sociale.

sociale professionnelle qui attribue des droits non pas à tous les êtres humains soumis au droit français, mais uniquement à certaines catégories professionnelles ?

348. Un principe fondamental au sens de l'article 34 de la Constitution ? –

L'article 34 de la Constitution affirme « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.* ». Un tel principe existe en matière de frais de santé. Ainsi, la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie semble être celle qui a donné au principe d'universalité son expression la plus explicite. En effet, elle insère dans le code de la Sécurité sociale un tout nouvel article : l'article L. 111-2-1. Le premier alinéa de cet article dispose : « *La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de l'assurance maladie* »⁶⁸². Les caractères obligatoire, universel et solidaire de l'assurance maladie sont présentés comme « *les principes sur lesquels l'assurance maladie est fondée* » par l'exposé des motifs. Ce faisant, le législateur semble avoir conféré au principe d'universalité la valeur d'un principe fondamental visé à l'article 34 de la Constitution.

L'article L. 111-2-1 du Code de la Sécurité sociale est désormais rédigé de la façon suivante : « *La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale.* » Ainsi, le principe d'universalité ne vise que « *la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale* ». Les assurances sociales ne sont pas visées par le principe.

Aussi, un tel principe peut-il être reconnu de façon plus large à l'ensemble du droit de la Sécurité sociale voire à l'ensemble du droit de la protection sociale ?

C'est la lecture que semble en avoir fait le législateur en 2005 en se fondant sur l'article L. 111-1 du Code de la sécurité sociale. Ainsi, l'article 63 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées⁶⁸³ dispose :

« *La prise en charge des soins par l'assurance maladie est assurée sans distinction liée à l'âge ou au handicap, conformément aux principes de*

⁶⁸² Dernière version de cet alinéa depuis la loi n°195-1702 du 21 décembre 2015 : « *La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale.* »

⁶⁸³ L. n°2005-102, 11 févr. 2005.

solidarité nationale et d'universalité rappelés à l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale. »

De même, plusieurs décisions y font référence⁶⁸⁴. Comme le souligne Lola Isidro⁶⁸⁵, ce recours au principe d'universalité peut surprendre dans la mesure où l'article L. 111-1 du Code de la Sécurité sociale ne fait référence explicitement qu'au principe de solidarité nationale. A notre sens, l'absence de mention explicite est gênante, surtout que l'article L. 111-1 prend bien soin de distinguer les bénéficiaires auxquels s'adressent les garanties. Ainsi, au titre du premier alinéa, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie est assurée à « *toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière* ». En revanche, les risques, de toute nature, susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus sont garantis aux travailleurs. Le principe d'universalité ne s'applique donc pas à toute la protection sociale, mais uniquement aux frais de santé et aux charges familiales.

349. Un principe général du droit ? – « *Les principes généraux du droit sont des principes non écrits, autrement dit non expressément formulés dans des textes, mais qui, dégagés par le juge et consacrés par lui, s'imposent à l'administration dans ses diverses activités* »⁶⁸⁶. Dans deux arrêts du 26 octobre 2017⁶⁸⁷, la Cour d'appel de Colmar a affirmé que :

« Selon l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux en matière de sécurité sociale, selon les dispositions à adopter, et ainsi que reconnu par le Conseil constitutionnel dans son arrêt sur QPC du 19.11.2010.

Les articles L. 111-1, L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale reprennent ces principes de solidarité et d'universalité de la protection sociale, de même que l'article L. 213-1 relatif à l'organisation du régime général et des Urssaf qui appartiennent à l'organisation statutaire actuelle de la sécurité sociale ».

⁶⁸⁴ V. *Infra* : CA Colmar, 4ème Ch. SB, 26 octobre 2017, RG n° 15/03217 et n°15/03216 ; CA Versailles, 16ème Ch., 12 mars 2020, RG n° 17/09038.

⁶⁸⁵ L. Isidro, « L'universalité ... (op. cit.) », 378.

⁶⁸⁶ Principe général du droit, Fiches d'orientation, Dalloz, 2023.

⁶⁸⁷ CA Colmar, 4ème Ch. SB, 26 octobre 2017, RG n° 15/03217 et n°15/03216.

Prenant ensemble les articles L. 111-1 et L. 111-2-1 du Code de la Sécurité sociale, la Cour d'appel reconnaît un principe fondamental d'universalité applicable à l'ensemble de la protection sociale. Elle ne limite donc pas uniquement ce principe à la prise en charge des frais de santé comme cela pourrait être interprété à la lecture de l'article L. 111-2-1.

De manière plus furtive, un arrêt de la Cour d'appel de Versailles du 12 mars 2020⁶⁸⁸ fait également état d'un principe d'universalité qu'elle tire cette fois-ci uniquement de l'article L. 111-1 du Code de la Sécurité sociale. Ceci est plus surprenant dans la mesure où cet article, à la différence de l'article L. 111-2-1, n'évoque pas explicitement le principe d'universalité. L'universalité peut toutefois se lire dans l'esprit du texte :

« La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie. (...) »

Ainsi, la référence à « toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière » peut être interprétée comme suggérant un principe d'universalité. Il ne s'applique en outre qu'en matière de santé, famille et autonomie.

A la lecture de ces décisions, il peut être considéré qu'il existerait un principe fondamental d'universalité régissant l'ensemble de la protection sociale. Il s'agit toutefois uniquement de décisions de cours d'appel et aucune décision de cassation n'est venue à notre connaissance confirmer une telle position.

Surtout, étendre le principe d'universalité tel qu'entendu en matière de frais de santé à l'ensemble de la protection sociale peut paraître un peu hâtif. Comme souligné précédemment, la suite de l'article L. 111-1 du Code de la Sécurité sociale prévoit que les risques, de toute nature, susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus sont garantis aux travailleurs. Aussi, il est difficile de conclure que le principe d'universalité tel qu'il est conçu en matière de frais de santé s'applique de la même manière pour la retraite, le chômage ou encore les accidents du travail et maladies professionnelles.

⁶⁸⁸ CA Versailles, 16ème Ch., 12 mars 2020, RG n° 17/09038.

350. Un principe directeur ?⁶⁸⁹ - Dans son article, *L'universalité en droit de la protection sociale*, Lola Isidro affirme : « *Si l'universalité est un principe, elle l'est au sens d'un principe directeur.* »⁶⁹⁰. Cette qualification est effectivement celle qui nous semble la plus appropriée et sûrement la plus intéressante dans un contexte de réflexion sur l'avenir du droit de la protection sociale.

Le principe directeur est une catégorie juridique qui se développe de plus en plus en droit et qui pourrait être particulièrement utile au droit de la protection sociale dans une période où ce dernier cherche à se réinventer.

C'est la procédure civile qui a « porté la notion de principe directeur »⁶⁹¹, notamment en introduisant dans son Code des principes directeurs du procès. Le domaine de la procédure pénale lui a emboîté le pas. Poussés notamment en doctrine par le professeur Delmas-Marty, ils furent intégrés dans le code de procédure pénale par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 sans toutefois n'y être jamais expressément nommés. Dans la même logique, le Code de justice administrative s'est depuis l'ordonnance n°2000-387 du 4 mai 2000 doté d'un « décalogue » s'apparentant à une proclamation de principe directeur. Ce mouvement d'extension des principes directeurs pourrait s'étendre à d'autres domaines tels que la procédure constitutionnelle, l'arbitrage, la justice pénale des mineurs. Surtout, il ne s'est par arrêté au droit processuel. Ainsi, si le Code civil ne fait pas clairement état de principes directeurs, la notion est apparue à plusieurs reprises dans les débats lors de réformes. Marine Goubinat a, en outre, consacré une thèse sur le sujet⁶⁹². L'extension des principes directeurs ne s'arrête pas au droit civil. Ainsi, le Code des transports, par exemple, comporte un Livre II intitulé « les principes directeurs de l'organisation des transports ». L'ordonnance n°85-1181 du 13 novembre 1985, applicable en Nouvelle-Calédonie, comprend également un Livre I consacré aux principes directeurs en droit du travail. Dans d'autres domaines, les principes directeurs apparaissent dans la doctrine. C'est notamment particulièrement le cas en pénal. En matière sociale, Simon Riancho a proposé dans une thèse soutenue le 26 novembre 2019 l'introduction en droit du travail de principes directeurs⁶⁹³.

⁶⁸⁹ S. Riancho, *Les principes directeurs en droit du travail*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2019.

⁶⁹⁰ L. Isidro, « L'universalité ... (op. cit.) », 378.

⁶⁹¹ S. Riancho, *Les principes ... (op. cit.)*, p. 14, §10.

⁶⁹² M. Goubinat, *Les principes directeurs du droit des contrats*, Thèse de Droit, Université de Grenoble Alpes, 2016.

⁶⁹³ S. Riancho, *Les principes ... (op. cit.)*.

Malgré cette extension, il est encore difficile de trouver une définition précise du principe directeur. Si l'on s'attache au mot qui compose cette expression, le principe directeur est celui qui allie la grande généralité du principe⁶⁹⁴ à un pouvoir directif⁶⁹⁵. Il serait ainsi celui qui dirigerait, guiderait le droit. Dans sa thèse, Simon Riancho offre une définition de ce que recouvre, selon lui, la catégorie des principes directeurs : « *des normes juridiques identifiables, de hard law ou de soft law, d'une importance certaine au regard de leur domaine d'action, et qui correspondent aux propositions directrices et caractéristiques auxquelles une part importante des normes dudit domaine sont subordonnées. Ce faisant, ils sont porteurs de la dynamique du domaine qu'ils visent, et par là sont le reflet de certaines finalités témoignant de valeurs et/ou d'utilités sociales* »⁶⁹⁶. Actuellement, les dynamiques du droit de la protection sociale sont éparses et mouvantes, la détermination de principes directeurs et leur définition générale nous semblent pouvoir être vectrices de clarification du système.

Aucun manuel de droit de la protection sociale ne fait aujourd'hui état de principes directeurs du droit de la protection sociale. Pourtant, la détermination de tels principes pourrait être particulièrement utile aux réflexions sur l'évolution du modèle social actuel. Les nouvelles formes de travail, et plus encore les différents changements sociétaux, renversent certains repères du droit de la protection sociale. En outre, ils mettent en exergue certains paradoxes sur lesquels le droit est fondé. Tel est notamment le cas de l'utilisation de mécanisme de solidarité professionnelle pour mettre en œuvre un principe de solidarité nationale. L'identification de principes directeurs et leur délimitation permettraient selon nous une clarification des enjeux et des directions que le législateur se doit d'emprunter. Ceci faciliterait sûrement les réflexions portant sur les outils à mettre en place en un second temps.

Si l'on reprend la définition de Simon Riancho : « *des normes juridiques identifiables, de hard law ou de soft law, d'une importance certaine au regard de leur domaine d'action, et qui correspondent aux propositions directrices et caractéristiques auxquelles une part importante des normes dudit domaine sont subordonnées* ». Deux

⁶⁹⁴ « Le « principe » en droit ne désigne rien de bien précis. Le seul point d'accord est finalement sur sa généralité : il ne saurait être une question de « principe » pour qualifier une solution détaillée, proche d'une situation conjoncturelle. » Il est « entendu par tous comme renvoyant à une grande généralité et à l'incarnation de certaines valeurs qui inspirent le droit. » (P. Deumier, Introduction générale au droit, LGDJ, 6^e éd. 2021, pp. 25-26, §15)

⁶⁹⁵ L'adjectif « directeur » renvoie à ce qui « dirige » ce qui « conduit ». Il peut donc être compris comme ce qui dirige le droit.

⁶⁹⁶ S. Riancho, *Les principes ... (op. cit.)*, p. 121, §86.

principes au moins nous semblent devoir être érigés au rang de principes directeurs : le principe de solidarité et le principe d'universalité.

Le principe de solidarité apparaît clairement dans la loi et la jurisprudence. Il peut donc être considéré comme une norme identifiable de *hard law*. Il guide de manière évidente l'ensemble des dispositifs de protection sociale. Il fait aussi l'objet de nombreux travaux⁶⁹⁷. Il peut donc être considéré comme d'une importance certaine au regard de son domaine d'action et qui correspond aux propositions directrices et caractéristiques auxquelles une part importante des normes dudit domaine sont subordonnées.

Nous l'avons vu, le principe d'universalité apparaît proclamé de manière moins évidente. Il semblerait toutefois que le droit lui accorde une place de principe fondamental. Surtout, il apparaît régulièrement comme élément directif majeur des différentes réformes du domaine. Sous cet aspect, il semble pouvoir être qualifié de principe directeur du droit de la protection sociale.

Tant le principe de solidarité que celui d'universalité nécessitent une clarification des impératifs auxquels ils renvoient. La solidarité impose une mutualisation des risques. Toutefois au sein de quelle communauté ? Nationale ? Professionnelle ? En réalité, cela dépend de l'identification du second principe, le principe d'universalité.

III- Le contenu du principe d'universalité

351. Pour déterminer le contenu du principe directeur d'universalité, il est utile de s'intéresser au mouvement législatif qui s'en prétend. Le principe d'universalité est régulièrement évoqué dans les réformes du droit de la protection sociale. Pourtant, il renvoie à des réalités diverses. Mireille Elbaum en a ainsi fait une classification qui nous semble complète et juste :

- L'universalité peut tout d'abord se comprendre comme « *l'élargissement à tout ou partie de la population de couvertures ayant échappé aux processus de généralisation et d'extension réalisés depuis 1945 dans le cadre de la Sécurité*

⁶⁹⁷ Cf. *Supra* pp. 19-25.

sociale »⁶⁹⁸. C'est notamment le sens qui peut être donné à l'emploi de ce terme dans la réforme de l'assurance chômage de 2018.

- L'universalité peut également s'entendre comme « *l'harmonisation des droits sociaux acquis au travers de statuts professionnels ou sociaux différents* »⁶⁹⁹. Il s'agit notamment de l'universalité prônée par le projet de réforme des retraites de 2020.
- L'emploi de la notion sert à désigner, dans certains cas, « *le détachement complet de certaines protections de la référence à une affiliation professionnelle, présente ou passée, en termes de conditions d'accès comme de gestion des droits* »⁷⁰⁰. La réforme de la PUMA notamment relève de cette utilisation.
- Mireille Elbaum souligne que l'universalisation peut dans certains cas englober une « *individualisation des droits à couverture, corollaire éventuel d'une démarche « d'universalisation »* »⁷⁰¹.
- Il peut être lu en opposition à la notion de ciblage.
- Enfin, l'universalité peut être entendue comme synonyme d'« *unicité du pilotage, de la gouvernance et des règles de financement, à l'échelle des grands risques ou de l'ensemble de la protection sociale* »⁷⁰².

352. Ces différents objectifs renvoient en réalité à deux mouvements concomitants : un mouvement historique de généralisation, harmonisation et unification directement inspiré des préceptes beveridgiens et un mouvement plus récent d'individualisation des droits et de détachement de la logique socioprofessionnelle guidé davantage par le modèle scandinave.

⁶⁹⁸M. Elbaum, « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux (1^{re} partie) », *RDSS* 2020. 548

⁶⁹⁹*Ibidem.*

⁷⁰⁰*Ib.*

⁷⁰¹*Ib.*

⁷⁰² M. Elbaum, « L'universalité ... (op. cit.) », 548.

§2 *L'universalité dans l'esprit du législateur de 1945*

353. L'universalité n'apparaît pas proclamée telle quelle dans les textes fondateurs de la Sécurité sociale. Pourtant, le principe d'universalité n'y est pas absent pour autant.

Le projet de Sécurité sociale de 1945 est présenté comme directement influencé par le principe d'universalité du rapport Beveridge. Cette influence ressort de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, repris et modifié par l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale. L'universalité n'y apparaît pas clairement évoquée mais ressort de l'esprit de ce texte qui cherche à étendre la protection au plus grand nombre et au plus de risque possible. L'universalité recherchée est très semblable à l'universalité beveridgienne tant dans l'empreinte productiviste qui ressort du texte que par les objectifs de généralisation et d'harmonisation fixés.

Pour comprendre le principe d'universalité dans sa conception traditionnelle, il convient d'étudier sa principale source d'influence : le rapport Beveridge (I) et son application en droit français (II).

I- L'influence Beveridgienne

354. La lutte contre l'indigence. - Le 10 juin 1941, le ministre Arthur Greenwood commande une enquête sur le système de protection sociale britannique⁷⁰³. Lord William Beveridge est nommé président du comité en charge de cette enquête. Dans ce cadre, il publie en novembre 1942 un rapport intitulé « *Social insurance and allied services* » dans lequel il propose une profonde réforme du dispositif britannique.

Ce rapport sera lu et étudié de nombreuses fois et servira de base à de nombreux systèmes de protection sociale, dont le modèle français. De telle sorte que les auteurs

⁷⁰³ « On the 10th June 1941, the Minister without Portfolio (the Rt. Hon. Arthur Greenwood, M.P.) announced in the House of Commons that he had arranged with all the Departments concerned for a comprehensive survey of existing schemes of social insurance and allied services (...) » (W. Beveridge, *Social Insurance and allied services*, Report to Parliament by Command of His Majesty, 1942, p. 2).

qualifient le contenu de ce rapport de « Doctrine Beveridge »⁷⁰⁴. Ce document est au fondement d'une nouvelle conception de la protection sociale. La proposition de Lord Beveridge est, en effet, novatrice sous plusieurs aspects : elle offre une analyse systémique de la pauvreté, l'objectif du dispositif est d'« *éliminer l'indigence considérée par Beveridge comme « un scandale » dans les sociétés modernes.* »⁷⁰⁵ ; elle conçoit une nouvelle méthode de redistribution des richesses dans la société ; elle approche la protection sociale sous l'angle d'un droit de tous les citoyens, et non plus de certaines catégories d'entre eux.

355. Les trois « U »⁷⁰⁶. - Traditionnellement, la doctrine Beveridge est présentée comme reposant sur la règle dite des trois U : unité, uniformité, universalité.

Le rapport propose, tout d'abord, un dispositif fonctionnant grâce à une unité de gestion. Cette unité de gestion se présente sous deux aspects : d'une part, les facteurs d'insécurité sont réunis dans un système unifié qui doit réunir l'ensemble des branches de prestation ; d'autre part, la gestion du système est confiée à un organisme unique sur le plan géographique.

Le principe d'uniformité renvoie, quant à lui, aux prestations. Beveridge cherche à mettre en place un système dont les prestations offertes dépendront du besoin et non du salaire. Le principe d'universalité des prestations impose donc une participation et une garantie identique pour un même besoin.

Enfin, c'est là tout le cœur de cette section, la doctrine Beveridge repose sur le principe d'universalité. Ce principe s'applique aux risques couverts ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection. Strictement entendu, le système de protection sociale universelle doit donc couvrir l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux. Toutefois, la mise en œuvre pratique de ce principe général demande de se positionner sur la définition du risque social et sur les caractéristiques de la population couverte. Quels éléments rendent un risque « social » ? Tous les êtres humains doivent-ils être couverts, ou le système peut-il prendre en charge une population plus réduite ?

⁷⁰⁴ N. Kerschen, « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de Sécurité sociale de 1945 », *Dr. ouvrier* 1995. 415.

⁷⁰⁵ M. Borgetto, R. Lafore, *Droit ... (op. cit.)*, p.33, §48.

⁷⁰⁶ N. Kerschen, « La doctrine ... (op. cit.) », 415.

Dans le rapport Beveridge, l'universalité se cantonne, en réalité, à la population nationale. La grande nouveauté du rapport Beveridge est, en effet, de concevoir la Sécurité sociale comme un droit du citoyen⁷⁰⁷. Le champ de la protection sociale s'en trouve considérablement élargi en comparaison avec les systèmes antérieurs. Le choix aurait pu, toutefois, se porter sur une protection plus large encore, et se concevoir comme un droit de tout être humain. Ce centrage autour de la personne du citoyen peut s'expliquer par le caractère national du rapport.

En outre, ce n'est pas la simple qualité de citoyen qui permet l'ouverture du droit. Il ne s'agit pas d'un droit « gratuit », d'un « cadeau » de l'Etat, mais d'un droit offert en contrepartie d'un effort consenti par le citoyen à la société. Pour Beveridge, cet effort doit être celui de la participation à la production du pays. Aussi, si le dispositif qu'il met en avant prend des allures d'universalité, il se dessine tout entier pour le travailleur ainsi que, nouvelle originalité du système, sa famille. L'universalité des risques et des bénéficiaires est ainsi abordée sous l'angle de la *productivité*.

Deux approches peuvent être faites de la notion de Sécurité sociale, telles qu'abordées par le rapport Beveridge. La première est de se rapporter à la définition stricte donnée au paragraphe 300 de son rapport (A), la seconde est d'intégrer l'ensemble des postulats du rapport conduisant à une conception plus large de ce qu'est la Sécurité sociale (B). Dans les deux définitions, l'universalité de la Sécurité sociale est abordée sous l'angle productiviste, mais dans la seconde le principe semble plus abouti.

A- La Sécurité sociale stricto sensu

356. A la lecture de la définition que donne Beveridge de ce qu'il entend être la notion de Sécurité sociale, le principe d'universalité apparaît *limité*. Il se trouve modelé autour de la figure du travailleur, et, plus spécifiquement, d'une *conception industrielle* du travail et de la famille. Cette lecture est confirmée par la méthode recommandée par Beveridge pour mettre en place le dispositif.

⁷⁰⁷ W. Beveridge, *Le rapport Beveridge, ... (op. cit.)*, p. 90 : « Le plan couvre tous les citoyens, sans plafond de revenus, mais tient compte des différences de mode de vie ».

357. La notion. - Au sens strict, Lord Beveridge définit la Sécurité sociale dans les termes suivants : « *Le terme « Sécurité sociale » est ici employé pour désigner le dispositif qui garantit l'obtention d'un revenu de substitution quand les rentrées habituelles sont interrompues du fait du chômage, de la maladie ou d'un accident. Ce même dispositif permet aussi de préparer sa retraite, de s'abriter du besoin en cas de décès d'un soutien de famille et de parer à des dépenses exceptionnelles, celles liées aux naissances, aux mariages ou aux obsèques par exemple. En premier lieu, le terme de sécurité sociale signifie sécurité d'un revenu minimal et cette garantie doit être couplée à des procédures visant à retrouver dans les meilleurs délais la possibilité de gagner sa vie.* »⁷⁰⁸.

Lord Beveridge définit donc de manière assez précise ce qu'il entend par « Sécurité sociale ». Elle est une protection financière, l'assurance d'un revenu, dans quatre types de situations : la perte d'un emploi pour une personne en activité, le départ à la retraite du vieux travailleur, la perte d'un soutien familial, l'augmentation exceptionnelle des dépenses du foyer. Chacune de ces situations est en lien avec la situation professionnelle ou familiale.

La Sécurité sociale est donc l'assurance d'un revenu minimum dont la fonction est double : se substituer à la protection de l'emploi et de la famille et soutenir une hausse des besoins familiaux.

L'analyse de la définition de la Sécurité sociale permet d'entrevoir l'approche que Beveridge peut faire du principe d'universalité, à savoir, une universalité limitée ou « sélective »⁷⁰⁹, encadrée dans une conception productiviste de la société. La protection est due au citoyen qui contribue à l'effort productif ainsi qu'à ceux qui partagent son foyer. L'universalité ainsi conçue est donc empreinte de nationalisme et de productivisme. Est universelle la protection sociale applicable à tous les *citoyens-travailleurs* et à leur famille. En effet, si Beveridge vise régulièrement le « citoyen », ce dernier est, pour lui, synonyme de travailleur.

Dans la même logique, les risques pris en charge n'ont vocation qu'à couvrir des situations liées à la perte d'un emploi ou à une situation familiale.

⁷⁰⁸ W. Beveridge, *Le rapport Beveridge*, ... (op. cit.), pp. 161-162.

⁷⁰⁹ G. Perrin, « Le plan Beveridge : les grands principes », *RISS* n°1-2, 1992, p. 49 : « Il suit donc du principe d'universalité une extension remarquable de la gamme des éventualités et un élargissement sélectif du cercle des personnes protégées, qui accréditent l'idée d'un système complet de protection à l'égard de toute situation de nature à porter atteinte soit à la santé, soit au revenu individuel ou familial, et en faveur de toutes les personnes affectées par une telle situation ».

Les bénéficiaires de la Sécurité sociale de Beveridge ne peuvent donc être que des travailleurs ou des membres de leur famille. Par conséquent, la socialisation du risque n'est envisagée qu'au regard du travail et de la famille.

Ces éléments sont confirmés par la méthode proposée par Beveridge.

358. La méthode, l'assurance sociale. – Lord Beveridge propose plusieurs méthodes de couverture devant se compléter et permettre de couvrir, à terme, l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux. La principale d'entre elles est la technique de l'assurance sociale, cette dernière doit être complétée par deux autres techniques : l'assistance et l'assurance volontaire. Le mode de financement proposé est fonction de la méthode utilisée.

Le projet d'assurance sociale est le cœur du plan de Sécurité sociale de Beveridge. Ce projet consiste en la mise en place d'une assurance qui couvrirait tous les citoyens en échange d'une contribution obligatoire. Le caractère contributif du système peut paraître antagoniste à la notion d'universalité dans la mesure où, par nature, la couverture sociale est soumise à la condition de contribution. Le paradoxe s'efface dès lors qu'on analyse l'universalité à l'intérieur de la catégorie des contributeurs. Cette assurance repose sur six principes : taux forfaitaire de prestations ; taux forfaitaire de cotisations ; unité administrative ; adéquation des prestations ; généralisation à tous du système ; classification⁷¹⁰.

La combinaison des principes 1,2 et 4 laisse apparaître une conception très égalitaire du système. Pour la couverture d'un même risque, le taux de cotisation et de prestation sont donc les mêmes pour tous, quels que soient les revenus. Les plus riches comme les plus pauvres contribuent donc de façon égale au système. Le taux de prestation doit permettre de garantir un revenu minimum de subsistance pour une situation normale. Les prestations sont ainsi calculées en fonction du risque couvert et non des ressources du bénéficiaire. Le système instaure ainsi une mutualisation du risque, et ce faisant, une *solidarité égalitaire* de tous les citoyens-travailleurs face aux risques de tous les citoyens-travailleurs. Tous y contribuent de la même façon, sans que ceux qui pourraient y contribuer plus soient tenus de le faire. Le système instaure une redistribution horizontale, des « plus heureux » au « plus mal chanceux ». A ce stade,

⁷¹⁰ W. Beveridge, *Social Insurance and allied services*, Report to Parliament by Command of His Majesty, 1942, p. 9, §17.

le principe d'universalité cohabite avec celui d'uniformité. Le dernier principe de l'assurance sociale tempère toutefois ce lien.

Les deux derniers principes définissent la conception de l'universalité de Beveridge. Le système de protection doit être généralisé. Il doit protéger tous les citoyens. Toutefois, ces citoyens sont classifiés. Beveridge classe la population en six catégories : les salariés ; les actifs non-salariés ; les femmes au foyer ; les actifs sans emploi ; les jeunes ; les retraités. Ces catégories servent à la détermination des couvertures. Les risques sont ainsi étudiés par catégorie et non de manière uniforme pour l'ensemble de la population. Tous les citoyens ne bénéficient donc pas de la même protection sociale. Ce principe vient tempérer les principes d'universalité et d'uniformité de la doctrine Beveridge.

Cette classification est déterminée en fonction du rapport à l'emploi et à la famille. Les deux premières catégories sont les catégories des actifs. L'un des grands apports du rapport Beveridge est de chercher à étendre la protection sociale aux non-salariés. Il souligne notamment que *« Bien des gens qui travaillent à leur compte sont plus pauvres et mieux fondés à bénéficier d'une assurance d'Etat que les employés »*⁷¹¹. Toutefois, il ressort de cette classification qu'il ne les met pas au même plan que les salariés. Beveridge considère que les salariés et les non-salariés n'ont pas les mêmes besoins. Le risque chômage, par exemple, n'est pas couvert pour les travailleurs non-salariés. Le salarié demeure donc une figure centrale du rapport Beveridge, témoignage d'une approche influencée par la révolution industrielle.

De même, il est intéressant de noter qu'une catégorie particulière est réservée aux femmes au foyer. Le rapport Beveridge repose donc également sur une conception traditionnelle de la famille composée d'un « Monsieur gagne-pain », une femme au foyer et d'enfants.

L'universalité du rapport Beveridge, si elle se combine avec une certaine égalité du système, n'est pas synonyme d'uniformité parfaite. Une distinction est opérée en fonction du statut du travailleur, et du rapport de chacun au marché du travail et à la famille. La conception du travail et de la famille, utilisée pour définir cette

⁷¹¹ W. Beveridge, *Le rapport Beveridge, ... (op. cit.)*, p. 79, §4.

classification, est, en outre, une *conception industrielle*. Le salarié est la figure centrale, et le modèle familial est un modèle traditionnel.

Si l'assurance est présentée comme la technique principale de couverture, Beveridge envisage un système dans lequel elle serait complétée par d'autres méthodes et notamment l'assistance et l'assurance volontaire.

359. Le financement⁷¹². - Le choix du financement d'un système de protection sociale est important, car il témoigne du type de solidarité auquel la société cherche à recourir. Ainsi, un financement par l'impôt est fonction de ce que l'assuré peut payer. Un financement par cotisation est fonction de la prestation.

Une distinction doit également être opérée entre la contribution obligatoire du système de l'assurance sociale et la contribution facultative des assurances facultatives. Dans le cadre des assurances volontaires, la contribution peut être ajustée en fonction du risque propre à la personne, ce qui n'est pas le cas de la cotisation obligatoire.

Beveridge consacre plusieurs pages de son rapport aux choix du financement. Il envisage, tout d'abord, deux sortes d'imposition : une imposition générale ou une imposition spécifiquement dédiée à la protection sociale. Il souligne que cette seconde solution permet de garder un lien entre ce qui est payé et ce qui est perçu, et, de ce fait, facilite l'élargissement de l'assiette de cette imposition puisque les bénéficiaires du dispositif seront plus à même de comprendre à quoi leur sert le paiement de cet impôt. Lord Beveridge souligne toutefois qu'il existe plusieurs désavantages à recourir à cette forme d'imposition. Selon lui, il s'agit d'une méthode très peu appréciée des responsables du budget général et il y a de forts risques pour que ces impôts ne soient finalement pas utilisés pour ce à quoi ils étaient dédiés.

Toutefois, concernant la Sécurité sociale au sens strict, Beveridge se prononce en faveur de la contribution et non de l'impôt. En effet, selon lui, le dispositif de l'assurance sociale, qui est en réalité au centre du plan proposé, repose sur le principe contributif. Cela signifie que les plus riches contribuent à la même hauteur que les plus pauvres, contrairement à un système financé par l'impôt.

La contribution est, pour lui, la meilleure façon de se débarrasser du « means test ». De plus, la contribution est la meilleure façon de clarifier pour les bénéficiaires le lien

⁷¹² W. Beveridge, *Social Insurance ... (op. cit.)*, pp. 107-109.

entre la prestation et la contribution. Cela permet d'éviter de percevoir la Sécurité sociale comme un « cadeau » de la part de l'Etat pour lequel personne ne devrait payer. Enfin, Beveridge voit dans la cotisation une commodité administrative. La cotisation fournit automatiquement le dossier par lequel la demande d'admissibilité de l'assuré à une prestation particulière peut être vérifiée, ce qui est particulièrement utile dans un dispositif s'appliquant de façon personnalisée en fonction de la catégorie à laquelle appartient le bénéficiaire.

Ainsi, bien que le modèle Beveridgien soit souvent présenté comme un système privilégiant l'impôt, la contribution est, en réalité, le mode de financement privilégié par le rapport. Cette technique de financement conduit de nouveau à une certaine limitation de l'universalité puisque l'accès à la protection est conditionné à la contribution du citoyen. Le financement par l'impôt du système d'assistance vient toutefois rétablir une universalité plus *aboutie*, mais cette conception n'est que secondaire.

Outre, la contribution du bénéficiaire, Beveridge envisage de recourir à la contribution de l'employeur. Selon lui, une telle participation de l'employeur apporte de nombreux avantages. Tout d'abord, il est dans l'intérêt de l'employeur que ses salariés bénéficient de prestations de Sécurité sociale afin d'être efficace dans leur travail. Beveridge souligne, ensuite, qu'il est souhaitable que les employeurs se sentent concernés par la vie de ceux qu'ils emploient et qu'ils les voient comme des personnes humaines et non comme des instruments de production. Beveridge voit, enfin, dans la contribution de l'employeur, une façon de lui donner un statut pour le faire participer au système de l'assurance sociale.

Ces développements consacrés à la participation de l'employeur démontrent, une fois de plus, que le système se construit autour de la figure du salarié.

360. Le principe d'universalité, dans la conception de la Sécurité sociale au sens strict de la doctrine Beveridge, est donc une universalité limitée et « sélective »⁷¹³. La protection vise les citoyens, et plus particulièrement parmi eux, les travailleurs et leur famille.

⁷¹³ G. Perrin, « Le plan Beveridge ... (op. cit.) », *RISS* n°1-2, 1992, p. 49.

La conception du travail et de la famille est, en outre, une conception clairement traditionnelle, influencée par le modèle industriel. La figure du travailleur majoritairement mise en avant est celle du salarié, et la famille est présentée comme composée d'un homme qui travaille et d'une femme au foyer pouvant avoir un ou plusieurs enfants.

La conception de l'universalité, dans cette première approche de la Sécurité sociale, est donc empreinte à la fois de *nationalisme* et de *productivisme*. Dans la conception plus large du droit de la protection sociale, l'aspect productiviste demeure, mais la dimension nationaliste prend davantage d'importance, voire pourrait être presque entrevue une approche *humaniste*.

B- La Sécurité sociale lato sensu

361. Le plan Beveridge ne se résume pas à la seule proposition de la Sécurité sociale. Il expose également trois postulats nécessaires au bon fonctionnement du dispositif : une politique de prestations familiales, un système de santé efficace et « universel », une politique de plein emploi. En réalité, ces trois présupposés peuvent être intégrés dans une conception plus large de la Sécurité sociale.

Cette conception est intéressante, car elle se rapproche le plus de ce qui peut être considéré comme une *universalité aboutie*, notamment au travers de ces deux premiers postulats. La référence au plein emploi, mais également, celle à l'emploi dans les deux premiers postulats fait conserver, même dans l'approche élargie de la Sécurité sociale, son caractère *productiviste*.

362. Une universalité plus aboutie⁷¹⁴. - Selon Beveridge, pour être parfaitement effectif, le système de protection sociale doit, outre la mise en place d'une assurance sociale, organiser deux autres types de prestations : l'octroi d'une allocation pour enfant à charge et la mise en place d'un système « universel » de santé. Si Beveridge considère que ces dispositifs doivent faire l'objet de travaux spécifiques, il donne

⁷¹⁴ W. Beveridge, *Social Insurance ... (op. cit.)*, pp. 158-163.

suffisamment de détails pour se faire une idée de la démarche universaliste qu'il entend y attacher, notamment au travers de la technique et du financement proposés.

Le système d'allocation pour enfant à charge s'entend pour Beveridge en l'attribution automatique d'une allocation dès le deuxième enfant. L'un des arguments mis en avant est l'argument nataliste. Beveridge entend, par cette mesure, encourager la natalité en Grande-Bretagne⁷¹⁵.

Pour financer cette allocation, Beveridge propose la création d'une subvention spéciale du ministère des Finances. Il soutient que l'allocation pour enfant à charge doit être non contributive et découplée de l'imposition, et ne doit en aucun cas être liée à une cotisation d'assurance. Pour justifier cette position, Beveridge s'appuie sur deux arguments. La justification du recours à l'impôt est d'ordre surtout pratique. Beveridge souligne qu'il n'est pas possible d'augmenter indéfiniment la contribution de l'assurance sociale obligatoire. Il semble donc nécessaire de diversifier le financement. Le possible recours à des prestations en nature conduit également à privilégier un système de financement plus facilement adaptable⁷¹⁶.

Le mode de financement est donc différent de la Sécurité sociale au sens strict. Pour l'allocation, Beveridge privilégie un système d'imposition. Cela témoigne, pour ce risque, en particulier, d'une volonté d'instaurer un mode de redistribution des richesses. Tous les citoyens ne contribuent pas à cette protection de la même manière. Les familles ayant le plus les moyens de contribuer viennent en aide aux familles nombreuses.

Le deuxième postulat du rapport de 1942 est la mise en place d'un système de santé « complet ». Ce que Michel Bessières traduit par les termes « *services de santé et de rééducation universels* »⁷¹⁷. Ce deuxième postulat se divise en deux volets : la mise en place d'un service national de santé pour prévenir et traiter maladie et infirmité par des soins médicaux ; la rééducation et la réadaptation au travail par des moyens qui seront à la fois médicaux et paramédicaux.

L'universalité étendue est surtout perceptible dans le premier volet. Lord Beveridge préconise qu'un service national s'assure que chaque citoyen puisse accéder à l'ensemble des traitements médicaux dont il a besoin. Ici donc le bénéficiaire visé n'est

⁷¹⁵ W. Beveridge, *Social Insurance ... (op. cit.)*, pp. 154-158.

⁷¹⁶ *Ibidem*, p. 115, §415.

⁷¹⁷ *Ib.*, ... (op. cit.), p. 206.

plus le travailleur, mais le citoyen. Il n'exclut pas que la contribution à l'assurance sociale serve au financement du dispositif, mais son accès ne doit pas être soumis à contribution.

Les deux postulats ont donc deux points communs : la possibilité d'un financement par l'impôt et la préconisation du recours à une prestation d'un nouveau genre qu'il convient de qualifier de *prestation universelle*.

363. L'émergence des prestations universelles. - La logique de l'allocation pour enfant à charge et du service national de santé est donc différente de celle de la Sécurité sociale au sens strict. Il ne s'agit pas d'une logique contributive. Le bénéfice de la solidarité n'est pas conditionné à une contribution ni à l'appartenance à une catégorie particulière de la population (salarié, indépendant ...). Le simple fait d'être citoyen ouvre droit à la prestation en cas de survenance du risque couvert.

La technique préconisée par Beveridge n'est donc ici ni l'assurance sociale ni l'assistance. Il s'agit d'une troisième technique : le recours aux prestations universelles, c'est-à-dire, à des prestations sans condition de contributions ni de ressources. C'est une grande nouveauté dans la conception de la protection sociale.

Dès lors, le champ d'application de la Sécurité sociale *largo sensu* et plus large que celui de la Sécurité sociale *stricto sensu*. En effet, elle ne couvre pas uniquement les citoyens-travailleurs et leur famille, mais bien tous les citoyens. En ce sens, l'universalité est plus aboutie. La solidarité à laquelle il est recouru, est véritablement une solidarité nationale dans le sens où ce sont les citoyens entre eux qui se soutiennent en cas de survenance d'un risque qualifié de social, et non un sous-groupe au sein de la communauté nationale.

364. La couverture de sujets et de risques spécifiques. - Ces prestations sont démonstratives de la logique Beveridgienne tournée autour du besoin et non pas du maintien de salaire. Elles ont vocation à couvrir une augmentation de dépenses liées à des situations pour lesquelles Beveridge considère que la société se doit d'offrir un soutien. Dans le premier cas, cette augmentation de dépenses est liée à l'arrivée d'un enfant. Dans une société cherchant à maintenir un taux de natalité haut, entre autres pour soutenir le modèle de Sécurité sociale, la société se doit de soutenir les familles

les plus nombreuses. Dans le second cas, il s'agit d'une augmentation de dépense liée à des frais de santé.

Dans les deux cas, il semble que le droit de tous les citoyens à être protégé du besoin n'est pas l'unique fondement qui pourrait être invoqué. Dans le premier cas, se dessine également un droit de l'enfant à être protégé du besoin. Le sujet de droit est donc particulier puisqu'il s'agit d'un enfant. Ce sujet de droit est donc un sujet particulièrement vulnérable. Dans le second cas, un second droit peut être invoqué : le droit à la santé. Le recours aux prestations universelles, en alternative à l'assurance sociale ou à l'assistance, semble donc pouvoir être justifié par la particularité du risque couvert ou du bénéficiaire.

Les deux premiers postulats de Beveridge dévoilent donc, dans une conception plus large de la Sécurité sociale, un nouvel aspect du principe d'universalité. Celui-ci est plus attaché à la personne, plus humaniste ou, du moins, plus nationaliste. Toutefois, par d'autres éléments, ces mêmes postulats renforcent l'approche productiviste du rapport.

365. Le maintien de la logique productiviste⁷¹⁸. - Malgré l'encouragement que le rapport semble faire aux prestations universelles dans ses développements sur les postulats de base, la logique productiviste demeure maintenue. Elle l'est tout d'abord, de manière particulièrement prononcée, dans le postulat C dont l'objet est le maintien du plein emploi. Elle se retrouve également dans les deux premiers postulats.

Pour Lord Beveridge, un système viable d'assurance sociale nécessite le maintien d'un haut taux d'emploi. Se retrouve ici l'influence keynésienne. Ce troisième pré-supposé démontre de nouveau la place centrale laissée au travail dans la conception beveridgienne de la Sécurité sociale. Ce lien intime, entre protection sociale et travail, s'explique, tout d'abord, par le fait que dans la conception de Beveridge, l'emploi apparaît comme la première des protections sociales. L'emploi protège l'individu contre la précarité. La garantie d'un emploi doit lui assurer l'accès à la protection financière.

⁷¹⁸ W. Beveridge, *Social Insurance ... (op. cit.)*, p.151, § 411-412, pp. 163-165.

En second lieu, le modèle économique est réfléchi de telle sorte que la protection sociale et le plein emploi s'alimentent mutuellement. Le plein emploi permet le versement de cotisations nombreuses et donc le financement du système. En échange, la protection sociale assure la réinsertion rapide des personnes privées d'emploi sur le marché du travail.

Enfin, le travail apparaît comme la principale source d'épanouissement pour l'homme. La Sécurité sociale n'est qu'un soutien financier pur. Elle n'a pas pour rôle d'assurer le bonheur de l'être humain contrairement à son activité professionnelle.

Beveridge admet d'emblée que garantir à tous un emploi est chose impossible et que l'objectif n'est pas d'atteindre le plein emploi, mais d'éviter le chômage de masse et les périodes de chômage de longue durée⁷¹⁹. L'universalité pure d'un dispositif de garantie d'emploi n'est donc pas prônée, mais figure comme objectif vers lequel il faut tendre. Par ailleurs, le présupposé du plein emploi conduit à justifier une universalité limitée aux travailleurs concernant la Sécurité sociale au sens strict.

Ce troisième postulat appuie donc de manière conséquente l'approche productiviste de la protection sociale et encourage une universalité limitée. Malgré le recours aux prestations universelles, l'aspect productiviste se retrouve également dans les deux premiers postulats.

Concernant le premier postulat, Beveridge justifie le souhait de la mise en place, au niveau national, d'une allocation pour enfant à charge, par le fait qu'il lui paraît irraisonnable de garantir un revenu minimum, en cas de perte d'emploi, si le revenu tiré d'une activité n'est pas suffisant pour subvenir aux besoins d'une famille. La logique est identique à celle de la prise en charge des besoins de la famille promue dans la vision stricte du droit de la Sécurité sociale. La volonté de Beveridge est que le travailleur puisse subvenir aux besoins de sa famille qui doit être sa préoccupation principale.

Beveridge souligne également que l'un des intérêts du versement d'une allocation pour enfant à charge en tant en période d'activité que de chômage est de ne pas décourager à l'emploi. En effet, il considère qu'en l'absence d'une telle allocation,

⁷¹⁹ W. Beveridge, *Le rapport Beveridge, ... (op. cit.)*, p. 219, §441 : « Le postulat C n'exige pas l'élimination du chômage sous toutes ses formes, mais la suppression du chômage de masse et du chômage de longue durée affectant année après année, les mêmes personnes. »

le besoin de la famille devrait être pris en compte dans l'allocation chômage. Or l'allocation chômage pourrait alors devenir désincitative à l'emploi. Si elle ne prenait pas en compte ces besoins, en revanche, elle serait inadéquate au besoin. L'avantage d'une allocation pour enfant à charge, détachée de l'emploi, est donc de garantir l'attractivité de l'emploi. Ainsi, même dans le cadre des prestations universelles, en principe détachées de l'emploi, le souci de faire de l'emploi la protection première est présent.

366. Le service de réadaptation et rééducation au travail⁷²⁰. – Le deuxième volet du postulat B consiste en la mise en place d'un système de rééducation et de réadaptation au travail par des moyens qui seront à la fois médicaux et paramédicaux. Cette volonté de consacrer, dans le dispositif de santé, un service spécifique à la réadaptions au travail montre, de nouveau, que le système, même lorsqu'il vise l'ensemble des citoyens, est tourné tout entier vers la conservation de la capacité de travail des citoyens. Le citoyen doit pouvoir être en bonne santé, car ce faisant il contribue au modèle productif, mais il assure également ainsi sa propre sécurité et son propre bonheur.

367. La conception de l'universalité dans le rapport et dans la doctrine Beveridge. – Dans le rapport Beveridge, la notion d'universalité renvoie donc à deux réalités.

Dans un premier sens, elle est synonyme de généralisation. Le rapport promeut l'extension du système de protection sociale au-delà des seuls travailleurs salariés et des catégories les plus pauvres de la population. Il cherche également la couverture d'un maximum de risques. Toutefois, le rapport limite cette universalisation à la figure du *citoyen-travailleur* et à ses besoins familiaux, tous deux conçus de façon traditionnelle. Le travailleur est soit salarié, soit non-salarié, et la famille est composée d'un travailleur et d'une femme au foyer. D'autre part, l'universalité n'est pas synonyme d'uniformité. L'uniformité, deuxième principe du plan, n'apparaît qu'à l'intérieur de classes de la population. Tous les travailleurs ne sont pas traités de la même manière et les travailleurs salariés apparaissent comme la catégorie première du

⁷²⁰ W. Beveridge, *Social Insurance ... (op. cit.)*, p. 158, §426.

plan. Ainsi conçue, l'universalité s'articule avec la technique de l'assurance, technique privilégiée par le rapport.

L'universalité s'entend également dans un sens plus strict. Elle renvoie à des prestations ouvertes sans autres conditions que la réalisation du risque – les prestations universelles. Tel est notamment le cas des prestations santé et de l'allocation pour enfant à charge. Dans la conception Beveridgienne, les prestations semblent toutefois cantonnées aux seuls nationaux. Pour ces prestations, en particulier, Beveridge propose des financements par l'impôt. Il envisage, toutefois, également le recours aux ressources de l'assurance sociale, mais sans conditionner l'accès à une quelconque contribution.

Si dans la seconde conception le rapport entre travail et protection sociale est moins évident, l'ensemble du rapport Beveridge propose une conception de la protection sociale encadrée dans le modèle productif. L'ensemble du plan a vocation à soutenir les citoyens-travailleurs et leur famille dans une optique tant nationaliste que productiviste. L'universalité de la protection sociale est dans sa première conception, comme dans la seconde, conçue comme un outil au service de la production industrielle.

Le rapport Beveridge a été une source d'inspiration importante du modèle de protection sociale français et son esprit se retrouve dans les premières réformes d'après-guerre. Aussi, le principe d'universalité en droit français est avant tout porteur d'une logique qui peut être qualifiée de beveridgienne.

II- L'universalité dans l'esprit de 1945⁷²¹

368. Le lien fort entre protection sociale et travail. – Le plan de sécurité sociale de Pierre Laroque de 1945 s'inspire du rapport Beveridge. Du moins, s'y retrouve un certain nombre de similarités. Dans son discours du 23 mars 1945, Pierre Laroque émet le souhait d'offrir à tous : « *la garantie donnée à chacun qu'il disposera en toutes circonstances d'un revenu suffisant pour assurer à lui-même et sa famille une existence décente, ou à tout le moins un minimum vital.* »⁷²² Son objectif est d'instaurer un

⁷²¹ H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)* ; P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ... (op. cit.)*, Vol. 4, 1945-1970, ; B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale ... (op. cit.)* ; Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité sociale... (op. cit.)*, Tome III, 1.

⁷²² P. Laroque, « Discours prononcé le 23 mars 1945 à l'école nationale d'organisation économique et sociale », *RFAS* 2008, p. 157, in W. Mastor, J. Benetti, P. Egea, X. Magnon, *Les grands discours de la culture juridique*, Dalloz, 2^e éd., 2020, p. 193.

dispositif d'une grande généralité tant dans la couverture des risques couverts que des bénéficiaires. Il précise dans ce même discours « *général, ce régime doit l'être aussi quant aux bénéficiaires de la sécurité sociale, car, si l'on exclut les allocations familles qui bénéficient aux travailleurs indépendants, l'on peut dire que l'ensemble de notre système actuel profite à peu près exclusivement aux travailleurs salariés. Or il ne faut pas oublier que la France est par excellence un pays d'artisans, de petits commerçants, d'exploitants agricoles, et, dans un tel pays, un système de sécurité sociale qui ne s'appliquerait pas à ces catégories de travailleurs demeurerait nécessairement imparfait et inadapté. Il faudra nécessairement étendre, généraliser* »⁷²³.

Cet objectif est repris par l'ordonnance de 1945. Ce texte instaure un dispositif dont l'objectif est de remplacer les divers systèmes de protection sociale alors en place par un dispositif général et complet. L'exposé des motifs de l'ordonnance affirme ainsi :

« la sécurité sociale appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre. Le but final à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité »

L'objectif de l'ordonnance est donc de couvrir « *l'ensemble de la population du pays* » contre « *l'ensemble des facteurs d'insécurité* ». L'article 1^{er} restreint toutefois tant les bénéficiaires que ce qu'elle considère être un facteur d'insécurité. L'ensemble de la population se transforme ainsi, quelques lignes plus loin, en « *les travailleurs et leurs familles* » et l'ensemble des facteurs d'insécurité en « *les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent* ».

La première similarité entre l'ordonnance de 1945 et le rapport Beveridge est ainsi le lien intime entre protection sociale et travail. La protection sociale prend en charge la protection financière de la personne que le travail ne protège plus. L'emploi est donc conçu comme la première des protections. La seconde est la place de la famille.

⁷²³ P. Laroque, « Discours prononcé ... (op. cit.) », p. 196.

La protection sociale supporte le travailleur et sa famille, en qualité de famille d'un travailleur. Ces éléments découlent tant des bénéficiaires que de la définition des risques sociaux offerte par l'article 1.

369. Un principe aux allures d'objectif. - L'ordonnance fait toutefois preuve de lucidité et prévoit qu'un tel projet ne se fera pas en une seule fois. L'exposé des motifs énonce ainsi : *« un tel résultat ne s'obtiendra qu'au prix de longues années d'efforts persévérants, mais ce qu'il est possible de faire aujourd'hui, c'est d'organiser le cadre dans lequel se réalisera progressivement ce plan »*.

Ainsi, les deux derniers alinéas de l'article 1 de l'ordonnance organisent la réalisation de ce plan en plusieurs étapes. Dans un premier temps, doivent être repris et étendus à l'ensemble des salariés les dispositifs préexistants : assurances sociales, assurance accident du travail et maladie professionnelle, allocation vieux travailleurs. Dans un second temps, de nouvelles ordonnances doivent « harmoniser » ces législations et élargir la couverture *« à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur »*. L'ordonnance fixe donc deux objectifs : un objectif de généralisation des couvertures et un objectif d'harmonisation.

370. L'objectif de généralisation. – L'objectif de généralisation est directement inspiré du rapport Beveridge. Nous l'avons vu, le principe d'universalité du rapport Beveridge peut s'interpréter de deux façons. Il peut se comprendre comme un principe imposant la généralisation d'une couverture à l'ensemble de la population – cette couverture peut toutefois varier en fonction de la place de l'individu dans le modèle productif – ou comme l'existence d'un droit de chaque citoyen à bénéficier d'une couverture. L'ordonnance de 1945 propose un objectif d'universalité beveridgienne au sens de la généralisation. L'objectif affiché est que l'ensemble de population, assimilé à l'ensemble des travailleurs et leur famille, bénéficie à terme de la protection sociale.

Cet objectif est toutefois dès le départ fragilisé par l'échec du second principe beveridgien : l'unité. Les réformateurs du droit de la protection sociale ont eu pour ambition de suivre à la lettre les recommandations du rapport Beveridge concernant l'unité de gestion. Une caisse unique devait gérer l'ensemble des risques pour l'ensemble des assurés. Ce fut d'ailleurs l'un des premiers sujets à être débattu. Le

projet d'ordonnance prévoyait la mise en place d'une caisse unique dont la gestion serait confiée à l'Etat. Cette caisse aurait dû gérer l'ensemble des risques à savoir les AT-MP, les assurances sociales et les prestations familiales, pour l'ensemble des assurés sociaux. Elle devait, en outre, être gérée par l'Etat. Une telle unité aurait été une base solide à l'universalité prônée par le rapport Beveridge. Or, principalement pour des raisons politiques, ce projet fut un échec. La caisse unique ne vit jamais le jour et la gestion par l'Etat du système de protection sociale fut remise en cause. En outre, l'ensemble des risques ne furent pas confiés à la Sécurité sociale puisque le risque chômage en est, encore aujourd'hui, exclu⁷²⁴.

A ce premier obstacle s'est ajoutée la résistance des travailleurs non-salariés eux-mêmes au mouvement de généralisation. Malgré ces difficultés, la généralisation de l'assurance sociale est demeurée et demeure encore aujourd'hui un objectif porté par le droit de la protection sociale, qui nous le verrons a influencé de nombreuses réformes.

371. L'objectif d'harmonisation. - Le second objectif présenté par l'ordonnance est un objectif d'harmonisation des législations. Cette harmonisation semble devoir s'interpréter comme une harmonisation des prestations.

Il y a ici une distinction entre harmonisation et principe d'uniformité beveridgien. L'uniformité Beveridgienne consiste à offrir à une catégorie de travailleur les mêmes prestations en échange d'une même contribution. La logique est donc différente. L'harmonisation française semble chercher à s'appliquer à l'ensemble des travailleurs et non à une seule catégorie d'entre eux.

En revanche, il ressort de l'article 30 de l'ordonnance que le législateur a cherché à mettre en place une cotisation unique et uniforme. L'article 31 prévoit à titre provisoire une cotisation fixée en fonction du salaire. Ce mode de financement, directement inspiré des assurances bismarckiennes, est finalement le dispositif qui a été maintenu. Cette règle crée un choc des logiques. Le système cherche à garantir un minimum vital au travers du maintien des salaires.

⁷²⁴ H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)* ; P. Toucas-Truyen, *Guide du chercheur ...*, Vol. 4, 1945-1970 ; B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale ... (op. cit.)* ; Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité sociale. ... (op. cit.)*, Tome III, 1945-1981.

Elle contribue également à faire peser sur le système de protection sociale une dimension socioprofessionnelle. Dès lors que le montant de la prestation dépend du salaire, l'emploi prend une place déterminante dans la protection sociale de l'assuré. La négociation collective, notamment sur le salaire minimum, devient cruciale.

Surtout, l'absence de généralisation préalable des assurances sociales ne permet pas une harmonisation des prestations. Aussi, l'harmonisation au même titre que la généralisation est demeurée au rang d'objectif.

372. Ainsi, traditionnellement, le principe d'universalité fixe un objectif de généralisation et d'harmonisation des dispositifs d'assurance sociale à l'ensemble des travailleurs et leur famille. Un certain nombre de difficultés posées par les nouvelles formes de travail est directement induit par l'absence de réalisation de ces objectifs. C'est notamment le cas des questions liées aux travailleurs indépendants économiquement dépendants dont l'accès au régime général est l'un des principaux enjeux de la qualification de la relation de travail.

Plusieurs réformes ont été adoptées depuis 1945 cherchant à atteindre progressivement la généralité du système. Quels aménagements réglementaires permettraient alors la réalisation pleine de cet objectif et seraient-ils de nature à répondre aux enjeux des nouvelles formes de travail ?

En réalité, outre la mise en exergue de l'absence de réalisation de la généralisation et de l'harmonisation, les nouvelles formes de travail ont conduit le principe d'universalité à se transformer. En effet, depuis quelques années en sus des objectifs de généralisation et d'harmonisation, le principe d'universalité est également porteur d'un objectif de « sécurisation des parcours professionnels ».

Section 2 – La sécurisation des parcours professionnels, un nouvel enjeu derrière le principe d'universalité

373. La montée du chômage dans les années soixante-dix et le constat d'une dualisation du marché du travail ont conduit les pouvoirs publics à chercher à adapter le droit social. Ces derniers ont alors progressivement proclamé une volonté de sécuriser les parcours professionnels. Le principe d'universalité du droit de la protection sociale est alors devenu, en sus d'un objectif de généralisation et

d'harmonisation des assurances sociales, un objectif de garantie d'une continuité des droits tout au long du parcours professionnel.

Cet objectif est né de débats théoriques sur la scène nationale (§1) mais également de l'influence de pays voisins au sein desquels semble être apparu un nouveau modèle de protection sociale : le modèle scandinave de flexicurité (§2).

§1 Les sources théoriques d'influence

374. A partir des années quatre-vingt-dix, plusieurs projets sont présentés cherchant à sécuriser les parcours professionnels et protéger les travailleurs mobiles de la précarité. La recherche de cette sécurisation passe par deux biais : l'amélioration du contrat de travail (I) ou au contraire le détachement de la couverture sociale de ce contrat et l'attachement au statut d'actif (II).

Les projets de sécurisation des parcours professionnels sont nombreux⁷²⁵. Nous n'en avons sélectionné ici que quelques-uns afin d'illustrer une tendance.

I- La sécurisation des parcours par le contrat de travail

375. L'un des premiers projets d'envergure français à avoir été proposé concernant la sécurisation des parcours professionnels est le contrat d'activité de Jean Boissonnat. Ce projet utilise comme base de la protection sociale un contrat de travail amélioré pour pouvoir prendre en considération d'autres types de situations que le salariat. Il n'en demeure pas moins que le salariat reste la principale source de protection (A). Dans la même logique, quelques années plus tard, Pierre Cahuc et Francis Kramarz proposent la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle reposant sur une amélioration de l'assurance chômage et l'accès à la formation ainsi que sur un contrat de travail unique (B).

⁷²⁵ Outre les projets présentés peuvent également être cités les rapports suivants : E. Arnould-Brill, *La sécurisation des parcours professionnels*, Avis et rapport du Conseil Economique et social, juin 2007 ; P. Morange, *La flexicurité à la française*, Rapport d'information de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, avril 2010 ; D. Pennel, *Pour un Statut de l'Actif. Quel droit du travail dans une société post-salariale ?* Génération Libre 2015.

A- Le contrat d'activité de Jean Boissonnat, 1995⁷²⁶

376. Le premier rapport d'importance à avoir recherché une solution à l'insécurité professionnelle est le rapport Boissonnat. Ce rapport faisait le même constat que de nombreux travaux aujourd'hui : vieillissement de la population, mondialisation, développement technologique. Pour adapter le droit social aux transformations de l'emploi, ce rapport propose la création d'un contrat d'activité englobant à la fois le contrat de travail classique et des dispositifs d'insertion, de formation professionnelle et d'assurance chômage afin de répondre aux problématiques des parcours discontinus.

Le rapport expose trois objectifs majeurs de ce dispositif (1) et propose une description plutôt précise de sa possible mise en œuvre (2).

1° Les objectifs du contrat d'activité

377. Le rapport Boissonnat décrit trois objectifs du contrat d'activité : la prise en compte passage du « travail marchandise »⁷²⁷ au « travail global » ; la consolidation des fonctions d'intégration sociale, d'épanouissement personnel et d'accès à l'autonomie du contrat de travail et la recherche de compétitivité des entreprises.

378. Une nouvelle conception du travail. – Tout d'abord, le contrat d'activité vise à prendre en compte le passage du « travail marchandise » au « travail global ».

Le contrat d'activité permettrait, selon le rapport, d'actualiser et d'élargir le « *cadre d'organisation des relations de travail qu'est aujourd'hui le contrat de travail* »⁷²⁸.

Le contrat de travail classique ne tient compte que du « *travail productif direct et subordonné* », or le rapport souligne que d'autres éléments doivent être pris en compte. Il cite, par exemple, l'investissement en formation, l'implication dans le travail, les qualités relationnelles ou encore, toutes les tâches autonomes et

⁷²⁶ Commissariat général du plan, *Rapport de la commission présidée par J. Boissonnat. Le travail dans vingt ans*, Edition Odile Jacob, 1995, pp. 278-304 ; P. Morange, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexisécurité à la française*, Assemblée nationale, avril 2010, pp. 13-15.

⁷²⁷ Expression d'Alain Supiot, citée par Jean Boissonnat.

⁷²⁸ Commissariat général du plan, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 281.

« dématérialisées »⁷²⁹. Ces différents éléments ont, selon le rapport, une utilité productive dont le contrat d'activité doit faire état.

En outre, le rapport remet en cause la pertinence des « *mécanismes juridiques tayloriens d'identification et de comptage du temps de travail* »⁷³⁰. Les nouvelles formes de travail davantage autonomes et dématérialisées invitent à repenser la détermination du temps de travail. D'autant qu'il semble indispensable de prendre en compte le temps de communication, d'information et de formation.

Le rapport invite donc à une nouvelle conception du travail par le droit social plus générale, ne s'arrêtant plus uniquement aux seules tâches subordonnées.

379. La consolidation des fonctions d'intégration sociale, d'épanouissement personnel et d'accès à l'autonomie du contrat de travail. – Par ailleurs, le contrat d'activité doit permettre à tous d'alterner travail salarié, indépendant et associatif, et formation. « *Le contrat d'activité vise à favoriser une mobilité qui ne soit pas synonyme de précarité, d'insécurité et d'exclusion* »⁷³¹.

Cette préoccupation témoigne de nouveau d'une volonté de prise en compte du travail de manière globale. Le contrat d'activité ne vise pas que le seul travail salarié mais cherche à inclure dans son champ tout type d'actif y compris les travailleurs non-salariés ou les non-travailleurs exerçant des fonctions sociales utiles à la société dans le cadre associatif. L'objectif du contrat d'activité est donc de permettre à chaque individu de se former et changer de statut tout en conservant une couverture sociale décente.

380. La compétitivité par la souplesse. – Enfin, le dernier objectif du contrat d'activité est d'offrir aux entreprises une « *flexibilité mutualisée* ». ⁷³². Il s'agit, au travers de la formation de groupement d'employeurs, d'assurer une flexibilité au sein des entreprises, gage d'une meilleure compétitivité.

381. En conclusion, le rapport explique qu'« *Il s'agit de concilier souplesse productive, évolution du travail et continuité des parcours professionnels, d'ouvrir de*

⁷²⁹ Commissariat général du plan, *Rapport ... (op. cit.)*, pp 281-282.

⁷³⁰ *Ibidem*, p. 183.

⁷³¹ *Ib.*, p. 284.

⁷³² Expression de J-L. Dayan cité in Commissariat général du plan, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 286.

nouveaux espaces et de nouvelles périodes de mobilité et de responsabilité assortis de garanties en termes d'identité socio-professionnelle, de revenu et de statut. En revanche, le contrat d'activité n'a pas pour objectif de masquer la réalité du chômage ou bien de promouvoir le concept de « pleine activité » où les notions d'emploi, de travail et d'activité seraient à tort confondues et qui justifierait la prise en charge par la collectivité, sous forme d'allocation universelle ou de revenu d'existence, d'une partie de la population, de fait exclue durablement du travail »⁷³³.

2° Objet et champ d'application du contrat

382. Le rapport propose une description concrète du dispositif. Le contrat d'activité serait une nouvelle forme juridique. Partant du contrat de travail tel qu'il existait en 1995, il l'élargit sous trois aspects : son objet, son espace temporel, son champ personnel.

383. L'objet. - Concernant l'objet, au-delà de l'accès à l'emploi et à la formation, le contrat doit permettre à chacun de construire un parcours professionnel alternant différentes formes d'emploi. Le contrat d'activité n'organiserait donc plus uniquement la relation de travail salarié, mais celle de l'« actif » avec la structure ou le groupe de structure pour lequel il travaille.

Concrètement, cela signifierait pour le travailleur :

- Un renforcement d'un droit à l'orientation professionnelle et au suivi individualisé de son itinéraire professionnel ;
- La garantie de l'accès à l'emploi salarié normal pendant une fraction minimum de son contrat d'activité ;
- L'assimilation progressive du statut des stagiaires de la formation professionnelle à celui du travailleur salarié ;
- Le rapprochement des statuts du travailleur indépendant et du travailleur salarié afin d'encourager la création d'entreprise et les initiatives du salarié qui créerait son propre emploi en supprimant les pénalités sociales dues au changement de statut, c'est-à-dire les revenus, conditions de travail et protection sociale.

⁷³³ Commissariat général du plan, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 286.

- Le développement de fonds de revenus mutualisés au sein du groupement d'entreprises auquel il serait lié par le contrat d'activité. L'objectif de ces fonds serait de lisser la rémunération du travailleur pendant la durée de son engagement, et de lui aménager un système de protection sociale continue tout au long de son parcours.

Pour les entreprises :

- Un droit de regard conventionnel sur l'organisation de la mobilité des salariés afin qu'elle soit utile aux intérêts collectifs et particuliers des entreprises co-contractantes du contrat d'activité ;
- L'allègement et la simplification des contraintes relatives aux conditions de formation et de rupture du contrat de travail (l'existence de réseau facilitant les reclassements externes),
- La mutualisation des charges sociales au niveau des entreprises regroupées dans le contrat d'activité.

384. Espace temporel et champ personnel. - Concernant l'espace temporel, le rapport propose d'inscrire le contrat dans une limite pluriannuelle de cinq ans minimum. A l'intérieur de cette période se succéderaient, selon la convention des parties, des sous-contrats de travail, de formation professionnelle où pourraient trouver place des emplois indépendants, des congés d'utilité économique et sociale Les modalités de l'alternance rentreraient dans l'objet du contrat. Une partie de ce contrat devrait toutefois être exécutée sous la forme d'un contrat de travail.

Concernant le champ personnel, le contrat serait conclu entre les actifs et leurs représentants, d'une part, et un collectif de responsables économiques et sociaux composé d'une pluralité d'employeurs relevant d'un groupement d'entreprises librement constitué, et éventuellement de groupement public ou privé assurant certaines responsabilités pour certaines parties du contrat d'autre part.

385. La proposition de Jean Boissonnat est intéressante sous plusieurs aspects. D'une part, elle détache la couverture sociale du statut de salarié et cherche à protéger, de manière plus générale, le travailleur. Les non-salariés et les stagiaires sont donc inclus dans cette réflexion. Le contrat d'activité a vocation à englober toutes les formes d'activité. L'activité non productive est aussi envisagée dans ce projet puisque Jean

Boissonnat accorde une place également à l'activité associative. Cette vision large de l'activité est nouvelle par rapport à la conception de 1945 très salarié centrée.

Jean Boissonnat accorde également une place centrale à la formation et à l'orientation professionnelle individualisée. Il cherche ainsi à faire du travailleur une figure mobile, changeant de nouveau de la figure du travail des usines faisant carrière dans la même entreprise.

Enfin, le contrat d'activité cherche à allier à la fois compétitivité des entreprises et besoin de flexibilité avec une sécurité du parcours professionnel entendue encore une fois de manière globale et non uniquement sous le prisme du seul statut salarié.

B- La sécurité sociale professionnelle de Pierre Cahuc et Francis Kramarz, 2004⁷³⁴

386. Objectifs. - En 2004, Pierre Cahuc et Francis Kramarz proposent la mise en place d'une « sécurité sociale professionnelle ». L'objectif de cette Sécurité sociale professionnelle est de « *garantir et assurer la qualité des transitions professionnelles* »⁷³⁵. Pour cela le rapport propose la mise en place de trois types de réformes coordonnées :

- L'amélioration de la prise en charge des demandeurs d'emploi en affirmant le rôle de l'État ; Le rapport prône notamment la mise en place d'un guichet unique « *gérant à la fois l'indemnisation du chômage et l'accompagnement dans la recherche d'emploi, au sein des maisons de l'emploi qui devaient assurer la coordination des services offerts aux demandeurs d'emploi et celle des acteurs. Ce système rénové devait reposer sur un engagement mutuel crédible entre l'assurance chômage et le demandeur d'emploi, mis en œuvre par la reconnaissance de droits et de devoirs. Il devait aussi permettre, grâce au « profilage » des demandeurs d'emploi, un accompagnement renforcé des personnes les plus éloignées de l'emploi. Les opérateurs externes de reclassement, auxquels le guichet unique sous-traite une partie du*

⁷³⁴ P. Cahuc, F. Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Décembre 2004.

⁷³⁵ P. Cahuc, F. Kramarz, *De la précarité ... (op. cit.)*, p. 9.

reclassement, devraient enfin être rémunérés en fonction de leurs résultats en matière de retour à l'emploi. »⁷³⁶

- L'accès plus équitable aux secteurs, aux professions et aux diplômes par la révision de certaines législations spécifiques ;
- La suppression des statuts d'emplois précaires en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée.

387. Le contrat unique. - Le contrat de travail unique présente trois caractéristiques principales :

- *« il s'agit d'un contrat de travail à durée indéterminée (le contrat de travail à durée déterminée (CDD) étant supprimé) ;*
- *en cas de rupture du contrat, l'employeur verse une indemnité au salarié, majorée pendant les dix-huit premiers mois des contrats, et une contribution de solidarité aux pouvoirs publics, proportionnelle aux salaires perçus par chaque salarié licencié sur la durée de l'emploi, en contrepartie de la suppression de l'obligation de reclassement des entreprises ;*
- *ce contrat garantit un accompagnement personnalisé, grâce au profilage, et un revenu de remplacement élevé en cas de perte d'emploi. »⁷³⁷*

388. Ce second projet, contrairement au projet de Jean Boissonnat, reste très tourné autour du statut de salarié. Toutefois, il entre dans la lignée du premier projet en ce qu'il cherche à protéger la transition professionnelle en offrant une indemnisation généreuse et un accompagnement des demandeurs d'emploi. Surtout il cherche à résoudre la problématique de la précarisation de certains travailleurs recourant aux contrats atypiques par la suppression de ce type de contrats et par l'utilisation d'un seul type de contrat protégeant l'ensemble des salariés de manière uniforme.

L'idée derrière le projet de contrat d'activité et de contrat unique est donc de protéger davantage les personnes que les emplois. Pour ce faire, d'autres auteurs ont cherché à trouver des solutions au-delà du contrat.

⁷³⁶ P. Morange, *La flexicurité .. (op. cit.)*, p. 17.

⁷³⁷ *Ibidem*, p. 18.

II- La sécurisation des parcours par le statut du travailleur

389. S'est développée parmi les juristes l'idée qu'une sécurisation des parcours devait passer par le détachement de la protection sociale du contrat de travail. C'est notamment l'idée promue par le concept d'état professionnel des personnes proposé par Alain Supiot (A) et celui de droit de l'actif proposé par Jacques Barthélémy (B).

*A- L'Etat professionnel de la personne d'Alain Supiot*⁷³⁸

390. Réinstitutionnalisation du rapport de travail. - En 1999, dans un rapport pour la Commission européenne, Alain Supiot fait la proposition de la construction d'un « état professionnel des personnes » et de la mise en place de droits de tirage sociaux⁷³⁹. L'idée est par la suite reprise dans un ouvrage de 2016⁷⁴⁰.

Il expose le constat suivant : « Avec les politiques de flexibilisation, la division majeure en matière de statut professionnel passe désormais par la distinction entre emplois typiques ou atypiques. »⁷⁴¹ Selon lui, deux interprétations peuvent être tirées de ce constat :

- La première est que la « *déstabilisation du rapport salarial témoigne d'une relance de la contradiction de classes, c'est-à-dire de la contradiction capital-travail* »⁷⁴². La nature du travail n'a pas changé, mais le capital s'est réorganisé, transformant le rapport de force. « *l'autonomie du capital financier par rapport au capital industriel s'est accentuée ; le capital financier par rapport au capital industriel s'est accentuée ; le capital s'est mondialisé, ouvrant la voie à un mouvement massif de délocalisations/relocalisations ; le capital est de moins en moins fixe, de plus en plus flexible.* »⁷⁴³ Ces transformations du capital

⁷³⁸ A. Supiot, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, 2016 ; *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Rapport pour la Commission des Communautés européennes*, Flammarion, 1999.

⁷³⁹ A. Supiot, *Au-delà de l'emploi... (op. cit.)*, 1999.

⁷⁴⁰ A. Supiot, *Au-delà de l'emploi... (op. cit.)*, 2016.

⁷⁴¹ *Ibidem*, p. 76.

⁷⁴² *Ib.*

⁷⁴³ *Ib.*, pp. 76-77

entraînent une « *offensive patronale* »⁷⁴⁴ qui se traduit par la « *destruction des protections attachées au rapport salarial* »⁷⁴⁵.

- La seconde consiste à dire qu'en plus du capital, le travail a également changé. « *on passe d'un travail dont le prototype est la manufacture (travail sur la matière), à un travail d'un type nouveau, dont le prototype est la relation de service* ». « *c'est une manière de prendre en compte la tertiarisation de l'économie et la nouvelle révolution technologique.* » « *Dans cette perspective, on comprend le statut salarial comme une forme institutionnelle adaptée à un certain prototype de travail ; face à la transformation de ce prototype, il faut donc progressivement envisager de nouvelles formes institutionnelles de protection du travailleur.* »⁷⁴⁶ C'est cette interprétation que retient l'auteur.

Face à la première interprétation, la solution, selon Alain Supiot, est le maintien du travailleur dans un statut stable, face à un employeur et un seul, pour une durée indéterminée. Dans la seconde, il conviendrait de « *préserver autant que possible le statut salarial, dans sa plus grande extension ; de l'autre, tenter d'aménager le statut non salarial en lui assurant un minimum de protection sociale.* »⁷⁴⁷ Toutefois, l'auteur affirme que « *Aucune de ces deux stratégies n'est vraiment satisfaisante. Elles conduisent toutes les deux à une dualisation forte de la société.* »⁷⁴⁸ Aussi, envisage-t-il une troisième option : une « *adaptation active* » qui consisterait à « *réinstitutionnaliser le rapport de travail* »⁷⁴⁹, c'est-à-dire : fixer des règles ; déterminer des espaces de négociation des règles ; permettre à des acteurs collectifs d'intervenir de façon efficace. « *Au statut de l'employé, qui lie la subordination et la sécurité, devrait succéder un nouvel état professionnel de personnes, fondé sur une approche compréhensive du travail, et capable de lier les impératifs de liberté, de sécurité et de responsabilité.* »⁷⁵⁰

L'état professionnel de la personne que propose Alain Supiot se veut donc une réponse aux transformations du monde du travail, guidée par les trois impératifs de liberté, sécurité et responsabilité.

⁷⁴⁴ *Ib.*, p. 77.

⁷⁴⁵ *Ib.*

⁷⁴⁶ *Ib.*, 2016.

⁷⁴⁷ *Ib.*, pp. 77-78.

⁷⁴⁸ *Ib.*, p. 78.

⁷⁴⁹ *Ib.*

⁷⁵⁰ *Ib.*

391. Une nouvelle conception de l'emploi. - Dans sa conception de l'état professionnel des personnes, Alain Supiot invite à s'interroger sur la notion d'emploi dans le droit social. Il indique ainsi :

« Pour échapper à l'emprise de la notion d'emploi dans notre conception de l'état professionnel des personnes, il faut commencer par prendre une vue compréhensive de la vie de travail, qui ne se limite pas au seul travail salarié. La notion d'emploi s'est construite en rejetant dans l'ombre toutes les formes non marchandes de travail, telles que la formation de soi-même ou le travail à titre gratuit. Elle s'est aussi construite en opposition au travail indépendant et par incorporation de la division privé/public. La raison en est que l'emploi salarié, en tant qu'état professionnel, n'est que la projection de l'Emploi en tant que valeur d'échange sur le marché du travail. Dès lors, la relation de travail n'est prise en compte par le droit du travail que dans la mesure où le travail y apparaît comme l'objet d'un contrat. La difficulté aujourd'hui est de prendre une vue de l'état professionnel des personnes qui dépasse l'engagement contractuel de leur travail pour embrasser la diversité des formes de travail expérimentées dans la vie humaine. »⁷⁵¹

L'état professionnel, comme le conçoit Alain Supiot, est donc une façon de valoriser les formes non marchandes de travail. Il indique que, dans sa définition, la notion d'état professionnel doit intégrer plusieurs sous-questions : l'égalité homme-femme ; la formation continue ; l'engagement dans des questions d'intérêt général ; la liberté professionnelle⁷⁵². Cette approche rejoint celle de Jean Boissonnat dans sa volonté de valoriser à la fois la formation, garantie d'un travailleur adaptable, mais également les activités associatives.

392. Les quatre cercles du droit social. – Alain Supiot propose également une thèse alternative au simple partage : politique de plein emploi-détachement droits sociaux-travail. Selon lui, *« l'inconvénient de ces thèses est de mettre tous les droits sociaux dans le même sac, alors que l'histoire montre au contraire qu'il faut distinguer selon*

⁷⁵¹ A. Supiot, *Au-delà de l'emploi...* (op. cit.), p.79.

⁷⁵² Alain Supiot prend ici appui sur les réflexions de Jean Boissonnat et Thierry Priestley ; A. Supiot, *Au-delà de l'emploi. ...* (op. cit), 2016, p. 80

les risques en matière de Sécurité sociale et selon les degrés de dépendance en matière de relation de travail. »⁷⁵³

Selon lui, les droits sociaux se rangent en quatre cercles concentriques :

- Les droits sociaux universels, garantis à tous indépendamment du travail. Cette universalité est selon lui réalisée en matière de santé et pétition de droit en matière de formation.
- Les droits fondés sur le travail non professionnel. Il s'agit notamment des avantages retraite liés à l'éducation des enfants ou la couverture AT-MP pour certaines activités bénévoles.
- Le droit commun de l'activité professionnelle. Il cite en exemple l'hygiène et la sécurité.
- Le droit propre au travail salarié. Selon l'auteur ce droit « ne devrait contenir que les dispositions directement liées à la subordination, et faire place à une gradation des droits en fonction de l'intensité de cette subordination ».

A ces quatre cercles s'ajoute le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Cette typologie pourrait servir de cadre à l'état professionnel des personnes.

393. Les droits de tirage sociaux. – Alain Supiot souhaite également faire de l'état professionnel des personnes un outil au service de la liberté du travail. Cette liberté peut être effective selon lui grâce au développement de ce qu'il appelle les « droits de tirage sociaux ». Il s'agit selon lui de droits dont la réalisation « *dépend d'une double condition : la constitution d'une « provision » suffisante, et la décision de leur titulaire d'user de cette provision* »⁷⁵⁴, dont les modes d'abondement peuvent être divers et dont l'objectif est d'utilité sociale. Ils ont deux rôles : la libération du temps et le financement d'un travail hors marché.

Les droits de tirage sociaux invitent à une nouvelle conception du droit social beaucoup plus individualisé. De nouveau cette approche conduit à un éloignement entre protection sociale et travail.

⁷⁵³ A. Supiot, *Au-delà de l'emploi. ... (op. cit)*, 2016, p. 82.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, p. 84.

394. La proposition d'Alain Supiot peut s'inscrire dans la lignée des deux précédentes en ce qu'il cherche notamment une réponse aux marchés duals et aux transformations du monde du travail. Elle peut en particulier se rapprocher de celle de Jean Boissonnat en ce qu'il cherche à valoriser des formes non productives d'activité (formation, bénévolat...) et à les intégrer dans la conception du droit social. Il cherche ainsi à détacher le droit du seul statut salarié. Il va même plus loin que Jean Boissonnat en cherchant à détacher les droits sociaux du contrat de travail.

B- Le droit de l'actif de Jacques Barthélémy et Gilbert Cette

395. Le droit de l'activité professionnelle⁷⁵⁵. - En 2017, Jacques Barthélémy et Gilbert Cette publient *Travailler au XXI^e siècle, l'ubérisation de l'économie⁷⁵⁶*. Dans cet ouvrage, ils affirment « un droit de l'activité professionnelle transcendant les droits du travail (salarié ou non salarié) s'imposera à plus ou moins long terme du fait du progrès des TIC et du numérique »⁷⁵⁷. Ils reprennent cette idée dans un ouvrage plus récent *Travail et changements technologiques⁷⁵⁸*. Si dans cette affirmation les auteurs se positionnent du point de vue travailliste, la question du droit de la protection sociale est également présente.

Ils posent ainsi les bases d'un nouveau système et y décrivent les évolutions que pourrait connaître le droit de la protection sociale à l'avenir.

Selon Jacques Barthélémy et Gilbert Cette, le droit social est construit autour de la figure du « mineur social ». Le travailleur salarié apparaît ainsi comme un travailleur déresponsabilisé qu'il convient de protéger. La prise d'autonomie permise par les TIC et le numérique est de nature à permettre un rééquilibrage dans la relation de travail.

Malgré ce rééquilibrage, les auteurs soulignent l'importance de conserver à l'esprit que le contrat de travail à ceci de spécial qu'il concerne l'humain. Quel que soit le degré d'autonomie, le travailleur a toujours un risque de dépendance économique. Seul un droit de l'activité, applicable à un « citoyen-travailleur » pourrait solutionner ce nouveau paradigme.

⁷⁵⁵ J. Barthélémy, G. Cette, *Travailler au XXI^e siècle. L'ubérisation de l'économie ?* Odile Jacob, 2017, pp. 104-116.

⁷⁵⁶ *Ibidem*.

⁷⁵⁷ *Ib.*, p. 105.

⁷⁵⁸ J. Barthélémy, G. Cette, *Travail et changements technologiques. De la civilisation de l'usine à celle du numérique*, Odile Jacob, 2021.

Concrètement il s'agirait de déterminer un socle de droits fondamentaux applicables à l'ensemble des travailleurs, auquel s'ajouteraient des protections additionnelles propres à chaque catégorie de travailleurs. Le degré de protection additionnelle irait décroissant en fonction de l'autonomie.

Le socle des droits fondamentaux s'articulerait autour de trois piliers : le droit de la protection sociale, les droits collectifs et les droits individuels.

Concernant le socle du droit de la protection sociale, les auteurs proposent une série de mesures.

396. Quelle place pour la protection sociale dans le droit de l'activité ?. –

L'ouvrage encourage une harmonisation de la protection sociale tant du régime de base que du régime complémentaire. Selon lui, cette harmonisation est « *une exigence majeure, car elle est la condition de fluidité de l'emploi en permettant le changement d'employeur et/ou de statut sans remise en cause des droits* »⁷⁵⁹

En outre, les auteurs affirment que « *transférabilité et portabilité des garanties collectives sont des matériaux au service de l'employabilité qui commence à apparaître, au travers de la jurisprudence, comme un droit fondamental complétant celui à l'emploi* »⁷⁶⁰.

En 2017, l'ouvrage proposait plusieurs projets en matière de protection sociale, notamment :

- 1) Le parachèvement de l'harmonisation, en vue de l'unification des régimes légaux de sécurité sociale des salariés et des travailleurs non-salariés. Pour cela étaient notamment préconisées :
 - a. La suppression du régime de Sécurité sociale des indépendants, donc l'intégration des travailleurs non-salariés dans le régime général de Sécurité sociale. Cette intégration a eu lieu en 2018 mais de façon uniquement administrative ;

⁷⁵⁹ J. Barthélémy, G. Cette, *Travail ... (op. cit.)*, p. 130.

⁷⁶⁰ *Ibidem*, pp. 109-110.

- b. L'adoption des mêmes prestations en matière de retraite de base tant pour les professions libérales que pour les salariés, commerçants et artisans ;
 - c. La révision du régime social des autoentrepreneurs pour que les niveaux de garanties soient en harmonie avec celui des travailleurs non-salariés classiques.
- 2) L'extension aux travailleurs économiquement dépendants du régime des AT-MP prenant ainsi en compte la prise en charge, au moins partielle, des cotisations par le donneur d'ordres.
- 3) En matière d'assurance chômage, il proposait que soient revues les contraintes imposées aux groupements Madelin pour que soit systématiquement mise en place la couverture perte d'emploi subie en même temps que des garanties de retraite et de prévoyance, et que soit prévue la prise en charge partielle des primes d'assurance perte d'emploi subies par le donneur d'ordres, si le travailleur non-salarié est économiquement dépendant.
- 4) La généralisation des dispositifs de garanties supplémentaires retraite notamment la transférabilité des droits, spécialement d'un contrat article 83 vers un contrat Madelin et inversement, et la possibilité pour les dirigeants de société non-salariés de relever des systèmes d'épargne collective en vigueur dans l'entreprise pour les salariés.
- 5) Concernant les garanties collectives de prévoyance, il encourage la maximisation du régime de la portabilité des droits en offrant la possibilité, par voie conventionnelle, de l'étendre au-delà d'un an et de l'appliquer en cas de suspension du contrat pour créer une entreprise et/ ou tenter une expérience dans une autre entreprise ; la possibilité pour les non-salariés de bénéficier à la fois de prestation prévoyance et chômage ; offrir un droit au maintien de la couverture santé, pour les travailleurs non-salariés, en cas de chômage, invalidité, de retraite et, pour les ayants droit, en cas de décès.

- 6) Concernant « l'assurance formation », la révision des règles de cotisations des travailleurs non-salariés pour les harmoniser avec celles des salariés (cotisations proportionnelles aux revenus professionnels) la fixation d'un minimum sur la base du forfait actuel, et le financement par le donneur d'ordre (au moins partiellement) en cas de dépendance économique.

Ces propositions ne sont pas aussi détaillées dans l'ouvrage de 2021 qui réaffirme toutefois l'inévitable mise en place d'un droit de l'actif. Ressort de cet ouvrage une volonté d'un « socle commun » de droits sociaux à l'ensemble des travailleurs.

397. L'étude ces différents projets laisse donc entrevoir une volonté de changement de conception du lien entre travail et protection sociale. L'universalité prend dans ces projets une autre couleur. Les auteurs invitent à rechercher la mise en place d'un socle commun de droits sociaux et pour certain une nouvelle conception du travail incorporant des activités non productives. Si l'harmonisation des droits est évoquée, d'autres techniques sont proposées et notamment celle de la portabilité des droits.

Ces réflexions ont trouvé un écho dans des systèmes de protection sociale voisin construit sur un modèle portant désormais le nom de « flexicurité ».

§2 Les pays du nord, un modèle pour la France ?

398. Depuis quelques années, est apparu au côté du modèle Beveridgien et Bismarckien, un troisième modèle d'inspiration pour le droit social français : le modèle scandinave. Ce modèle se caractérise par une forte flexibilité du marché du travail en contrepartie d'une protection sociale importante. Il a pris le nom de « flexicurité ».

La flexicurité est née aux Pays-Bas et connaît sa forme la plus aboutie au Danemark (I). Ce modèle devient rapidement une source d'inspiration pour l'Union européenne (II).

I- La naissance du modèle scandinave⁷⁶¹

399. La naissance aux Pays-Bas⁷⁶². – Le modèle scandinave est né aux Pays-Bas. En 1990, le taux de chômage néerlandais atteint des records. La recherche de solution conduira le gouvernement de coalition libérale socialiste à changer la perspective des débats sur l'emploi. Alors que dans les années 1980 les débats portaient sur la nécessité de limiter la flexibilité du marché du travail pour éviter l'exclusion sociale, un nouveau sujet apparaît : l'articulation de deux dimensions *a priori* contradictoires : la flexibilité et la sécurité.

En 1995, le ministre de l'Emploi Ad Melkert dépose un mémorandum intitulé « Flexibiliteit en Zekerheid », pouvant se traduire par « flexibilité et sécurité ». Une loi du même nom sera adoptée quelques années plus tard en parallèle d'une loi sur le travail intérimaire (Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediaire). Comme le décrit Bernard Counter, « *L'équilibre général de cette législation réside dans la diminution de la protection des contrats standards (modalités de préavis de licenciement) et dans le renforcement simultané de la protection des contrats atypiques.* »⁷⁶³.

Les principaux aspects de ces lois sont, pour la flexibilité :

- La limitation des CDD successifs (trois pour trois ans au total) ;
- La suppression de l'obligation d'agrément des agences d'intérim ;
- La suppression de la durée maximale d'embauche en intérim (anciennement 6 mois) ;
- La limitation des durées de préavis (un à autre mois) ;
- La suppression de la procédure de communication des préavis au service public de l'emploi.

Pour la partie sécurité :

- La présomption ou l'obligation de contrat de travail pour certains travailleurs atypiques ;

⁷⁶¹ B. Counter, « Origines et impacts de la flexicurité », *courrier hebdomadaire du CRISP*, 2011/10-11 (n°2095-2096), pp. 5-64.

⁷⁶² C. Dumez, *La flexicurité : une enquête des relations sociales du XXI^e siècle*, Editions universitaires européennes, 2017, p. 21 ; A. Tangian, « European flexicurity: concepts and consistent policies », Hans Böckler Foundation, D-40476 Düsseldorf, Germany.

⁷⁶³ B. Counter, « Origines ... (op. cit.) ».

- La limitation du risque de non-paiement des heures des « on-call workers » ;
- Prestations de travail de trois heures minimum ;
- La protection contre le licenciement des délégués syndicaux
- Les intérimaires sont considérés comme des travailleurs ordinaires sauf au cours des 26 premières semaines de travail ;
- L'obligation de réintégration en cas de licenciement abusif constaté par un juge.

Il semble donc qu'en matière de protection sociale, la sécurisation des parcours passe par une extension de la qualification du travail salarié aux travailleurs atypiques.

400. Le modèle danois⁷⁶⁴. – D'autres pays tels la Finlande et la Suède ont adopté un dispositif similaire. Toutefois, c'est au Danemark que le modèle semble être désormais le plus abouti. Le concept apparaît en 1994, sous l'impulsion des socio-démocrates à la suite d'une crise économique ayant privé d'emploi plus de 14% de la population. Il repose sur trois composantes :

- un marché du travail fluide et peu réglementé, comme dans les pays anglosaxons. Le droit du travail y permet de licencier et d'embaucher facilement les travailleurs ;
- une assurance chômage généreuse, offrant un haut niveau d'indemnisation ;
- Des politiques actives de l'emploi importantes reposant sur un mécanisme de droit et de devoir.

Ce schéma, présenté notamment dans un rapport du Ministère du travail intitulé « Arbejdsmarkedsreformerne – ét statusbillede »⁷⁶⁵ paru en 1999 prend régulièrement le nom de « triangle d'or » du modèle danois.

401. La flexicurité, une notion aux contours flous. – C'est ainsi que progressivement le système de protection sociale scandinave s'est imposé comme modèle.

Flexicurité, flexisécurité, flex-sécurité, il existe plusieurs terminologies pour désigner le modèle scandinave. Comme le soulignent Caroline Vanuls et Thierry Berthet dans l'introduction de leur ouvrage « *Vers une flexicurité à la Française ?* »,

⁷⁶⁴ C. Tuchsirer « Le modèle danois de "flexicurité". L'improbable "copier-coller" », *Informations sociales* 2007/6 (n°142), pp. 132 à 141.

⁷⁶⁵ Arbejdsministeriet, « Arbejdsmarkedsreformerne – ét statusbillede », Ministry of Labour, Copenhagen, 1999.

la flexicurité « *doit une bonne part de son succès à [son] flou définitionnel* »⁷⁶⁶. Il s'agit en réalité d'un modèle qui peut couvrir différentes réalités.

Aux Pays-Bas, comme au Danemark, les travaux de chercheurs ont permis de préciser et définir la notion de flexicurité issue des travaux administratifs. La notion a été utilisée par eux comme « *grille de lecture des équilibres nationaux ou comme point de départ d'une réflexion normative* »⁷⁶⁷. Ces travaux seront utilisés par la Commission européenne et l'OCDE.

L'un des auteurs emblématiques dans le domaine est Ton Wilthagen. Dans un premier temps, l'universitaire a proposé une définition fortement inspirée de l'expérience néerlandaise : « *une stratégie politique qui vise de façon simultanée et négociée à augmenter la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations industrielles d'une part, et à augmenter la sécurité et la protection sociale, en particulier pour les groupes les plus vulnérables dans et hors du marché du travail, d'autre part* »⁷⁶⁸. Cette définition « *admet le caractère politique et normatif de la notion* »⁷⁶⁹. « *Il s'agit d'une perspective de négociation présentée comme efficace et capable d'apporter des situations win-win. L'auteur concède par ailleurs que cette notion ne peut être assimilée à un « concept »* »⁷⁷⁰.

Plus tard, Ton Wilthagen proposera une nouvelle définition « *davantage descriptive et analytique* »⁷⁷¹ permettant de s'inscrire dans un contexte plus général. La notion apparaît alors davantage comme « *une grille de lecture des équilibres nationaux* »⁷⁷² :

« *La flexicurité est (1) un degré de protection de l'emploi, du revenu et de capacité de conciliation de la vie privée et professionnelle qui facilite les carrières et parcours sur le marché du travail de travailleurs relativement vulnérables et qui permet une participation au marché du travail durable et de qualité ainsi que l'insertion sociale, et dans le même temps permet (2) un degré de flexibilité numérique*

⁷⁶⁶ T. Berthet, C. Vanuls, *Vers une flexicurité à la française ? Regards croisés sur les évolutions professionnelles au prisme des réformes du travail et de l'emploi*, Octares Editions, 2019, p. 14.

⁷⁶⁷ B. Counter, « Origines... (op. cit.) », §32.

⁷⁶⁸ T. Wilthagen, R. Rogowski, « The Legal regulation of transitional labour markets », in G. Schmid, B. Gazier, *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002, p. 205 ; T. Wilthagen, F. Tros, « The concept of " flexicurity " : a new approach to regulating employment and labour markets », *Transfer*, n°2, 2004, p. 169.

⁷⁶⁹ B. Counter, « Origines... (op. cit.) », §35.

⁷⁷⁰ *Ibidem*.

⁷⁷¹ *Ib.*, §36.

⁷⁷² *Ib.*

(interne et externe), fonctionnelle et salariale qui octroie aux marchés du travail et aux entreprises les ajustements adéquats aux changements afin d'augmenter leur compétitivité et leur productivité »⁷⁷³.

Les efforts de clarification sont soucieux de conserver une dimension large permettant la négociation. « Elle ne prescrit pas les formes concrètes de flexibilité, mais une combinaison de politiques qui permet de faciliter les transitions »⁷⁷⁴.

De son côté, la Commission européenne définit ainsi la flexicurité comme la « stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur la marché du travail »⁷⁷⁵.

La flexicurité allie donc deux types de mesures : des mesures tendant à développer la flexibilité du marché du travail et des mesures cherchant à sécuriser la situation des travailleurs. La flexibilité passe par une dérégulation du marché du travail, une moindre protection de l'emploi en lui-même. Les licenciements y seront notamment plus aisés. Il y a de ce point de vue un rapprochement avec le modèle anglo-saxon. La partie sécurisation conduira à offrir aux travailleurs une bonne protection sociale, notamment une assurance chômage généreuse afin que la flexibilité du marché du travail ne conduise pas à une paupérisation des travailleurs.

402. Ce système de la flexicurité est régulièrement appelé en modèle et en potentielle source d'inspiration de la protection sociale française. Il a principalement été porté par l'Union européenne.

II- La promotion européenne

403. Union européenne et flexicurité⁷⁷⁶. – Comme dans les pays nordiques, les débats qui émergent au sein de l'Union européenne dans les années 1990 font le diagnostic d'un manque de flexibilité du marché du travail et recherchent une articulation entre sécurité et flexicurité. Ce constat est notamment évoqué en 1993 dans Le livre blanc *Croissance, compétitivité et emploi* puis en 1997 lors d'une consultation

⁷⁷³ T. Wilthagen, F. Tros, « The concept ... (op. cit.) », p. 169-170.

⁷⁷⁴ B. Counter, « Origines... (op. cit.) », §36.

⁷⁷⁵ Commission européenne, « Vers des principes communs de flexicurité », (COM (2007)359 final), 27 juin 2007, p. 5.

⁷⁷⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=fr>

de la Commission en 1997. Enfin, Le livre vert « Partenariat pour une nouvelle organisation du travail » est élaboré autour d'un « défi politique » : « Comment réconcilier la sécurité des travailleurs et la flexibilité nécessaire aux entreprises ? »⁷⁷⁷.

Les premières lignes directrices adoptées en 1998 évoquent le besoin d'une augmentation de la flexibilité du travail tout en garantissant une « sécurité suffisante » aux travailleurs. En 2003, le Conseil charge un groupe d'experts, présidé par Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas, de réfléchir au moyen de renforcer l'efficacité de la stratégie européenne pour l'emploi. Ce groupe publie en novembre un rapport au titre identique au programme du gouvernement Kok en 1994 : « Jobs, jobs, jobs »⁷⁷⁸. Sans la citer encore explicitement, ce rapport pose le jalon des objectifs de flexicurité en Europe.

La notion apparaîtra pour la première fois au niveau européen dans le texte des lignes directrices en 2006. Elle sera de nouveau utilisée dans les versions de 2007, 2008-2010, 2010-2015.

Dans une communication de 2007, la Commission définira ainsi sa politique de flexicurité de la façon suivante :

« Les politiques de flexicurité peuvent être conçues et mises en œuvre à travers quatre composantes politiques :

- *Souplesse et sécurisation des dispositions contractuelles (du point de vue tant des employeurs que des travailleurs - des travailleurs en place comme des exclus) dans le cadre d'un droit du travail, de conventions collectives et d'une organisation du travail moderne ;*
- *Des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie pour garantir une capacité d'adaptation et une aptitude à l'emploi permanentes des travailleurs, en particulier des plus vulnérables ;*
- *Des politiques du marché du travail efficaces permettant aux individus de faire face aux changements rapides, de réduire les périodes de chômage et de faciliter les transitions vers de nouveaux emplois ;*
- *Des systèmes de sécurité sociale modernes qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilitent la mobilité sur le marché du travail. Cela suppose une large gamme de prestations de protection sociale (indemnités*

⁷⁷⁷ Commission des communautés européennes, Livret Vert, Partenariat pour une nouvelle organisation du travail, p. I.

⁷⁷⁸ W. Kok, *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, mimeo, novembre 2003.

de chômage, pension et soins de santé) permettant aux individus de concilier leur travail et leurs responsabilités privées et familiales telles que la garde d'enfants. »

404. Une flexicurité française ?⁷⁷⁹ – Si la réalisation de l'objectif est débattue, depuis quelques années, les réformes du droit social français s'inscrivent ainsi dans l'esprit de la flexicurité. Peuvent notamment être cités à ce sujet : l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008, l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2013, transcrit par voie législative le 14 juin 2013, les quatre ordonnances de 2017 ou encore la loi avenir professionnelle de 2018. Ainsi, aux côtés de mesures visant à flexibiliser le marché du travail (rupture conventionnelle, création du contrat de mission pour les cadres permettant une adaptation à la nature et la durée de l'activité ; allongement, sur le fondement d'accords de branches, des périodes d'essai, nouvelle place laissée à la négociation d'entreprise, réforme de la procédure prud'homale...) s'est développée une série de mesures visant à sécuriser les parcours professionnels.

Conclusion Chapitre 1

405. L'universalité est donc un principe directeur du droit de la protection sociale sous la bannière duquel se dessinent des objectifs pluriels. Ces objectifs peuvent se ranger en deux familles. La première est celle des objectifs traditionnels : la généralisation et l'harmonisation de l'assurance sociale professionnelle dans l'optique d'instaurer un dispositif de protection sociale couvrant l'ensemble des travailleurs et leurs familles. Ces objectifs prennent leur racine dans la conception Beveridgienne du droit de la protection sociale. La seconde famille est celle des objectifs cherchant à « sécuriser les parcours professionnels » dans un mode du travail plus flexible. Ils prennent leurs inspirations dans un second type de modèle : le modèle scandinave.

Chacune de ces tendances est porteuse de solutions pour les nouvelles formes de travail. Elles s'entrecroisent et conduisent le législateur à repenser les techniques à

⁷⁷⁹ T. Berthet, C. Vanuls, *Vers une flexicurité... (op. cit.)*; J-C. Sciberras, R. Lafore, « La France est-elle sur la voie de la flexisécurité ? », *RDT* 2018. 642; G. Auzero, « L'accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : l'ébauche d'une « flexisécurité à la française » », *Dalloz actualité*, 11 avril 2008; F. Fontaine, L. Joly, « La réforme de l'assurance chômage, acte de décès de la flexisécurité à la française ? », *RDT* 2022. 619.

l'œuvre. Ainsi, à l'assurance sociale classique se substitue progressivement des techniques nouvelles détachant les droits sociaux du statut professionnel.

Chapitre 2 – Le détachement progressif des droits sociaux du statut professionnel

406. Porté par le double enjeu d’extension de la couverture à l’ensemble de la population et de sécurisation des parcours professionnels, le droit de la protection sociale se réinvente. Ainsi, au côté du mouvement traditionnel de généralisation de l’assurance sociale se développe un mouvement d’universalisation dont la clef de voûte est la prestation universelle (Section 1). Ce mouvement conduit à un détachement des droits du statut de travailleur et à une individualisation de ces derniers. Le rapport entre l’individu et le collectif change. Cette tendance est accentuée par le développement d’un autre type de technique : celle des maintiens de droits au-delà du contrat (Section 2). Les nouvelles formes de travail seraient-elles à l’origine de l’élaboration d’un nouveau contrat social ?

407.

Section 1 – De l’extension des assurances sociales aux prestations universelles

408. Comme exposé dans le chapitre précédent, le droit de la protection sociale poursuit historiquement un mouvement de généralisation et d’harmonisation de la couverture sociale à l’ensemble des travailleurs et leur famille. Ce mouvement est induit par l’échec initial de généralisation, lié directement à une opposition d’une partie de la population à ce régime. C’est cet échec qui conduit aujourd’hui au paradoxe, mis en exergue par les nouvelles de travail, d’un dispositif reposant sur le principe de solidarité nationale, mais utilisant une méthode impliquant une solidarité professionnelle. Aussi, la poursuite du mouvement de généralisation apparaît en elle-même comme une solution potentielle à plusieurs difficultés rencontrées par les nouvelles formes de travail et un objectif encore bien actuel du droit de la protection sociale (§1).

La volonté d’extension de la couverture et de sécurisation des parcours professionnels a toutefois conduit à aller encore plus loin dans le principe d’universalité en passant progressivement d’une logique de généralisation à une logique d’universalisation (§2).

§1 La poursuite du mouvement de généralisation et d'harmonisation

409. L'enjeu de la deuxième moitié du XX^e siècle a été la généralisation et l'harmonisation du droit de la protection sociale. Le projet a été confronté à de nombreux obstacles, toutefois la généralisation a finalement abouti dans un certain nombre de branches sous une forme légèrement différente de ce qui avait pu être imaginé au départ. Dans beaucoup de branches, en revanche, l'harmonisation n'est pas parfaite, ce qui conduit au maintien des risques de contentieux en matière de qualification du statut de travailleur (I). Surtout, deux risques sont demeurés longtemps exclus du mouvement de généralisation : le risque chômage et le risque AT-MP. Le premier de ces risques est depuis 2018 étendu aux non-salariés. Le second, en revanche, demeure attaché au statut de salarié (II).

I- Un mouvement avancé...

410. Si les débuts ont été difficiles, le mouvement de généralisation et d'harmonisation de l'assurance sociale s'est largement développé (A) et continue à se parfaire (B). Ce mouvement semble porter une première réponse à certaines difficultés rencontrées par les nouvelles formes de travail.

A- Généralisation et harmonisation depuis 1945

411. Des débuts difficiles. – A la suite de l'ordonnance du 4 octobre 1945, plusieurs lois ont tenté de généraliser l'assurance sociale. Le 22 mai 1946⁷⁸⁰ est adoptée une loi dont le premier article dispose :

« Tout Français résidant sur le territoire de la France métropolitaine bénéficie, sous réserve des dispositions prévues à l'article 29 de la présente loi, des législations sur la sécurité sociale et est soumis aux obligations prévues par ces législations dans les conditions de la présente loi. »

⁷⁸⁰ L. n°46-1146, 22 mai 1946.

Cette loi se voulait être la première pierre au projet de généralisation de l'article 1 de l'ordonnance de 1945. Elle souhaite d'emblée maintenir les régimes spéciaux, mais intégrer dans le régime général tout « *résidant sur le territoire français* ». Cette loi, bien que centrale, fût « *votée sans débats, sans doute de manière hâtive* »⁷⁸¹ et dans un contexte de campagne électorale.

Elle fut suivie d'une seconde loi, adoptée le 13 septembre de la même année. La loi de septembre avançait la date d'application des dispositions concernant l'assurance vieillesse et rompait le lien établi par la loi de mai entre l'extension de la sécurité sociale et les possibilités de l'économie nationale. Cette seconde loi se heurta à de très violentes oppositions de la part des travailleurs non-salariés. Les organisations syndicales représentatives de ces catégories de la population attaquèrent aux cotisations qu'elles jugeaient excessives ainsi qu'au « *rattachement à la caisse unique à laquelle elles préféreraient des caisses autonomes gérées par les intéressés eux-mêmes* »⁷⁸². Plus encore, ces catégories refusèrent de se soumettre à la loi et de payer les cotisations⁷⁸³. Ces lois ne seront donc jamais appliquées. Seules les prestations familiales, régies par la loi du 22 août 1946⁷⁸⁴, seront généralisées.

412. Retraite, maladie, famille, une généralisation finalement aboutie.- Malgré ces résistances, la généralisation finit par s'opérer dans la plupart des branches. En matière de retraite, cette généralisation s'opère en grande partie en 1948 avec la loi instituant d'une allocation vieillesse pour les personnes non-salariées⁷⁸⁵. Sont visées par cette loi les professions artisanales, les professions industrielles et commerciales, les professions libérales et les professions agricoles. La loi de 1948 se veut donc une étape supplémentaire avant un « *régime définitif de Sécurité sociale* » qui s'étendrait à l'ensemble de la population. Un dispositif relativement similaire sera adopté en 1966 en matière d'assurance maladie et maternité⁷⁸⁶.

⁷⁸¹ A. Barjot (Dir.), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, Tome III, 1945-1981, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité sociale, 1988, p. 75.

⁷⁸² H. Galant, *Histoire politique ... (op. cit.)*, p.122.

⁷⁸³ *Ibidem*, p.123.

⁷⁸⁴ Loi n°46-1835, 22 août 1946.

⁷⁸⁵ L. n°48-101, 17 janv. 1948.

⁷⁸⁶ L. n°66-509, 12 juill. 1966.

En 1966, la généralisation est donc opérée dans les trois branches : retraite, maladie et famille. Toutefois, si cette généralisation est avancée, elle demeure incomplète. Ne sont ainsi pas pris en charge le risque chômage ni le risque AT-MP. Surtout la couverture de base de l'assurance sociale montre progressivement ses limites et une partie importante de la couverture est finalement prise en charge dans le cadre de la complémentaire. Enfin, la généralisation n'implique pas l'harmonisation des droits, ce qui conduit à faire du statut de travailleur un enjeu central pour la détermination du montant des prestations.

413. Harmonisation. – Depuis 1945, les différents régimes de la Sécurité sociale connaissent des rapprochements. Toutefois, l'objectif d'harmonisation n'a jamais été atteint, ce qui contribue à faire de la qualification des relations de travail un enjeu important.

Ainsi, dans une optique provisoire et en l'attente de l'établissement d'un régime unique, la loi du 3 juillet 1972 prévoit un « *alignement des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales sur le régime général de sécurité sociale* »⁷⁸⁷. La loi Royer du 27 décembre 1973⁷⁸⁸ prévoira de manière plus large en son article 9 :

« En matière de sécurité sociale, les régimes dont bénéficient les commerçants et artisans seront progressivement harmonisés avec le régime général en vue d'instituer une protection sociale de base unique dans le respect de structures qui leur soient propres.

Cette harmonisation devra être totale au plus tard le 31 décembre 1977. »

Si cette loi concernait tous les risques, elle ne couvrirait pas toute la population. Seuls les commerçants et les artisans sont visés. Un rapprochement est également opéré en matière d'accident du travail par la loi du 25 octobre 1972⁷⁸⁹ entre les salariés du régime agricole et ceux du régime général.

⁷⁸⁷ L. n°72-554, 3 juill. 1972, Art. 1.

⁷⁸⁸ L. n°73-1193, 27 déc. 1973.

⁷⁸⁹ L. n°72-965, 25 octobre 1972.

Aujourd'hui, l'harmonisation est en grande partie réalisée en matière de retraite pour les régimes alignés et en matière de maternité⁷⁹⁰ ainsi qu'en matière de famille et frais de santé. Elle ne l'est toutefois pas totalement puisque demeurent des régimes spéciaux. Surtout, elle ne l'est pas en matière de prestations en espèces de l'assurance maladie.

Le mouvement d'harmonisation est donc encore plus lent que le mouvement de généralisation. Or une généralisation sans harmonisation ne conduit-elle pas nécessairement à la complexité et l'inégalité du système ? Il y a en réalité ici une question davantage politique que juridique à trancher et il paraît indispensable de prévoir des dispositifs adaptés en se concertant directement avec les principaux intéressés.

414. Vers l'universalisation. - En 1974, une loi réaffirme l'objectif de généralisation et d'harmonisation du système. Elle affirme ainsi dans son article 1 :

« Un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué, au plus tard le 1er janvier 1978, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales.

Pour réaliser cet objectif, les régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale seront progressivement harmonisés et tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes seront admis au bénéfice d'une protection sociale dans des conditions tenant compte de leurs capacités contributives.

L'institution de ce système doit avoir, pour contrepartie, un même effort contributif des assurés des différents groupes socio-professionnels. L'harmonisation des cotisations sera réalisée au rythme de la mise en œuvre de la protection de base commune.

Ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les différents régimes ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socio-professionnels qui en sont actuellement dotés.

⁷⁹⁰ L. 2019-1446, 24 déc. 2019 ; ; D. 2019-529, 27 mai 2019 : aligne la durée de cotisations des travailleurs indépendants sur celui des travailleurs salariés en matière de maternité.

Il ne sera pas porté atteinte aux droits acquis du régime local en vigueur dans les départements, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en matière d'assurances maladie, accident, maternité et vieillesse. »⁷⁹¹

Cette généralisation sera rendue effective par les lois du 4 juillet 1975⁷⁹² et du 2 janvier 1978⁷⁹³. Toutefois, les techniques utilisées sous la bannière de la généralisation prennent une autre couleur⁷⁹⁴.

B- Les dernières réformes

415. Ce mouvement historique de généralisation et d'harmonisation est toujours à l'œuvre aujourd'hui. Deux réformes récentes peuvent ainsi en témoigner : celle de l'assurance chômage de 2018 et de la réforme de l'assurance retraite de 2023.

416. La généralisation de l'assurance chômage⁷⁹⁵. – En 2018, le législateur a adopté une loi nommée « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »⁷⁹⁶. Cette loi se découpe en trois titres dont le deuxième s'intitule « une indemnisation du chômage plus universelle et plus juste ». L'objet de ce titre est d'ouvrir l'assurance chômage aux travailleurs non-salariés par l'octroi d'une « allocation des travailleurs indépendants ». Cette loi marque un tournant majeur pour l'assurance chômage et plus largement pour le mouvement de généralisation en ouvrant aux travailleurs non-salariés une assurance obligatoire demeurée jusque-là réservée aux seuls salariés. Elle s'inscrit ainsi à la fois dans le mouvement historique de généralisation de la Sécurité sociale et dans les préoccupations actuelles de sécurisation des parcours professionnels et particulièrement ceux des travailleurs atypiques.

Si la généralisation s'est ainsi opérée en matière d'assurance chômage, la réforme est loin de proposer une harmonisation. Comme exposé dans notre troisième chapitre, la couverture proposée est bien moindre que celle des salariés. Tout d'abord, le montant est un montant forfaitaire d'environ huit cents euros par mois alors que l'ARE, dont

⁷⁹¹L. n°74-1094, 24 décembre 1974, art. 1^{er}.

⁷⁹²L. n°75-574 du 4 juillet 1975.

⁷⁹³L. n°78-2 du 2 janvier 1978.

⁷⁹⁴C.f *Infra*, pp. 318-320.

⁷⁹⁵Dossier : Assurance chômage, un nouveau modèle ? *Dr. soc.* 2018. 580.

⁷⁹⁶L. n°2018-771, 5 sept. 2018.

bénéficie les salariés, dépend du salaire du bénéficiaire est peut en conséquence être bien plus favorable. Ensuite, le travailleur non-salarié doit cotiser plus longtemps pour être couvert moins longtemps. Dans la mesure où cette assurance couvre la perte d'activité – concrétisée par une liquidation judiciaire ou une déclaration de cessation totale et définitive d'activité lorsque cette activité n'est pas économiquement viable – et non une simple baisse de rémunération, la justification de cette différence, au regard du principe d'universalité et de solidarité nationale est discutable.

417. L'harmonisation de l'assurance retraite. – En matière de retraite, la généralisation de l'assurance sociale mais également de la couverture complémentaire est opérée depuis déjà plusieurs années. En revanche, cette généralisation ne rime pas avec harmonisation. En fonction du statut, le régime de retraite diffère entraînant, comme nous l'avons vu en première partie, des différences de droits et une certaine complexité pour les bénéficiaires dans le recouvrement de leurs droits. L'harmonisation du système d'assurance retraite a été recherchée à plusieurs occasions, en vain.

Le 24 janvier 2020, est déposé devant l'Assemblée nationale un projet de loi « instituant un système universel de retraite ». L'objectif de ce projet de loi est de substituer aux quarante-deux régimes existants un régime unique de retraite à point applicable à l'ensemble des travailleurs. La technique utilisée est de nouveau celle de l'assurance sociale. L'universalité renvoie ici à une volonté d'uniformisation du système en place mais également d'unité administrative. Cette loi n'a pu être adoptée.

Une nouvelle réforme est survenue en 2023. Le 14 avril 2023 est ainsi promulguée une loi visant d'une part à encourager un départ plus tardif à la retraite mais surtout à intégrer dans le régime général un certain nombre de régimes spéciaux (régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des clercs et employés de notaire, de la Banque de France et des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)). Cette réforme est donc moins ambitieuse que celle proposée en 2020. Elle marque toutefois une nouvelle étape vers l'harmonisation de l'assurance retraite.

418. Le mouvement de généralisation est donc aujourd'hui bien avancé. En réalité, le seul domaine dans lequel la généralisation n'est pas parfaite est celui de la santé.

Pour atteindre l'objectif d'universalité tel que porté par le législateur de 1945, il conviendrait ainsi de généraliser aux non-salariés l'assurance AT-MP et la complémentaire santé et de travailler à l'harmonisation des prestations des différentes branches.

II- ... mais toujours perfectible

419. Une généralisation inaboutie. - Ainsi, le mouvement de généralisation est quasiment abouti. Il demeure toutefois encore une couverture exclue du mouvement : la branche AT-MP de la Sécurité sociale. Surtout, il faut relever que l'extension de la couverture sociale s'est diversifiée depuis 1945, ce qui conduit à renouveler le questionnement de la généralisation.

Les principaux questionnements liés à la généralisation touchent le domaine de la santé. La seule couverture du régime de base à ne pas avoir été généralisée aujourd'hui est l'assurance accident du travail et maladie professionnelle. Tous les travailleurs, et plus généralement, toute la population, ne bénéficient pas de ce régime plus favorable. A notre sens, une réflexion doit être engagée sur ce qui fait aujourd'hui la spécificité du régime AT-MP et sur sa pertinence dans le système actuel.

L'Assurance AT-MP est une assurance historique, l'archétype de la couverture sociale pensée pour l'usine. Ce régime d'exception, destiné à trouver un compromis entre responsabilité civile du patron et protection sociale du salarié, est-il encore pertinent aujourd'hui ? La couverture ne devrait-elle pas être réfléchie de manière unifiée afin de couvrir l'ensemble de la population de la meilleure manière qu'il soit ? Dans un contexte où vie personnelle, activité productive et non productive se mêlent ce dispositif a-t-il encore sa place ?

Aussi, il nous semble que le dispositif AT-MP doit être intégré dans une réflexion générale sur l'universalité de la couverture santé. Il nous semble opportun de réfléchir le risque santé de manière unifiée sans délaissier les avantages que la branche AT-MP offre en matière de prévention⁷⁹⁷.

Un second type de réflexion nous semble devoir être engagé sur la place de l'assistance et de l'assurance privée dans notre dispositif. En effet, en matière de

⁷⁹⁷ Cf. *Infra*, pp. 411-412.

retraite et de santé, les acteurs privés ont pris une place centrale. En matière de retraite, le mouvement de généralisation a également été opéré. Ce n'est toutefois pas le cas en matière de santé. Ceci crée une disparité sur l'accès au soin lié au statut professionnel. Aussi, il semble indispensable de réfléchir le dispositif de couverture des frais de santé dans son ensemble : base et complémentaire compris⁷⁹⁸.

420. Une harmonisation souhaitable ? - Si le mouvement de généralisation est quasiment abouti, nous l'avons vu, ceci n'est pas le cas de l'harmonisation. Ce mouvement a toutefois lui aussi connu des avancées : les prestations familiales et les frais de santé sont désormais identiques pour tous les résidents et les dispositifs de retraite et de santé se sont largement rapprochés. Il existe toutefois encore de nombreuses différences.

Ces différences se justifient-elles ? L'égalité de traitement n'impose-t-elle pas que tous les bénéficiaires de la protection sociale soient traités de la même manière ? A ce titre, il semble depuis longtemps que le droit de la protection sociale justifie le traitement différencié des travailleurs par l'existence de situation différente en fonction du statut⁷⁹⁹. Cette solution doit à notre sens différer en fonction du risque couvert. Par exemple, une différence de traitement dans la couverture du risque santé semble difficilement justifiable.

En réalité, l'aspect politique joue un rôle important dans le domaine de la protection sociale et le principal blocage, nous l'avons vu, vient des intéressés eux-mêmes. Il convient donc pour répondre intelligemment à cette question d'intégrer ces derniers dans la réflexion de l'harmonisation. L'augmentation de la proportion de travailleurs atypiques pourrait changer l'approche de l'ensemble de la population sur ces sujets.

421. Depuis 1945, le principe d'universalité guide un mouvement de généralisation et d'harmonisation de l'assurance sociale. L'assurance sociale professionnelle couvre aujourd'hui quasiment tous les travailleurs contre l'ensemble des risques sociaux, exception faite du risque accident du travail et maladie professionnelle. Cette généralisation ne s'est toutefois pas accompagnée d'une harmonisation suffisante. Les

⁷⁹⁸ Cf. *Infra*, pp. 412-420.

⁷⁹⁹ R. Lafore, « Le principe d'égalité dans la Sécurité sociale : incertitudes et ambiguïtés de sa construction contentieuse », *Dr. ouvrier*, 2016, n°816, p. 433.

différences de couverture sont en effet criantes. Le droit de la protection sociale poursuit ce mouvement de généralisation, comme en témoignent les dernières réformes. Ces mouvements ont la particularité de ne s'adresser qu'aux travailleurs et leur famille. Or il apparaît que la place prise par le chômage et l'inactivité dans les parcours professionnels exclut de cette couverture un certain nombre de personnes. C'est ainsi que s'est développé, au côté du mouvement traditionnel de généralisation, d'harmonisation un mouvement d'universalisation. Ce mouvement implique la création de nouvelle technique de couverture : les prestations universelles.

§2 L'apparition des prestations universelles

422. La recherche d'une généralisation et d'une harmonisation toujours plus grande a conduit à l'apparition de prestations dites universelles dont les conditions d'octroi ne dépendent pas du statut du travailleur. Ces prestations sont apparues dans deux domaines : les prestations familiales (I) et les frais de santé (II).

I- Les prestations familiales⁸⁰⁰

423. La loi du 4 juillet 1975⁸⁰¹. – Issues de l'initiative patronale, les prestations familiales ont longtemps eu un lien fort avec l'activité professionnelle, au même titre que le reste des dispositifs de Sécurité sociale.

Le troisième titre de la loi du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la Sécurité sociale marque un tournant fort dans la conception du droit de la protection sociale. Son article 16 dispose ainsi :

« Les trois premiers alinéas de l'article L. 513 du code de la sécurité sociale sont abrogés. »

Ce faisant, la loi de 1975 détache pour la première fois un dispositif de Sécurité sociale de l'activité et crée, par la même occasion, la première « prestation universelle ». La prestation universelle n'est pas véritablement une prestation

⁸⁰⁰P. Ory, « L'abandon de la condition d'activité professionnelle pour l'ouverture des droits aux prestations familiales », *Dr. soc.* 1978. 14.

⁸⁰¹ Loi n°75-574 du 4 juillet 1975.

d'assurance puisqu'elle n'est pas soumise à contribution, ni d'assistance, car elle ne repose pas sur une condition de ressource. C'est une toute nouvelle logique qui voit le jour au côté des logiques assistancielle et assurantielle. Contrairement à la logique assurantielle, la prestation n'est pas la contrepartie d'une quelconque contribution. Elle n'est pas non plus justifiée par une logique charitable d'assistance. La prestation apparaît comme un droit lié à la résidence sur le territoire national du bénéficiaire.

Ainsi, à la solidarité professionnelle se substitue la solidarité sociale et à la généralisation, l'universalisation. Surtout le droit prend un caractère davantage humaniste puisqu'il n'est plus lié à la contrepartie d'un travail mais uniquement à la résidence sur le territoire national.

424. Le titulaire du droit. – Une question peut alors être posée : en matière de prestations familiales, qui est le titulaire du droit ? Est-ce une personne définie – le parent ? L'enfant ? – ou la famille ? A ce titre, l'article L. 512-1 du Code de la Sécurité sociale dispose : « *Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales [...]* ». Cette disposition laisse un doute : est-ce l'enfant qui bénéficie d'un droit à ce que ses parents aient un revenu suffisant pour l'élever et l'éduquer, ou à chaque résident de bénéficier de prestations pour entretenir sa famille ?

425. Maintien du lien avec l'assurance et l'assistance. – Les prestations familiales ne sont toutefois pas totalement détachées des logiques d'assurance et d'assistance. Tout d'abord, elles sont, encore aujourd'hui, financées en partie par les cotisations, élément central du système d'assurance.

En outre, depuis les années 1970, on observe une recrudescence de la logique assistancielle en matière de prestations familiales. Ainsi, désormais, plusieurs prestations sont versées sous conditions de ressources : prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ; allocation de base de la Paje ; prime à l'adoption de la Paje ; prime de déménagement ; complément pour frais de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ; allocation de rentrée scolaire (ARS) ou réduites en fonction des revenus : allocations familiales ; complément de libre choix du mode de garde ; allocation versée en cas de décès d'un enfant. Si ces prestations

demeurent accessibles, malgré les conditions de ressource, à de hauts revenus, la condition de ressource les éloigne du caractère parfaitement universel des prestations.

Cette évolution fait l'objet de débats. Une proposition de loi intitulée « *Proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales* » a d'ailleurs été déposée devant le Sénat en novembre 2021. Elle vise à modifier l'article L. 521-1 du Code de la Sécurité sociale afin de supprimer les conditions de ressources attachées au versement des prestations familiales.

II- Les prestations frais de santé⁸⁰²

Le second domaine dans lequel se sont développées les prestations universelles est la santé. Cette mise en place s'est faite en deux étapes : tout d'abord la loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle⁸⁰³ (A) puis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016⁸⁰⁴ (B).

A- La couverture maladie universelle

426. En 1945, la prise en charge des frais de santé relève du dispositif de l'assurance sociale et de la solidarité professionnelle. Pouvaient donc bénéficier de cette prise en charge les travailleurs et leur famille. Malgré la généralisation à l'ensemble des travailleurs du dispositif d'assurance maladie, un nombre significatif de personnes n'accédait pas aux soins de manière satisfaisante.

Dans ce contexte, est adoptée une loi en 1999 portant « création d'une couverture maladie universelle »⁸⁰⁵.

L'article 1^{er} de cette loi prévoit :

« Il est créé, pour les résidents de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, une couverture maladie universelle qui garantit à tous une prise

⁸⁰² D. Tabuteau, « La protection universelle maladie (PUMA) : une transfiguration législative de l'assurance maladie (première partie) », *RDSS* 2015. 1058 ; P.-Y. Verkindt, « La loi portant création d'une couverture maladie universelle est enfin adoptée », *RDSS* 1999. 765 ; M. Badel, « La Sécurité sociale a 70 ans. Vive l'universalisation ! », *Dr. soc.* 2016. 263 ; M. Borgetto, « Brève réflexion sur les apports et les limites de la loi créant une CMU », *Dr. soc.* 2000. 30 ; R. Marié, « La couverture maladie universelle », *Dr. soc.* 2000. 7 ; R. Lafore, « La CMU : un nouvel îlot dans l'archipel de l'assurance maladie », *Dr. soc.* 2000. 21.

⁸⁰³ L. n°99-641, 27 juill. 1999.

⁸⁰⁴ L. n°2016-1827, 23 déc. 2016, 24 déc. 2016.

⁸⁰⁵ L. n°99-641, 27 juillet 1999.

en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection assurance complémentaire et à la dispense d'avance de frais tiers payant. »

La loi comporte deux volets principaux, le premier concerne spécifiquement la création d'une couverture maladie universelle et d'une couverture complémentaire, le second porte sur la « modernisation sanitaire et sociale ».

Concernant la création d'une couverture maladie universelle, la loi prévoit l'extension du régime de base à une nouvelle catégorie de la population et la création d'une couverture complémentaire à l'intention de cette même catégorie. L'extension de la couverture maladie avait déjà débuté (notamment par les lois n°61-89 du 25 janvier 1961 assurances maladie, maternité et invalidité des exploitants agricoles et des membres de leur famille non-salariés et n°66-509 du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et à l'assurance maternité des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles), l'originalité de la loi de 1999 tient toutefois à deux éléments :

- Elle fait entrer dans le champ de l'assurance des personnes n'appartenant pas à un groupe professionnel. La qualité d'assuré social est désormais ouverte sur critère de résidence.
- L'extension de la protection va au-delà du régime de base. Elle comprend également le régime complémentaire.

Cette loi s'adresse donc aux plus démunis. Selon l'exposé des motifs de la loi, cette extension concernerait 150 000 personnes pour le régime de base et 7 millions pour le régime complémentaire. Il est intéressant de noter que le critère retenu est celui de la résidence et non de la nationalité. La couverture s'étend donc aux étrangers résidant de manière régulière et stable en France. La loi semble donc se positionner pour une solidarité sociale et non nationale.

Méthodologiquement, la loi ne se sépare pas de la technique de l'assurance. Elle crée un nouveau régime dans le système d'assurance à destination des plus démunis.

L'universalité s'entend donc dans cette loi comme l'extension du système aux plus démunis résidant sur le sol français de manière régulière et stable. Elle se rapproche donc fortement de la notion de généralisation, mais a cette particularité d'intégrer dans son champ des personnes éloignées de l'emploi.

B- La PUMA

427. Si la CMU était déjà une promesse que « *tout résident stable et régulier qui n'aurait pas de droits ouverts auprès d'un régime de sécurité sociale pourra, sur seule justification de sa résidence, bénéficier des prestations en nature du régime général* »⁸⁰⁶, les espoirs portés par le dispositif ont été déçus. Comme le souligne Didier Tabuteau « *la multiplicité des régimes d'assurance-maladie et la persistance de règles complexes d'ouverture des droits affectent, en pratique, l'exercice du droit universel à la couverture maladie. Dans de nombreuses situations (séparation ou divorce, changement professionnel, mobilité géographique, entrée ou sortie d'un cycle d'études supérieures...), les bénéficiaires potentiels de la protection maladie sont soumis à des démarches qui retardent la prise en charge effective des dépenses de santé ou le bénéfice du tiers payant. Ces procédures peuvent même se traduire par des renoncements aux soins ou par des discontinuités dans le suivi médical des patients, d'autant plus inacceptables que les prestations en nature ont été harmonisées entre la plupart des régimes de sécurité sociale* »⁸⁰⁷.

Aussi, six ans plus tard est adoptée une nouvelle loi détachant davantage le droit aux remboursements des frais de santé de la logique professionnelle. L'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016⁸⁰⁸ institue ainsi une « protection maladie universelle ». La réforme recherche notamment à répondre aux problématiques de rupture et de discontinuité des droits.

Désormais l'article L. 160-1 du Code de la Sécurité sociale dispose :

« *Toute personne travaillant ou, lorsqu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, résidant en France de manière stable et régulière bénéficie, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de ses frais de santé dans les conditions fixées au présent livre.* »

La notion d'universalité prend ici une coloration nouvelle pour deux raisons : la PUMA est ici entendue comme un dispositif différent de l'assurance sociale et dans lequel la notion d'ayant-droit majeur est supprimée. Le principe d'universalité guide donc une nouvelle conception de la couverture sociale.

⁸⁰⁶ L. n°99-641, 27 juill. 1999, exposé des motifs loi de 1999.

⁸⁰⁷ D. Tabuteau, « La protection universelle ... (op. cit.) », *RDSS* 2015. 1058.

⁸⁰⁸ L. n°2015-1702, 21 déc. 2015.

La loi de 2015 modifie et sort les dispositions sur la prise en charge des frais de santé du livre sur les assurances sociales. Elles font désormais l'objet d'une partie autonome marquant l'utilisation d'une technique similaire à celle des prestations familiales : les prestations universelles.

La seconde nouveauté majeure est la redéfinition de l'« assuré social » au travers de la suppression de la notion d'ayant droit majeur. *« Le projet pousse, en effet, à son terme la logique de la consécration d'un droit universel à la prise en charge des frais de santé. Puisque cette protection n'est plus associée à la qualité d'assuré social, mais à celle de personne « travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière », le droit ne peut s'exercer par le truchement du rattachement à un assuré social »*⁸⁰⁹. L'universalisation du droit passe donc également par une individualisation de ce dernier.

428. Ainsi, au côté du mouvement classique de généralisation – qui poursuit son extension – se développe un mouvement d'universalisation des droits reposant sur une technique différente du duo assurance-assistance : les prestations universelles. Ces prestations reposent sur le critère de la résidence et font donc appel non plus à la solidarité professionnelle mais sociale et détache les droits du statut du travailleur pour les attacher à une personne. Avec les prestations universelles, les droits s'individualisent. Cette tendance à l'individualisation se retrouve dans une série de technique visant à attacher les droits à la personne du travailleur et non plus à son statut.

Section 2 – L'attachement des droits à la personne du travailleur⁸¹⁰

429. Parallèlement au développement des « prestations universelles », émerge une pratique d'attachement des droits à la personne du travailleur. Plusieurs techniques relèvent de cette tendance : maintien de droit et portabilité (§1) ou encore l'usage de comptes ou de droits rechargeables (§2).

⁸⁰⁹ D. Tabuteau, « La protection universelle ... (op. cit.) », 1058.

⁸¹⁰ C. Ravaindran, « La portabilité des garanties santé et prévoyance à l'épreuve des mutations de l'économie », *RDSS* 2022. 112.

§1 Maintien des droits et portabilité

430. La technique des maintiens de droit n'est pas une technique tout à fait nouvelle. Elle apparaît depuis longtemps en matière de Sécurité sociale et de couverture complémentaire (I). Toutefois, les débats sur la flexicurité ont conduit à développer ce type de technique sous le terme de « portabilité » (II).

I- Les premiers dispositifs de maintien de droit

431. Le maintien des droits. - La logique d'un droit attaché au statut devrait, en principe, conduire à ce qu'une fois le statut perdu, le droit disparaisse. Or depuis longtemps déjà des mécanismes de maintien de droit permettent aux assurés de continuer de bénéficier un temps de droit acquis grâce à un statut précédemment porté.

Ainsi, l'assurance maladie octroie depuis longtemps déjà un maintien des indemnités journalières pendant douze mois⁸¹¹.

Dans le même esprit, l'article L. 351-3 2° du Code de la Sécurité sociale prévoit la prise en compte de période de chômage non indemnisé pour l'ouverture des droits à pension. Un dispositif identique est prévu pour le régime AGIRC-ARRCO⁸¹².

432. L'article 4 de la loi Evin⁸¹³. - Le mouvement d'attachement des droits à la personne du travailleur s'est particulièrement développé dans le domaine de la protection sociale complémentaire. En 1985, le Groupe de travail interministériel sur la protection sociale complémentaire adopte un rapport dans lequel il souligne qu'il est *« critiquable que rien n'ait été prévu en faveur des anciens salariés devenus retraités ou chômeurs, et pour lesquels – faute d'avoir été aménagé – le passage de la couverture collective dont ils bénéficiaient dans l'entreprise à une couverture individuelle*

⁸¹¹ CSS, art. L. 161-8 et R. 161-3.

⁸¹² ANI instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire du 17 novembre 2017, art. 59 et suivants.

⁸¹³ N. Robine, *Les conséquences de la rupture du contrat de travail sur les droits du salarié à la prévoyance collective d'entreprise*, Thèse de Droit, Université d'Aix-Marseille, 2020.

impliquait de tels relèvements de tarifs que certains n'étaient pas en mesure d'y faire face. »⁸¹⁴.

Une première pierre a été placée avec l'adoption en 1989 de la loi Evin⁸¹⁵. La loi Evin est la première grande loi de régulation de la protection sociale complémentaire. Elle avait pour objet de « *règlement[er] et organis[er] des pratiques anciennes et disparates en matière de protection sociale complémentaire* »⁸¹⁶. Cette loi comporte un article 4 initialement rédigé de la façon suivante :

« Lorsque des salariés sont garantis collectivement, dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi, en vue d'obtenir le remboursement ou l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident, le contrat ou la convention doit prévoir, sans condition de période probatoire ni d'examen ou de questionnaire médicaux, les modalités et les conditions tarifaires des nouveaux contrats ou conventions par lesquels l'organisme maintient cette couverture :

1° Au profit des anciens salariés bénéficiaires d'une rente d'incapacité ou d'invalidité, d'une pension de retraite ou, s'ils sont privés d'emploi, d'un revenu de remplacement, sans condition de durée, sous réserve que les intéressés en fassent la demande dans les six mois qui suivent la rupture de leur contrat de travail ;

2° Au profit des personnes garanties du chef de l'assuré décédé, pendant une durée minimale de douze mois à compter du décès, sous réserve que les intéressés en fassent la demande dans les six mois délai suivant le décès.

Le nouveau contrat ou la nouvelle convention doit prévoir contenu obligatoire que la garantie prend effet, au plus tard, au lendemain de la demande date d'entrée en vigueur.

Les tarifs applicables aux personnes visées par le présent article peuvent être supérieurs aux tarifs globaux applicables aux salariés actifs dans des conditions fixées par décret. »

⁸¹⁴ *Ibidem*, p. 15, §2.

⁸¹⁵ L. 89-1009, 31 décembre 1989.

⁸¹⁶ P. Sargos, « Le droit au maintien des prestations et des garanties dans l'assurance de prévoyance collective », *JCP G* 2001. 363.

La loi prévoit ainsi le maintien des garanties santé pour les anciens salariés privés d'emploi bénéficiant d'une prévoyance d'entreprise obligatoire. Toutefois, cette extension de couverture n'est pas automatique. Elle nécessite que l'ancien salarié en fasse la demande et nécessite la conclusion d'un nouveau contrat et le paiement d'une cotisation.

433. Extension de la lecture de l'article 7 de la Loi Evin. – Dans la même logique, la jurisprudence a reconnu, par une lecture extensive de l'article 7 de la loi Evin, un principe de maintien des prestations de prévoyance en cours⁸¹⁷. Les prestations versées au titre d'un arrêt de travail antérieur à la rupture du contrat ne peuvent en vertu de ce principe être suspendues au motif que le contrat de travail a été rompu.

II- La portabilité des droits

434. L'apparition de la notion de portabilité⁸¹⁸. – Directement influencés par les débats sur la sécurisation des parcours professionnels, les partenaires sociaux ont conclu le 11 janvier 2008 un accord national interprofessionnel⁸¹⁹ intitulé « modernisation du marché du travail ». Cet accord comprend un article 14 intitulé « Ouvrir l'accès à la portabilité de certains droits ».

Cet article prévoit deux choses :

- le maintien des garanties des couvertures complémentaires santé et prévoyance de son ancienne entreprise au salarié ayant perdu son emploi, et ce pour une période pendant leur période de chômage et pour une durée maximum égale à un tiers de la durée de leur droit à indemnisation, sans pouvoir être inférieure à trois mois.
- Le maintien des droits acquis au titre de l'ancien DIF. Ce deuxième dispositif s'adresse tant au chômeur qu'au travailleur changeant d'employeur.

L'accord introduit ainsi, la notion de « portabilité des droits ». Cette notion est à distinguer de celle de transférabilité. Comme l'explique Nicolas Robine dans sa thèse :

⁸¹⁷ Civ. 2^e, 17 avr. 2008, n°07-12.064, 07-12.088, 06-45.137 ; Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 5 mars 2015, 13-26.892,

⁸¹⁸ N. Robine, *Les conséquences de la rupture du contrat de travail sur les droits du salarié à la prévoyance collective d'entreprise*, Thèse de Doctorat, Université d'Aix-Marseille, 2020.

⁸¹⁹ ANI, 11 janv. 2008, Modernisation du marché du travail.

« Si, de prime abord, ce mécanisme semble se confondre avec celui de la portabilité, il n'en est rien. Alors que la portabilité des droits permet de conserver ceux-ci à l'issue de la rupture du contrat de travail, nonobstant l'absence de reprise d'une autre activité, le transfert des droits implique, quant à lui, la nécessaire reprise d'une autre activité. »⁸²⁰.

Cette terminologie permet de décrire les mécanismes d'extension des droits sociaux au-delà du contrat de travail.

La portabilité concerne donc deux types de domaines : la prévoyance et la santé (A) et la formation (B).

*A- La portabilité en matière de prévoyance et de santé*⁸²¹

435. De l'accord de 2008 à l'accord de 2013. – En matière de santé et de prévoyance l'accord de 2008 prévoit ainsi, pour les salariés, le possible maintien des garanties des couvertures complémentaires santé et prévoyance applicables dans son ancienne entreprise en cas de perte d'emploi. Ce maintien est conditionné à l'octroi d'une indemnisation chômage. Les prestations sont dues pendant leur période de chômage et pour une durée maximum égale à un tiers de la durée de leur droit à indemnisation, sans pouvoir être inférieure à trois mois. Le financement de ce dispositif est assuré conjointement par l'ancien employeur et l'ancien salarié dans les mêmes proportions qu'antérieurement ou par un système de mutualisation défini par accord collectif.

Pour améliorer l'effectivité du dispositif, un avenant du 18 mai 2009⁸²² instaura un système de mutualisation du financement du maintien des garanties de couverture de frais de santé et de prévoyance. Le maintien des droits s'effectue désormais à titre « gratuit » pour le bénéficiaire et est financé par l'ancien employeur et les salariés de cette entreprise encore en activité.

⁸²⁰ N. Robine, *Les conséquences de la rupture du contrat de travail sur les droits du salarié à la prévoyance collective d'entreprise*, Thèse de Doctorat, Université d'Aix-Marseille, 2020, pp. 90-91, §196.

⁸²¹ N. Robine, *Les conséquences ... (op. cit.)*.

⁸²² Avenant n°3 du 18 mai 2009 à l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail.

Un ANI de 2013⁸²³ généralise ce mécanisme à l'ensemble des branches professionnelles et des entreprises et fixa un délai d'un an pour sa mise en place en matière de santé et deux ans en matière de prévoyance.

436. La consécration par le législateur. - Le dispositif fut quelque mois plus tard repris par le législateur⁸²⁴ qui instaura un article L. 911-8 dans le code de la Sécurité sociale et modifia l'article 4 de la loi Evin.

Se faisant, la loi de 2013 généralise ainsi à l'ensemble des entreprises un dispositif jusque-là réservé aux salariés travaillant dans des branches dans lesquelles les signataires étaient représentatifs. N'étaient notamment pas compris dans ce champ : les travailleurs du secteur des professions libérales, de l'agriculture, de l'économie sociale, du secteur sanitaire et social à but non lucratif ou encore des particuliers employeurs.

Le législateur apporte, en outre, un certain nombre de précisions par rapport aux accords collectifs. Tout d'abord, il substitue à la notion de « portabilité » celle de « maintien ». *« A défaut d'avoir des conséquences sur la teneur du dispositif, cette modification terminologique a le mérite de clarifier l'objet du mécanisme de portabilité des droits. Il s'agit, par cette formulation, de permettre la poursuite de la prévoyance à un niveau identique à celui pratiqué dans l'entreprise, qu'il s'agisse des garanties minimales au profit de l'ensemble des salariés ou des options supplémentaires à adhésion facultative. Ainsi, aux termes de l'article L. 911-8, c'est l'ensemble des garanties, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, qui bénéficient de la portabilité »*⁸²⁵.

Le législateur a, ensuite et surtout, réformé le régime juridique de la portabilité. Ainsi, outre quelques aménagements techniques, la loi :

- Consacre le principe du maintien à titre gratuit de la couverture prévoyance,
- Améliore les modalités d'appréciation de la durée de la portabilité,
- En assure l'articulation avec l'article 4 de la loi Évin en prévoyant la possibilité pour les salariés de recouvrir au contrat individuel à la fin de la période de portabilité.

⁸²³ ANI, 11 janv. 2013, Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation et des parcours professionnels des salariés.

⁸²⁴ L. 2013-504, 14 juin 2013.

⁸²⁵ N. Robine, *Les conséquences ... (op. cit.)*, p. 95, §209.

- Étend le dispositif aux ayants droit du salarié.

Cette portabilité légale est désormais seule applicable depuis le 1^{er} juin 2014 pour la garantie frais de santé et depuis le 1^{er} juin 2015 pour la prévoyance.

B- Portabilité du DIF

437. Portabilité du DIF. – Le droit individuel à la formation est un dispositif qui a été introduit dans le Code du travail par la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Cette loi fait de la « *formation professionnelle tout au long de la vie* » une « *obligation nationale* »⁸²⁶ et institue un dispositif permettant à « *Tout salarié titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée, à l'exclusion des contrats mentionnés au titre Ier du livre Ier et au chapitre Ier du titre VIII du présent livre, disposant d'une ancienneté d'au moins un an dans l'entreprise qui l'emploie, bénéficie chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, sauf dispositions d'une convention ou d'un accord collectif interprofessionnel, de branche ou d'entreprise prévoyant une durée supérieure. Pour les salariés à temps partiel, cette durée est calculée pro rata temporis* »⁸²⁷. Ce dispositif sera donc étendu au-delà du contrat de travail par l'accord de 2008. Cette portabilité sera reprise par l'accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels du 7 janvier 2009⁸²⁸ et intégrée dans le Code du travail par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie⁸²⁹.

En 2014, le DIF est remplacé par un nouveau dispositif : le compte personnel d'activité. Ce nouvel outil marque une nouvelle avancée vers l'attachement des droits à la personne du travailleur.

⁸²⁶ L. n°2004-391, 4 mai 2004, art. 2.

⁸²⁷ L. n°2004-391, 4 mai 2004, art. 8.

⁸²⁸ ANI du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels.

⁸²⁹ L. n°2009-1437, 24 novembre 2009.

§2 La pratique des comptes et des droits rechargeables

438. Cette pratique de la portabilité a conduit à l'apparition de la technique de compte (I). En matière de chômage, une seconde technique est apparue, celle du maintien de droit (II).

I- Les comptes

439. Le premier compte à avoir été créé par le législateur est le compte personnel de formation (A), remplacé en 2018 par le compte personnel d'activité (B).

A- Le CPF

440. Compte personnel de formation (CPF)⁸³⁰. – En 2013, le législateur remplace les dispositions relatives au DIF par un nouveau dispositif : le compte personnel de formation.

Les bases de ce dispositif avaient été posées par l'accord du 11 janvier 2013 dont l'article 5 posait les principes directeurs. Le CPF possède notamment les trois propriétés suivantes :

- Il est universel : toute personne dispose d'un compte personnel de formation dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à son départ à la retraite.
- Il est individuel : chaque personne bénéficie d'un compte, qu'elle soit salariée ou demandeuse d'emploi ;
- Il est intégralement transférable : la personne garde le même compte tout au long de sa vie personnelle et quel que soit son parcours professionnel. Le compte n'est jamais débité sans l'accord exprès du salarié et ne peut jamais être diminué du fait du changement d'employeur, quelle que soit la fréquence des changements.

⁸³⁰ J.-M. Luttringer, « Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique », *Dr. soc.* 2014. 972 ; N. Maggi-Germain, « Le compte personnel de formation », *Dr. soc.* 2013. 687.

Le dispositif sera introduit dans le Code du travail par la loi relative à la sécurisation de l'emploi⁸³¹. Il sera complété par un accord du 14 décembre 2013⁸³², repris par une loi du 4 mars 2014⁸³³.

Le compte personnel de formation se veut donc un dispositif « universel » et « individuel ». Ces revendications sont révélatrices du mouvement que connaissent le droit de la protection sociale et le droit social de manière plus générale. L'individualisation implique un détachement du statut de travailleur et un attachement des droits à la personne du bénéficiaire. Le souci central d'un tel dispositif est d'offrir aux travailleurs la possibilité de se former même en période de chômage, période au cours de laquelle le recours à la formation peut être utile.

Le caractère universel du dispositif vise, en outre, une large catégorie de bénéficiaires. Sont visés : les salariés, mais également les chômeurs et les travailleurs non-salariés.

B- Le CPA

441. Compte personne d'activité (CPA)⁸³⁴. - Le CPF est désormais intégré dans le CPA. Créé par la loi relative au dialogue social et à l'emploi de 2015⁸³⁵ et concrétisé par la loi du 8 août 2016⁸³⁶, ce dispositif a vocation à regrouper différents comptes existants : CPF, le compte personnel de prévention (C2P) et le compte d'engagement citoyen (CEC). Le C2P se substitue au compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) mis en place par la loi du 20 janvier 2014⁸³⁷. Il s'agit d'un compte à points dont l'objectif est d'offrir à ses bénéficiaires – les travailleurs salariés – la possibilité de se reconverter dans un métier moins pénible par le biais de la formation professionnelle, d'exercer une activité à temps partiel sans perte de salaire ou encore de bénéficier d'un départ anticipé à la retraite. Les points sont attribués lorsque les salariés sont exposés

⁸³¹ L. 2013-504, 14 juin 2013.

⁸³² ANI du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle.

⁸³³ L. n°2014-288, 5 mars 2014.

⁸³⁴ Dossier : compte personnel d'activité, *Dr. soc.* 2016. 788 ; J-P. Laborde, « Le compte personnel d'activité : un nouveau modèle ? », in M. Borgetto, A-S. Ginon, F. Guiomard, D. Piveteau (Dir.), *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?* : actes du colloque organisé le 17 et 18 novembre 2018, LGDJ, 2017, pp. 139-152, L. Lourdelle, « Le compter personnel d'activité : nouveau modèle de sécurisation des parcours professionnels des travailleurs et facteur de renouveau syndical », in M. Borgetto, A-S. Ginon, F. Guiomard, D. Piveteau (Dir.), *Travail... (op. cit.)*, pp. 153-166.

⁸³⁵ L. n°2015-994, 17 août 2015.

⁸³⁶ L. n°2016-1088, 8 août 2016.

⁸³⁷ L. n°2014-40, 20 janvier 2014

à un ou plusieurs facteurs déterminés et au-delà d'un certain seuil⁸³⁸. Le CEC est en revanche une véritable nouveauté du CPA. Il sert à l'octroi de points au titre du CPF pour les activités de bénévolat, volontariat et maître d'apprentissage⁸³⁹.

Hormis le CEC donc, le CPA ne propose rien de nouveau. Il ne fait que « packager » des dispositifs existants. Toutefois, il est intéressant dans les velléités qu'il porte.

L'article L. 5151-1 du Code du travail dispose désormais :

« Le compte personnel d'activité a pour objectifs, par l'utilisation des droits qui y sont inscrits, de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de sécuriser son parcours professionnel en supprimant les obstacles à la mobilité. Il contribue au droit à la qualification professionnelle mentionné à l'article L. 6314-1. Il permet la reconnaissance de l'engagement citoyen.

(...)

Le titulaire du compte personnel d'activité a droit à un accompagnement global et personnalisé destiné à l'aider à exercer ses droits pour la mise en œuvre de son projet professionnel. Cet accompagnement est fourni notamment dans le cadre du conseil en évolution professionnelle mentionné à l'article L. 6111-6. »

Le CPA se veut donc un outil de sécurisation des parcours visant à favoriser la mobilité professionnelle. L'objectif poursuivi est donc avant tout la continuité de la couverture.

La création du CEC est intéressante également, elle est une « reconnaissance de l'engagement citoyen ». Cette intégration de l'engagement citoyen dans un dispositif adressé avant tout aux travailleurs et révélatrice est conduit à s'interroger sur la place que le droit social pourrait être amené à accorder aux activités non productives.

La réforme des retraites de 2020 suggérait également un recours à la technique du compte au travers de la création d'un « compte personnel de carrière ». Ce compte aurait été le support du passage à un système à points.

⁸³⁸ C. trav., art. L. 4163-1 et suivants ; art. R. 4163-1 et suivants.

⁸³⁹ C. trav., art. L. 5151-7 et suivants ; D. 5151-11 et suivants.

II- Les droits rechargeables

442. Les droits rechargeables de l'assurance chômage⁸⁴⁰. – Dans une logique légèrement différente mais démontrant toujours la volonté d'une adaptation à des parcours différents et d'avantage soumis aux aléas d'une activité flexible, s'est développée depuis quelques années la pratique des droits rechargeables de l'assurance chômage.

Depuis la loi du 14 juin 2013, il est désormais possible, pour les allocataires, de « recharger » leurs droits au chômage. Concrètement, les allocataires ayant épuisé leur droit au titre d'un premier emploi peuvent se prévaloir de nouveaux droits au titre d'emploi exercé pendant la période de chômage.

L'objectif affiché par les partenaires sociaux était que l'assurance chômage « contribue à la sécurisation des parcours des salariés, tant en leur assurant un revenu de remplacement qu'en leur permettant de bénéficier des dispositifs d'accompagnement destinés à accéder à des emplois durables »⁸⁴¹.

Ce mécanisme est venu remplacer celui de la réadmission qui nécessitait une réouverture des droits à la suite de la nouvelle perte d'un emploi. Le mécanisme des droits rechargeables avait toutefois cet inconvénient qu'il était moins favorable au demandeur d'emploi qui avait connu une progression salariale. C'est pourquoi depuis 2015⁸⁴², un droit d'option a été ouvert entre le rechargement des droits restants et l'abandon du reliquat sous certaines conditions. Une des difficultés, toutefois, pour le demandeur d'emploi, est que l'exercice de ce droit implique un délai d'attente pour le versement de l'ARE.

443. Les enjeux de sécurisation des parcours professionnelle encouragent ainsi au détachement des droits du statut au profit de la personne du travailleur. Se dessine progressivement un système dans lequel le travailleur peut acquérir des droits qu'il pourra utiliser tout le long de son parcours professionnel. En outre, le parcours

⁸⁴⁰ P. Morvan, *Droit ... (op. cit.)*, pp. 907-908 ; C. Willmann, « Loi de sécurisation de l'emploi et assurance chômage : l'essentiel et l'accessoire », *Dr. soc.*, 2013. 772 ; C. Willmann, « Instauration d'un dispositif de « droits rechargeables » à l'assurance chômage », *JCP S* 2013, 1287.

⁸⁴¹ ANI du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle, art. 3 §1.

⁸⁴² Convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage.

professionnel se conçoit désormais de manière diversifiée : comprenant des phases de formation mais également l'exercice d'activité non productive.

Conclusion du Chapitre 2

444. Le législateur répond ainsi aux problématiques de l'accroissement des carrières hachées et des formes atypiques d'emploi de deux manières. La première consiste à poursuivre le mouvement de généralisation et d'harmonisation des couvertures. A ce titre, bien que le mouvement soit avancé, il demeure à parfaire. La seconde solution consiste à renouveler les techniques de couverture et adopter des dispositifs indépendants du statut professionnel et attaché à la personne du bénéficiaire.

Ces nouvelles techniques sont ainsi porteuses d'une nouvelle articulation entre solidarité nationale et professionnelle, ainsi que d'une nouvelle relation entre l'individu et le collectif.

445. Du bénéficiaire au titulaire d'un droit. - Traditionnellement, l'individu n'a de droit à la protection sociale que parce qu'il est bénéficiaire d'un système auquel il doit s'affilier. L'affiliation est ouverte sous plusieurs conditions et notamment le paiement d'une cotisation et la possession d'un statut professionnel. L'individu n'est donc pas directement titulaire d'un droit. Il peut éventuellement être considéré comme bénéficiant du droit fondamental à une sécurité sociale, mais le bénéfice précis du dispositif d'assurance sociale est soumis à conditions. Il a donc la qualité de bénéficiaire, mais pas de titulaire.

Le développement des prestations universelles sans condition de contribution ni de ressources ouvre une autre perspective. L'individu devient titulaire du droit aux prestations. De même, le développement de la portabilité des droits et des techniques de compte, qui attache des droits à la personne et non plus uniquement au statut, conduit à faire des individus des « titulaires » pouvant revendiquer leur droit à tout moment.

446. La redéfinition de l'« ensemble de la population ». - Il est également intéressant de voir que ces techniques contribuent à une redéfinition de la personne couverte. Comme nous l'avons déjà évoqué, le principe d'universalité du droit de la protection sociale impose de couvrir « l'ensemble de la population ».

Traditionnellement, le droit de la protection sociale entend l'ensemble de la population comme l'ensemble des travailleurs. La communauté dans laquelle s'exerce la solidarité est nécessairement la communauté des travailleurs dans la mesure où, conformément aux textes constitutionnels, tous les citoyens ont le droit et le devoir de travailler.

L'ouverture des prestations aux « résidents » par les prestations universelles, mais également aux bénévoles et volontaires par le CEC démontre une nouvelle conception de ce qu'est l'ensemble de la population. S'il demeure encore fort, le lien entre travail – entendu comme activité productive - et protection sociale s'érode doucement.

447. Un nouveau contrat social ? - De ces différentes techniques se dessine progressivement un nouveau contrat social dans lequel les rapports entre l'individu et le collectif se transforment et le champ de la solidarité évolue.

L'individu est refaçonné en tant que sujet de droit, puisqu'il acquiert la qualité de titulaire de droit et non plus uniquement de bénéficiaire au travers d'une affiliation à un régime.

Il l'est également en tant que personne puisqu'il n'est plus uniquement défini en rapport à son activité productive. Sa participation aux activités non lucratives est ainsi valorisée au travers de la couverture sociale qui lui est offerte.

Conclusion Titre 1

448. Le principe d'universalité du droit de la protection sociale porte donc à la fois les enjeux anciens de généralisation de l'assurance sociale professionnelle à l'ensemble de la population et ceux plus récents de continuité des droits au-delà du statut professionnel. Ce double enjeu conduit à l'émergence de techniques détachant les droits sociaux du statut de travailleur au profit de la personne (prestations universelles, techniques de compte et de maintien de droits...). Ces nouvelles techniques conduisent à redéfinir la place de l'individu dans la solidarité et la relation entre protection sociale et travail. L'individu devient titulaire du droit aux prestations et non plus seul bénéficiaire. Il ne se définit, en outre, plus seulement par sa qualité de travailleur. Sa qualité de résident, sa participation aux activités associatives de la société lui ouvrent également des droits à une couverture sociale.

Semble alors apparaître un nouveau contrat social. Ce mouvement est-il de nature à transformer profondément notre système de protection sociale ? Pourrait-il devenir un système universel et non plus socioprofessionnel ?

TITRE 2 – UNE PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE EN DEVENIR ?

449. La montée en puissance régulière du principe d’universalité laisse entrevoir un passage potentiel d’un système de protection sociale socioprofessionnelle à une protection sociale universelle.

Concrètement, le passage d’un système socioprofessionnel à un système universel impliquerait la redéfinition du groupe de solidarité et un détachement des droits sociaux du statut professionnel. La protection se construirait autour de la personne du citoyen ou du résident et non d’un statut de travailleur. Le principe de solidarité auquel il serait fait appel serait une solidarité nationale ou sociale et non plus professionnelle. Au regard du mouvement que suit notre droit, il est probable que la communauté choisie soit celle des résidents sur le territoire national et que la solidarité soit sociale. Dans un système universel, l’octroi des prestations ne serait plus fonction du salaire, mais du besoin et le financement privilégié serait l’impôt. Enfin, la gouvernance serait centralisée. Dans un tel schéma, il conviendrait en conséquence de rechercher une technique alternative à l’assurance sociale professionnelle.

Plusieurs auteurs proposent des projets visant à détacher le droit de la protection sociale de la logique des statuts professionnels. C’est notamment le cas des propositions de « couverture socle »⁸⁴³. Un des projets dans lequel le principe d’universalité s’exprime avec peut-être le plus de complétude est celui de revenu universel (Chapitre 1). Un tel dispositif pourrait-il être instauré en France ? Plus généralement, à quoi pourrait ressembler une protection sociale universelle à la française ? (Chapitre 2).

Chapitre 1 – Les projets de revenu universel

Chapitre 2 – Vers une extension du principe d’universalité ?

⁸⁴³ Cf. propositions de Jacques Barthélémy et Alain Supiot *Infra* pp. 393-400.

Chapitre 1 – Les projets de revenu universel

450. Le revenu universel est une technique qui est depuis quelques années beaucoup débattue. En témoignent les divers ouvrages⁸⁴⁴, thèses⁸⁴⁵ et articles⁸⁴⁶ parus sur le sujet. Pour cause, il semble porteur de pistes d'adaptation du système social aux transformations de la société et notamment aux nouvelles formes de travail.

Le revenu universel, comme n'importe quelle technique, ne peut être décemment présenté comme la solution miracle. Il mérite toutefois qu'on s'y attarde, car, comme le souligne Daniel Dumont dans son dernier ouvrage sur le sujet⁸⁴⁷, il permet de souligner des questions intéressantes. Sous certains aspects, il semble être la continuité logique du mouvement d'universalisation et d'individualisation engagé par le droit de la protection sociale.

Pour déterminer si le revenu universel est un projet crédible pour le modèle français de protection sociale, il convient d'en comprendre le contenu (Section 1) et d'analyser les effets qu'un tel dispositif a pu avoir dans les pays ayant pu l'expérimenter (Section 2).

⁸⁴⁴ Sans volonté exhaustive, peuvent être cités : Mouvement français pour un revenu de base, *Pour un revenu de base universel. Vers une société du choix*, Détour, 2022 ; G. Châton, M. Long, *Le revenu universel, une utopie pour le XXI^e siècle*, Berger-Levrault, 2022 ; D. Dumont, *Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ?* Université de Bruxelles, 2021 ; M. Alaluf, D. Zamora (Dir.), *Contre l'allocation universelle*, Lux, 2016 ; M. de Basquiat et G. Koenig, *Liber, un revenu de liberté pour tous. Une proposition d'impôt négatif en France*, Liber, un revenu de liberté pour tous. Volume II, Une proposition réaliste, Éditions de l'Onde, 2017 ; *Liber, un revenu de liberté pour tous. Une proposition d'impôt négatif en France*, Éditions de l'Onde-GénérationLibre, 2014 ; J-M. Ferry, *L'allocation universelle, Pour un revenu de citoyenneté*, Lexio, 2016 ; J-E. Hyafil (Dir.), *Revenu de base, un outil pour construire le XXI^e siècle*, Yves Michel, 2016 ; J-E. Hyafil et T. Laurentoye, *Revenu de base, comment le financer ?*, *Panorma des modalités de financement*, Yves Michel, 2016 ; Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation universelle*, La Découverte, 2005.

⁸⁴⁵ F. Guibelin, *Revenu universel : une analyse théorique dans un cadre économique*, Thèse de Sciences économiques, Université d'Aix-Marseille, 2022 ; S. Dupoirier, *La construction socio-représentationnelle du revenu universel : une approche en termes d'ordre social*, Université d'Aix-Marseille, Thèse de Psychologie, 2022 ; J-E. Hyafil, *Revenu universel : pertinence pour accompagner les métamorphoses du travail, rôle dans la politique fiscale et macroéconomique, modalités de mise en œuvre et effets redistributifs*, Thèse de Sciences économiques, 2017 ; sont aussi en cours de préparation : M. Duclos, *Le revenu universel, un cas limite pour penser la solidarité « à la française »*, Thèse de Sciences politiques, depuis 2017 ; E. Jacob, *Une nouvelle protection sociale basée sur le revenu universel : analyse théorique et expériences de terrain*, Thèse de Sciences économiques, depuis 2021.

⁸⁴⁶ Sans volonté exhaustive, peuvent être cités : M. Borgetto et R. Lafore, « La lancinante question du revenu universel », in *Droits, protections, proximité*, Mél. en l'Honneur du professeur H. Rihal, 2021, PUJ Poitiers, p. 291 ; G. Bargain, « L'économie du revenu universel », *Dr. soc.* 2017. 299 ; Y. Bresson, « Le revenu d'existence : réponses aux objections », *Revue du MAUSS*, n°7, 1996. 107 ; J-P. Chauchard, « Les prémices d'un droit au revenu universel », *Dr. soc.* 2017. 305 ; J. Damon, « Le revenu universel en question(s) », *RDSS* 2016. 467 ; J-P. Laborde, « Le revenu universel, un objet complexe », *Dr. soc.* 2017. 287 ; P. Van Parijs, « L'allocation universelle contre le chômage », *RFAS*. 1996 ; M. De Basquiat, B. Fragonard, « Regards croisés sur la mise en place d'un revenu universel et d'une allocation familiale unique », *RDSS* 2023. 517.

⁸⁴⁷ D. Dumont, *Le revenu ... (op.cit.)*.

Section 1 - Les contours de la notion

451. Si le revenu universel a été replacé au centre des débats dans plusieurs pays, il s'agit en réalité d'un projet ancien ayant fait l'objet de nombreuses déclinaisons. Trois critères se retrouvent toutefois de manière constante dans chacun de ces projets : l'universalité, l'inconditionnalité et l'individualité (§1). Ainsi, il n'existe pas un projet de revenu universel, mais plusieurs, dont les aspirations peuvent varier (§2).

§1 Une notion pour des projets divers

452. Si le revenu universel est souvent présenté comme une réponse aux problématiques nouvelles, il s'agit d'un projet ancien porté par des courants de pensée parfois très différents (I). Le projet peut donc renvoyer à des réalités différentes. Il fait toutefois l'objet de certaines constantes (II).

I- L'histoire d'un projet

453. L'idée de revenu universel peut être remontée au courant humaniste (A). Il est revenu au centre des débats dans les années 1970 et est régulièrement questionné ces dernières années (B).

A- Les racines du projet

454. Le courant humaniste, les prémices du revenu universel. - La genèse du revenu universel se trouve dans le courant de pensée humaniste du XVI^e siècle. Bien que les auteurs humanistes ne proposent pas de projet de revenu universel à proprement parler, ils sont une source d'inspiration pour les défenseurs de tels projets. Ainsi, Jusqu'au XVI^e siècle, en Europe, la pauvreté est considérée comme le seul fait de la fatalité. L'assistance aux plus démunis n'est donc pas analysée comme devant relever du rôle de l'Etat et passe principalement par le recours à la charité privée. C'est un

système dans lequel le rôle de l'Église est prépondérant. Aucun système de revenu minimum garanti notamment n'avait été envisagé⁸⁴⁸.

Le courant humaniste du XVI^e siècle constitue une véritable fracture dans la façon de concevoir la pauvreté. Cette dernière n'apparaît plus comme une fatalité, mais comme la conséquence d'une mauvaise organisation politique. Dans l'*Utopie*, ouvrage considéré par beaucoup comme le fondement du concept de revenu universel, Thomas More analyse les causes de la pauvreté dans l'Angleterre du XVI^e siècle. Selon lui, la pauvreté est liée à l'organisation oligarchique du système politique qui fait passer la richesse avant le mérite. Dans cette œuvre, Thomas More imagine une île idéale, Utopia, sur laquelle l'organisation de la société est telle que la pauvreté n'existe pas. Le modèle de société proposé par Thomas More est un modèle communiste. Sur l'île d'Utopia, l'oisiveté est interdite, mais chacun peut librement, sur les marchés, prendre ce dont il a besoin sans avoir à donner de contrepartie puisqu'aucun système de monnaie ni de prix n'a été institué. Dans cette société, chacun est donc assuré des moyens de sa subsistance sans avoir à dépendre de son travail⁸⁴⁹.

La réflexion de Thomas More sur la pauvreté est prolongée par Jean Louis Vives, qui lui, tente de trouver un modèle réaliste de société permettant de lutter contre la pauvreté. Dans son ouvrage *De Subventionem Pauperum*, il propose un système d'assistance publique fondé sur l'obligation judéo-chrétienne de charité et donc alimenté uniquement par l'aumône librement consentie. C'est un système plus efficace que la charité privée, car il est mieux ciblé. Il n'est destiné qu'aux plus nécessiteux et associé à l'exigence d'une contrepartie en travail. Ce modèle a inspiré plusieurs lois et notamment les *Poor Laws* promulguées en 1601 en Angleterre. Ces lois imposaient aux municipalités de prendre soin des indigents sous forme d'une assistance en nature et obligeaient les individus qui en étaient capables à travailler en échange⁸⁵⁰.

Ce modèle d'assistance publique ciblant uniquement les plus pauvres et conditionné à une exigence de travail n'est pas, par définition, un mécanisme de revenu universel, mais il a inspiré les dispositifs de solidarité ultérieurs⁸⁵¹.

⁸⁴⁸ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, p. 7.

⁸⁴⁹ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, p. 7. ; M. de Basquiat et G. Koenig, *Liber... (op. cit.)*, p. 11 ; E. Lacore-Martin, « L'utopie de Thomas More à Rabelais : sources antiques et écritures », *Kentron, revue pluridisciplinaire du monde antique*, n°24, 2008, pp. 123-148.

⁸⁵⁰ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, pp. 7-9.

⁸⁵¹ D. Percheron, *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France*, Sénat, Octobre 2016, p. 17.

455. Les projets promouvant la justice sociale. - Les premières propositions de revenu universel apparaissent réellement au XVIII^e siècle. Deux types principaux de projets voient le jour : ceux tendant à promouvoir la justice sociale et ceux, de tendance plutôt libérale, cherchant à mettre en place une garantie de revenu afin de sécuriser le parcours de chacun.

Les auteurs défendant des projets de revenu universel dont l'objectif est de promouvoir la justice sociale proviennent de diverses tendances politiques. Le pionnier en la matière est Thomas Paine, un libertarien. Dans son ouvrage *Justice agraire*, il propose un projet de réforme qui, selon lui, permettrait de préserver les bénéfices de la civilisation tout en remédiant au mal qu'elle produit. Pour lui, la société civilisée a conduit à rendre une partie de la société plus riche et l'autre misérable. Elle est donc la cause de la pauvreté. Or selon Thomas Paine, aucune personne née dans une civilisation civilisée ne devrait se retrouver dans un état pire que si elle était née avant cette civilisation. Or dans un état naturel, la terre est la propriété commune du genre humain, chaque homme naît donc propriétaire. Toutefois, la terre à l'état naturel ne produit suffisamment de denrées que pour satisfaire un petit nombre d'individus comparé à ce que peut produire une terre cultivée. Pour permettre de continuer à subvenir aux besoins de tous, il est donc nécessaire de permettre que certaines personnes s'approprient la terre pour la cultiver. Selon Thomas Paine, la valeur de l'amélioration de la terre alors permise peut, elle, être privatisée, mais la terre même demeure la propriété commune. Or il est impossible de séparer la valeur de l'amélioration faite par l'agriculture de la terre elle-même. C'est pourquoi la propriété foncière a été permise.

Pour rétablir ce droit naturel de chacun à la propriété de la terre, Thomas Paine propose la création d'un fonds national duquel serait payée à chaque personne, parvenue à l'âge de vingt et un ans, la somme de quinze livres sterling, en compensation partielle, pour la perte de son héritage naturel par l'introduction du système de propriété foncière ainsi que de dix livres par an, à vie, à chaque personne ayant atteint l'âge de cinquante ans. Le fonds serait alimenté par la mise en place d'une « redevance foncière » payée par les propriétaires terriens qui, selon Thomas Paine, doivent s'acquitter de la dette qu'ils ont envers la communauté pour l'exploitation d'un bien commun⁸⁵².

⁸⁵² M. de Basquiat et G. Koenig, *Liber, ... (op. cit.)*, p 12 ; Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation... (op. cit.)*, p. 12 ; T. Paine, *Justice agraire*, 1795.

Dans son ouvrage, *Les droits des enfants* (1797), Thomas Spence, un démocrate radical et contemporain de Thomas Paine, critique fortement la proposition de revenu universel émise par Thomas Paine qu'il juge trop peu ambitieuse. Dans ce pamphlet, il propose que chaque localité mette aux enchères l'usage de tous leurs biens immobiliers afin de couvrir les dépenses publiques locales et qu'elles distribuent trimestriellement le surplus en parts égales à tous les résidents dont la subsistance serait ainsi assurée⁸⁵³.

L'idée de la nécessité d'assurer un droit aux richesses naturelles est également exploitée par les socialistes utopiques, dont Charles Fourier. Ce dernier utilise ce concept non pas pour justifier un revenu universel, mais un « minimum de subsistance abondante » pour les plus démunis. Dans son ouvrage *La Fausse Industrie*, il explique « Si l'ordre civilisé enlève à l'homme les quatre branches de subsistance naturelle, chasse, pêche, cueillette, pâture, composant le premier droit, la classe qui a enlevé les terres doit à la classe frustrée un minimum de subsistance abondante »⁸⁵⁴.

Une réelle élaboration de revenu universel viendra de son disciple Joseph Charlier (1816-1896) dans son ouvrage *Solution du problème social* (1848). Il reprend l'idée que les hommes ont le droit de jouir des ressources naturelles créées par la providence pour subvenir à leurs besoins. Il propose de créer une rente viagère pour les propriétaires fonciers tout en assurant aux autres un minimum garanti inconditionnel versé tous les trimestres ou tous les mois qu'il nommera « dividende territorial »⁸⁵⁵. L'ouvrage qui eut un retentissement important fut celui de John Stuart Mill (1806-1873), *Principes d'économie politique* (1848). Celui-ci interprète le système de C. Fourier comme justifiant l'attribution à chacun, qu'il soit ou non capable de travailler, d'un minimum de subsistance⁸⁵⁶.

L'idée de créer un revenu universel pour garantir la justice sociale est reprise au XX^e siècle notamment par le socialiste Bertrand Russel (1872-1970) dans *Roads to Freedom* (1918) ou encore par John Rawls (1921-2002), un auteur du courant de pensée de Thomas Paine, dans la *Théorie de la justice* (1971) qui souhaitait la garantie par le gouvernement d'un minimum social pour permettre l'égalité des chances⁸⁵⁷.

⁸⁵³ Y. Vanderborght, P. Van Parijs *L'allocation...* (op. cit.), p. 11.

⁸⁵⁴ C. Fourier, *La Fausse industrie* (1836), Anthropos, 1967, pp. 491-492 ; <http://basicincome.org/basic-income/history/>; Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation...* (op. cit.), pp. 13-15.

⁸⁵⁵ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation...* (op. cit.), p. 15.

⁸⁵⁶ *Ibidem*, pp. 13-15.

⁸⁵⁷ D. Percheron, *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France*, Sénat, Octobre 2016, p. 20.

456. Les projets libéraux. - Au milieu du XX^e siècle, une nouvelle conception du revenu universel apparaît. Dans l'Amérique des années 1960, l'économiste libéral Milton Friedman propose la refonte de l'Etat social américain et l'instauration d'un impôt négatif afin de remplacer les innombrables dispositifs de protections sociales⁸⁵⁸. L'objectif de ce dispositif est d'assurer une sécurité financière par l'octroi d'un revenu minimum à tous afin de promouvoir la liberté dans le corps social. Milton Friedman conçoit la protection sociale d'une toute nouvelle façon. Selon lui, cette dernière ne doit pas s'adresser aux individus en tant que membre d'un groupe professionnel, mais en tant que personne. Il s'éloigne ainsi de la conception assurantielle de la protection sociale. En outre, contrairement aux premiers auteurs du revenu universel, il ne cherche pas à connaître les causes de la pauvreté. Enfin, son projet implique une responsabilisation des plus pauvres⁸⁵⁹.

La conception du revenu universel est, dans ce projet, un peu particulière. Elle ne se traduit pas par le versement d'une allocation, mais par un crédit d'impôt universel⁸⁶⁰. Concrètement, l'impôt négatif est une combinaison d'un impôt positif croissant à partir du premier euro de revenu et d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable. Ainsi, tout contribuable sans autre revenu se verra verser un impôt négatif égal à ce crédit d'impôt. Les contribuables redevables d'un impôt positif inférieur au crédit d'impôt se verront, eux, verser un impôt négatif d'un montant inférieur. En troisième lieu, ceux redevables d'un impôt positif exactement égal au crédit d'impôt ne recevront rien, mais ne devront rien payer non plus. Ces contribuables se trouvent au « point d'équilibre » ou « break even point ». Tous les autres contribuables se voient prélever un impôt positif⁸⁶¹.

Dans la version de Milton Friedman, l'impôt est proportionnel, c'est-à-dire que le taux de réduction de l'impôt négatif à mesure que les bas revenus s'élèvent est égal au taux d'augmentation de l'impôt positif à mesure que les hauts revenus s'accroissent. Toutefois, dans les modèles d'impôt négatif qui ont suivi, la règle de la proportionnalité n'a pas nécessairement été respectée. La proportionnalité n'est donc pas une condition

⁸⁵⁸ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation...* (*op. cit.*), p. 18.

⁸⁵⁹ M. de Basquiart et G. Koenig, *Liber...* (*op. cit.*), pp. 14-16.

⁸⁶⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁸⁶¹ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation...* (*op. cit.*), p. 38 ; Annexe 6 – Schéma de l'impôt négatif.

inhérente à l'impôt négatif. Ce dernier ne requiert qu'un crédit d'impôt identique pour tous, peu importe le profil des taux d'imposition⁸⁶².

L'impôt négatif est semblable à l'allocation universelle en ce que dans les deux dispositifs les impôts nets sont identiques et donc les revenus nets aussi. Simplement, dans le premier cas, tous reçoivent une allocation égale et payent un impôt différencié et, dans le deuxième, seuls certains reçoivent une allocation qui sera plus faible que dans le premier dispositif et tous payent un impôt également plus faible. Cependant l'allocation universelle agit comme une avance qui accroît le revenu brut de chaque personne qui est, par la suite, récupérée totalement ou partiellement par l'impôt alors que l'impôt négatif n'est versé qu'une fois les déclarations fiscales remplies et contrôlées. En outre, il tend à globaliser les revenus et crédits d'impôt de chaque ménage de manière à calculer un solde unique à verser ou prélever⁸⁶³.

B- Un regain d'intérêt depuis les années soixante-dix

457. Les débats en Europe. - A la fin des années soixante-dix, de nouveaux débats émergent en Europe souvent faisant fi des débats antérieurs. Aux Pays-Bas, par exemple, le professeur de médecine Jan Pieter Kuiper (1922-1985) soutient que « *seul un revenu garanti décent permettrait à l'homme de se développer dans l'indépendance et l'autonomie* ». L'idée de mettre en place un revenu universel a été reprise par certains partis politiques, ce qui a mené à la publication en 1985 d'un rapport du Conseil scientifique pour la politique gouvernementale recommandant l'introduction d'un revenu de base partiel.

En France également, plusieurs intellectuels défendent le concept de revenu universel. André Gorz propose la mise en place d'une allocation universelle. Jean-Marc Ferry fait une proposition similaire, mais l'inscrit dans une réflexion sur le contrat social et la citoyenneté européenne⁸⁶⁴.

En 1984, un groupe de chercheurs et de syndicalistes du nom de collectif Charles Fourier remporte un concours organisé en Belgique par la Fondation Roi Baudouin grâce à un scénario d'allocation universelle. Ceci lui permet d'organiser, en septembre

⁸⁶² *Ibidem*, p. 39.

⁸⁶³ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation...* (*op. cit.*), p. 40.

⁸⁶⁴ *Ibidem*, pp. 21-23.

1986, un colloque sur le sujet. Au vu du succès de ce dernier est créée une association du nom de Basic Income European Network (BIEN)⁸⁶⁵. En 2004, le réseau est rebaptisé Basic Income Earth Network soulignant ainsi l'ampleur mondiale prise par le mouvement. Deux associations en France sont également apparues : l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE) créé en 1989 et le Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB) créé en 2013. Ces associations n'ont pas de projet précis, mais elles s'accordent pour la mise en place d'un revenu universel sous forme de prestation monétaire et financière grâce à une réforme de la fiscalité⁸⁶⁶.

Les travaux universitaires ont également contribué à renforcer le débat. Ainsi, Gaspard Koenig et Marc de Basquiat, s'inspirant des travaux de Milton Friedman, ont proposé la mise en place d'un « Liber », un crédit d'impôt assurant l'autonomie de chacun. Il s'accompagnerait de la mise en place d'un impôt proportionnel, le *flat tax*, individualisé et prélevé à la source sur tous les revenus. Ce dernier remplacerait l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (CSG). Le Liber se substituerait aux minima sociaux et à une partie des prestations familiales ainsi qu'à une partie des bourses de l'enseignement supérieur. Toutefois, l'allocation adulte handicapée, l'allocation logement et les prestations contributives seraient maintenues⁸⁶⁷.

A l'opposé de cette approche libérale, la Fondation Jean-Jaurès propose une approche sociale-démocrate. Elle propose de verser un revenu fixé à un niveau proche du seuil de pauvreté, géré par les partenaires sociaux et mobilisant l'ensemble des financements de la protection sociale, ainsi qu'une partie des exonérations de cotisations décidées dans le cadre des politiques de l'emploi⁸⁶⁸.

458. Un débat porté sur la scène politique française. - Sur la scène politique française, diverses personnalités, de gauche comme de droite, ont porté le projet de revenu universel, chacun proposant ses propres modalités.

En 2003, dans un rapport intitulé Pour sortir de l'isolement, Un nouveau projet de société, Christine Boutin propose un projet de revenu universel. En 2006, elle portera ce projet devant le parlement, mais il sera rejeté. Il s'agissait d'un dividende calculé à partir de la richesse nationale. Il était évalué à trois cent trente euros par mois.

⁸⁶⁵ *Ib.*, pp. 23-24.

⁸⁶⁶ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 21.

⁸⁶⁷ *Ibidem*, p. 22.

⁸⁶⁸ *Id.*, p. 22.

L'objectif de ce dividende est de permettre une plus grande liberté d'utilisation du temps par les personnes ; l'encouragement au bénévolat, la créativité et l'initiative sociale ; l'égalité des chances, notamment en début de vie active ; l'encouragement à la création d'entreprise et l'initiative économique ; la flexibilité de l'emploi, pour l'employé comme pour l'entreprise ; la suppression de la grande pauvreté, pour les personnes sans aucune ressource⁸⁶⁹.

En 2011, l'ancien premier ministre Dominique de Villepin proposait un revenu citoyen garanti de huit cent cinquante euros, versé aux plus de dix-huit ans. Il couplait sa proposition d'un impôt négatif pour éviter l'incitation à l'assistanat. Il proposait de le substituer aux allocations existantes afin de permettre un système plus lisible et de responsabiliser les individus.

Plus récemment Frédéric Lefebvre et Delphine Batho ont défendu devant l'Assemblée nationale des amendements prévoyant l'instauration d'un revenu de base d'un montant compris entre huit cents et mille euros⁸⁷⁰, mais ces derniers ont été rejetés, car irrecevables au titre de l'article 40 de la constitution qui dispose « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* »⁸⁷¹. Toutefois, F. Lefebvre a présenté un second projet de loi afin que soit expérimenté, en France, dans les régions le souhaitant, le projet de revenu universel⁸⁷².

Devant le Sénat, le groupe écologiste a présenté une proposition de résolution pour l'instauration d'un revenu de base⁸⁷³ qui a été rejetée de nouveau, mais a permis à des groupes parlementaires de s'exprimer sur cette question⁸⁷⁴.

459. Les propositions des candidats à la campagne présidentielle de 2017. - Au début de la campagne pour les primaires de la gauche, le candidat B. Hamon avait présenté un programme extrêmement précis de revenu universel. Dans le projet initial, il proposait la création d'une allocation universelle de sept cent cinquante euros qu'il

⁸⁶⁹ <http://www.udg.fr/boutin.php>.

⁸⁷⁰ Amendement n°II-116 présenté par M. Frédéric Lefebvre du 23 octobre 2015 et amendement n° 552 présenté par Mme Delphine Batho du 16 janvier 2016.

⁸⁷¹ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 24.

⁸⁷² Proposition de loi n°4197 présenté par M. Frédéric Lefebvre du 9 novembre 2016.

⁸⁷³ Proposition de résolution n°353 présenté par M. Jean Desessard le 2 février 2016.

⁸⁷⁴ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 24-25.

a descendue à six cents euros par la suite. Ce montant est en dessous du seuil de pauvreté pour ne pas être désincitatif au travail et être économiquement viable. L'objectif du dispositif était de lutter contre la pauvreté et d'accompagner la transition numérique et les mutations des conditions du travail actuelles. Il invoquait, pour justifier son projet, le droit à des moyens convenables d'existence inscrit à l'alinéa 11 du préambule de la constitution de 1946. Il affirmait que ce revenu serait un moyen d'émancipation de l'individu. La mise en place de ce revenu universel devait se faire par étape. Tout d'abord, il avait prévu d'augmenter le RSA de 10% pour ses bénéficiaires et de l'ouvrir aux dix-huit vingt-cinq ans. Ensuite, entre 2018 et 2020, le RSA devait être majoré de 10% et une allocation universelle devait être versée à tous les adultes. Enfin, en 2020, une allocation de sept cent cinquante euros devait être versée à tous les adultes⁸⁷⁵.

La candidate à la primaire de la droite proposait quant à elle un revenu de base d'un montant de quatre cent soixante-dix euros à partir de dix-huit ans et entre deux cents et deux cent soixante-dix euros avant cet âge. Elle souhaitait remplacer par ce revenu le revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée aux chômeurs en fin de droit. Elle aurait été toutefois cumulable avec les allocations logement actuellement déduites du RSA. Ce projet était fortement inspiré du Liber de Gaspard Koenig et de l'économiste, Marc de Basquiat. L'objectif d'un tel revenu de base était également de lutter contre la pauvreté et les inégalités. Selon Nathalie Kosciusko-Morizet, il aurait permis notamment d'éviter l'effet potentiellement désincitatif à la reprise du travail pour les allocataires⁸⁷⁶.

460. Vers une expérimentation du projet de revenu universel en France ?. – Si le projet n'est pas soutenu par l'ensemble de la population, les pays européens, la France incluse, semble partager une volonté d'expérimentation d'un dispositif de revenu universel. Ainsi, un dispositif s'apparentant à un revenu universel a été expérimenté en Finlande⁸⁷⁷, aux Pays-Bas et en Allemagne et s'apprête à être mis en place au Royaume-Uni.

⁸⁷⁵ <http://www.revenudebase.info/2016/12/23/revenu-universel-protection-sociale-hamon/>

⁸⁷⁶ R. Geoffroy, « Revenu de base : les propositions des candidats à la présidentielle », *Le Monde*, 21 octobre 2016.

⁸⁷⁷ Cf. *Infra*, pp. 375-380.

En France a été déposé un projet de loi pour expérimenter le revenu universel dans certaines régions. Ce projet n'a toutefois pas abouti⁸⁷⁸.

Par ailleurs, lors de l'exposé sur la stratégie de lutte contre la pauvreté en septembre 2018, a été évoquée également l'idée d'un revenu universel d'activité. Si ce projet s'éloigne du dispositif pur de revenu universel, il en est proche sous plusieurs aspects. Le revenu universel d'activité demeure conditionné et ne présente donc à ce titre pas le caractère d'universalité. Ainsi, les allocataires doivent s'inscrire dans un parcours d'insertion et ne peuvent pas refuser plus de deux offres d'emploi raisonnables. L'objet de ce dispositif est, en réalité, avant tout de permettre une simplification des aides en fusionnant le RSA, la prime d'activité et l'aide au logement. Il vise, en outre, à lutter contre le phénomène de non-recours par son caractère automatique. C'est dans ces dernières caractéristiques que le projet se rapproche du revenu universel. Ce projet a fait l'objet d'une consultation citoyenne en 2019 mais n'a finalement pas été mené à bien⁸⁷⁹.

Le revenu universel est donc aujourd'hui un sujet qui suscite beaucoup d'intérêt. Les réflexions sur la faisabilité d'un tel projet impliquent tout d'abord de déterminer un certain nombre de paramètres, car il peut mener à des concrétisations variées.

II- La définition du revenu universel

461. « Revenu de base », « revenu de citoyenneté », « impôt négatif »... Les termes pour désigner les différents projets de revenu universel sont extrêmement variés et recouvrent des réalités diverses. Le revenu universel renvoie tantôt à des projets libéraux visant à libérer l'individu de la tutelle de l'Etat, tantôt à des projets tendant, au contraire, à renforcer le rôle de l'Etat social. Les premiers projets se traduisent généralement par un revenu de faible montant et la suppression de la majorité des aides sociales, les seconds par des revenus plus élevés pouvant se cumuler avec certaines aides existantes. Définir le revenu universel n'est donc pas chose aisée.

Toutefois, en reprenant l'ensemble des éléments communs à ces différents projets, une définition peut être proposée. Ainsi, dans leurs ouvrages *L'allocation*

⁸⁷⁸ Cf. *Infra*, pp. 398-399.

⁸⁷⁹ Dossier : Revenu universel d'activité, *Dr. soc.* 2020. 768 ; M. Long, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 22, Compétences des collectivités territoriales politiques d'insertion, Coll. Loc. §3 vers un revenu universel d'activité (RUA).

universelle, Yannick Vanderborght et Philippe Van Parijs définissent le revenu universel comme « *un revenu versé par une communauté politique à tous ses membres, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie* »⁸⁸⁰. Il ressort de cette définition trois caractéristiques majeures du revenu universel. Le revenu universel, tout d'abord, est un revenu universel et individuel. Ces deux caractéristiques semblent faire du revenu universel un dispositif dans la continuité de l'évolution du droit de la protection sociale (A). La troisième caractéristique du revenu universel est qu'il est inconditionnel. C'est sûrement dans ce dernier élément que le revenu universel se montre comme un dispositif original (B).

A- *L'Universalité et l'individualité*

462. Universalité. - En ce qui concerne l'universalité au sens strict, le revenu universel dans son acceptation la plus stricte à vocation à couvrir l'ensemble de la population. Le revenu universel est un « *revenu versé par une communauté politique à tous ses membres* »⁸⁸¹.

L'accès à la prestation n'est pas conditionné à un statut de travailleur. Elle a vocation à s'étendre le plus largement possible à l'ensemble d'une communauté politique. Cela étant dit, la détermination des bénéficiaires du dispositif nécessite encore de définir la communauté politique dans laquelle il opère et les conditions pour être considéré comme membre de cette communauté.

463. Une communauté politique. - La plupart des propositions concernent des États-nations néanmoins, il n'est pas exclu que le revenu universel puisse être financé par une communauté politique subnationale ou au contraire supranationale. Pour le moment, les seules véritables expérimentations de revenu universel n'ont d'ailleurs eu lieu qu'à des niveaux subnationaux. C'est le cas notamment de l'Alaska et de Macao⁸⁸². Plus original, certains projets ont proposé des modèles de revenu universel supranationaux. C'est le cas notamment du revenu de citoyenneté de Jean-Marc Ferry ou l'allocation mondiale de Myron Frankman.

⁸⁸⁰ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, p. 6.

⁸⁸¹ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, p. 6.

⁸⁸² *Ibidem.*, p. 30.

464. Le revenu de citoyenneté de Jean-Marc Ferry. – Ainsi, Jean-Marc Ferry défend l’instauration d’un revenu universel au niveau européen. Il propose de créer un revenu social primaire distribué également de façon inconditionnelle à tous les citoyens européens⁸⁸³. Son projet d’allocation universelle s’inscrit dans une refonte totale du système économique et social européen. Il implique l’union monétaire européenne afin de diminuer la contrainte extérieure, liée à la pluralité des monnaies nationales. Il propose, pour réduire le risque inflationniste que présente l’instauration d’un revenu universel, de confier le financement du système à des banques de l’union et d’instituer une charte du système bancaire européen faisant valoir des obligations de responsabilité sociale correspondant à une forme dénationalisée et désétatisée de service public. En parallèle, serait instaurée une responsabilisation économique du système européen des banques centrales (SEBC). L’objectif serait de subsister la régulation monétaire à la ponction fiscale et parafiscale en assurant la contrepartie des encours par épargne volontaire plutôt que par épargne forcée⁸⁸⁴.

La mise en place de cette allocation universelle impliquerait la refondation du système de sécurité sociale européen qui permettrait une amélioration de son fonctionnement. Dans le domaine de la santé publique, par exemple, elle permettrait de lutter contre le tourisme médical en rendant plus acceptable politiquement et moralement la limitation des remboursements. Ils pourraient se limiter, d’une part, aux soins fondamentaux définis par l’enjeu vital et la prévention médicale justifiée, et d’autre part, aux soins répondant à des affections qui endommagent la qualité de l’existence quotidienne⁸⁸⁵.

Le revenu universel permettrait, enfin, une réforme profonde des systèmes fiscaux et leur harmonisation structurelle. Outre la substitution tendancielle du prélèvement bancaire à la TVA collectée par les entreprises et l’harmonisation des structures fiscales, l’allocation universelle permettrait selon Jean-Marc Ferry une refonte de la politique agricole commune (PAC) et du fonds européen d’orientation et de garantie (FEOGA). Elle favoriserait la désindexation des revenus agricoles sur les prix d’intervention ou de soutien des produits agricoles européens⁸⁸⁶.

⁸⁸³ J.-M. Ferry, *L’allocation ... (op. cit.)*, p. 63.

⁸⁸⁴ J.-M. Ferry, *L’allocation ... (op. cit.)*, pp. 66-67.

⁸⁸⁵ *Ibidem*, pp. 67-68.

⁸⁸⁶ *Ib.*, pp. 69-70.

Jean-Marc Ferry fait valoir qu'il est probable que son coût financier net – solde résultant de la déduction des économies automatiquement induites de l'allocation universelle - soit bien moindre que le coût brut apparent - produit du montant de l'allocation versée à chaque ayant droit par le nombre d'ayants droit⁸⁸⁷.

Jean-Marc Ferry explique que le montant du revenu de citoyenneté doit être fixé en fonction de ces objectifs, à savoir, assurer un revenu d'existence, mais également donner la liberté à tous d'initier une activité socialement utile. Toutefois, il recommande une grande prudence dans l'estimation du montant, car, selon lui, il est impossible de prédéfinir l'impact économique et social réel de ce dispositif. Il propose donc un montant représentant 15% du produit national brut (PNB) européen. L'allocation serait versée à l'ensemble des citoyens majeurs⁸⁸⁸.

465. L'allocation mondiale de Myron Frankman. - L'artiste Peter Kooistra a créé une fondation qui promeut l'idée d'une allocation universelle financée par les Nations unies. Cette idée a été reprise par l'économiste canadien Myron Frankman⁸⁸⁹.

Myron Frankman propose la mise en place d'une allocation mondiale de 1000 dollars par an financée par un impôt sur les revenus des 10% des salaires les plus élevés. L'objectif de ce revenu universel serait de répartir plus équitablement les richesses qui aujourd'hui sont concentrées par une minorité d'individus et dans une minorité d'espaces géographiques⁸⁹⁰.

La mise en place d'un revenu universel à une autre échelle que l'échelle nationale est donc envisageable. Toutefois, il ne semble, en l'état actuel, pas possible de mettre en œuvre des projets supranationaux. L'hostilité au projet est beaucoup trop importante. Cependant, des projets au niveau régional ou national peuvent être envisagés.

466. Les membres de la communauté. - Une fois la communauté déterminée, il faut déterminer les conditions pour en faire partie. Par définition, le revenu universel est

⁸⁸⁷ *Ib.*, pp. 70-71.

⁸⁸⁸ J.-M. Ferry, *L'allocation ... (op. cit.)*, pp. 78-79.

⁸⁸⁹ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, p. 30.

⁸⁹⁰ M. Frankman, "Ample Room at the Top : Financing a Planet-Wide Basic Income", prepared for the Tenth Biennial Meeting of the Basic Income European Network, 2004.

versé à tous les membres sans condition. Toutefois, la question se pose de savoir qui sont les individus qui doivent être considérés comme membres de la société.

Selon les projets, les conditions d'appartenance à la communauté politique sont plus ou moins extensives. Comme pour toute prestation universelle, les deux principaux critères qui s'opposent sont celui de la citoyenneté ou la résidence. Jean-Marc Ferry fait notamment partie des partisans du critère de citoyenneté. Dans son projet le revenu de citoyenneté est « *l'un des aspects de l'ensemble des droits et devoirs qui accompagnent la citoyenneté pleine et entière* »⁸⁹¹.

Pour d'autres partisans du revenu universel, celui-ci doit être considéré avant tout comme un instrument de lutte contre la pauvreté et le chômage. Ces derniers donnent donc à leur projet un domaine plus large et considèrent que le revenu doit être versé à l'ensemble des résidents permanents sur le territoire. Le statut de « résidents permanents » peut également donner lieu à des solutions différentes. Le critère peut être, par exemple, une durée minimum de résidence ou le respect des conditions de la résidence fiscale⁸⁹².

467. Les possibles restrictions ou modulations⁸⁹³. – Dans un projet « pur » de revenu universel, l'universalité implique le versement de l'allocation à l'ensemble des membres de la communauté. Toutefois, un certain nombre de restrictions et modulations est régulièrement évoqué.

Tout d'abord, la proposition de soumettre l'octroi d'un revenu universel à une condition d'âge est régulièrement invoquée. Dans la majorité des propositions, il est d'ailleurs question d'un revenu versé dès la majorité. Ce type de revenu universel est souvent perçu comme le complément d'un dispositif d'allocations familiales universelles d'un niveau plus faible en faveur d'un mineur. D'autres projets cependant envisagent de verser un revenu universel de la naissance à la mort. Généralement, ces propositions prévoient des modulations en fonction de l'âge, le montant étant revu pour les mineurs et/ou les retraités.

Une différenciation dans le montant du revenu en fonction du coût de la vie sur l'ensemble du territoire peut également être envisagée à condition qu'elle soit

⁸⁹¹ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, p. 34.

⁸⁹² *Ibidem*, p. 34.

⁸⁹³ *Ib.*, pp. 34-35.

interprétée comme étant un moyen de maintenir le niveau égal, en termes réels, dans l'ensemble du territoire.

Certains projets envisagent enfin de soustraire le revenu universel à certaines personnes, comme, les détenus.

468. Individualité. - Dans la lignée du CPA, le revenu universel est un dispositif individuel. Il se détache donc de la vision familialisée de la protection sociale et conduit à faire de la personne un titulaire du droit et non un simple bénéficiaire.

B- L'inconditionnalité

469. Autre grande caractéristique, le revenu universel est un dispositif inconditionnel. Nous l'avons vu, cette inconditionnalité n'implique pas l'absence totale de condition. Les bénéficiaires du revenu universel doivent notamment répondre aux caractéristiques de membres de la communauté choisie et en fonction des projets, certaines conditions spécifiques peuvent être ajoutées. L'inconditionnalité signifie ici une absence de condition de ressources et de contreparties.

470. L'absence de condition de ressources. – C'est la caractéristique qui distingue le revenu universel des dispositifs d'assistance. L'octroi d'un revenu universel n'est pas conditionné à un montant maximum de ressource. Si le revenu universel se veut un dispositif de lutte contre la pauvreté, il s'adresse autant aux plus défavorisés qu'aux plus favorisés. Comme le projet de Sécurité sociale, le projet de revenu universel a vocation à sortir la totalité des membres de la société de la figure de l'assisté. Ce qui contraste avec la critique régulièrement soulevée de favoriser l'assistanat.

471. L'absence de contrepartie. - Le revenu universel s'opposerait également drastiquement au dispositif de protection sociale aujourd'hui en place en ce qu'il n'imposerait pas de contrepartie et notamment pas d'obligation de travailler.

Quelle que soit sa forme, la mise en place d'un revenu universel serait une modification profonde du système de protection sociale et un tout nouveau mode de redistribution des richesses. La notion de revenu universel remet en cause un certain nombre de valeurs et principalement celle du travail.

Dans le système actuel, il est inconcevable qu'un revenu soit tiré d'une autre source que le travail ou le capital. Par définition, un revenu constitue les « *ressources périodiques d'une personne issues de son travail (gains, salaires, traitements, rémunérations) ou de son capital* »⁸⁹⁴. Or, comme nous l'avons vu, le terme « universel » signifie, quant à lui, « *au sein d'un même Etat, ouvert ou imposé à tous les citoyens* »⁸⁹⁵. Le terme « Citoyens » doit être entendu dans cette définition au sens large et donc éventuellement décorrélé de la nationalité. Mettre ces deux termes côte à côte dans un même groupe nominal semble donc paradoxal. Le revenu universel serait une ressource tirée du simple fait de l'appartenance à une communauté politique et donc n'exigeant aucune contrepartie en travail ou capital. Par conséquent, il remettrait en question la notion même de revenu.

Mettre en place un mécanisme de revenu universel bouleverserait la place accordée au travail dans notre société. Le travail ne serait plus la seule source de revenu et d'indépendance financière, il n'aurait plus la valeur centrale qu'il a aujourd'hui. Ce bouleversement vaut beaucoup de critiques au concept de revenu universel.

§2 *Les aspirations du revenu universel*

472. Les aspirations du revenu universel sont variées. Les principales sont la promotion de la liberté et de lutte contre la pauvreté et le chômage (I), mais ses promoteurs mettent également en avant ses potentialités de constituer une garantie des principes d'égalité, d'équité et de dignité (II).

I- Un instrument de liberté réelle pour tous et de lutte contre la pauvreté et le chômage

473. Selon ses partisans, le revenu universel aurait pour principales fonctions d'offrir à chacun une plus grande liberté, en particulier dans le choix de son activité (A), mais surtout de lutter contre le chômage et la pauvreté (B).

⁸⁹⁴ G. Cornu, *Vocabulaire ... (op. cit.)*, p. 932, Revenu.

⁸⁹⁵ *Ibidem*, p. 1057, universel, elle.

A- Liberté de choisir son activité

474. La liberté de choisir son activité. - Le revenu universel, à condition que son montant soit suffisant, permettrait de donner à chacun une sécurité financière nécessaire pour pouvoir choisir librement l'activité qu'il souhaite exercer. L'activité est ici entendue au sens large. Elle recouvre à la fois les activités hétéronomes caractéristiques du salariat, mais également les activités autonomes ou encore non productives.

Selon ses partisans, le revenu universel serait un outil de liberté réelle pour les travailleurs en ce qu'il leur permettrait de choisir librement leur emploi, que celui-ci soit salarié ou indépendant. Se faisant, il garantirait véritablement le droit au travail tel qu'il est énoncé à l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946.

Concernant le travail salarié, le revenu universel permettrait à l'employé de s'assurer une position de force par rapport à son employeur dans les relations de travail. En période de chômage important, comme cela est le cas actuellement, les relations employeurs-employés sont fortement déséquilibrées. Puisque les offres d'emploi sont rares, les salariés se retrouvent en position de faiblesse lors des négociations du contrat de travail et, plus largement, sur le marché du travail. Cette situation encourage les employeurs à imposer des conditions de travail moins favorables (salaires bas, horaires flexibles ...). Le revenu universel permettrait de renforcer la position des demandeurs d'emploi vis-à-vis des offreurs d'emploi dans la négociation du contrat de travail et sur le marché de l'emploi⁸⁹⁶.

Les demandeurs d'emploi auraient donc, tout d'abord, la liberté d'accepter ou de refuser un emploi. En principe, cette liberté existe déjà en France. Un demandeur d'emploi peut refuser un emploi qui ne correspondrait pas à sa spécialité professionnelle, qui serait incompatible avec sa profession ou non rétribué au taux de salaire normalement pratiqué dans sa profession ou dans sa région. Néanmoins, cette liberté n'est réelle que pour les demandeurs d'emploi déjà insérés sur le marché du travail. Pour les chômeurs de longue durée ou les demandeurs d'emploi non indemnisés comme les jeunes de dix-huit vingt-cinq ans, la liberté de refuser un emploi n'est que

⁸⁹⁶ A. Baschéris, « Le droit au travail face à la revendication d'une allocation universelle », *Dr. ouvrier* 1999. 152.

théorique. L'octroi d'un revenu universel à tous permettrait de rendre cette liberté réelle puisque, bénéficiant d'une garantie financière, le demandeur d'emploi ne serait plus obligé d'accepter un emploi de peur de ne pas en trouver de meilleur⁸⁹⁷.

Une fois le travail choisi, les salariés auraient également plus de liberté quant au choix de leurs conditions de travail puisqu'ils ne craindraient aucunement de perdre leur emploi en exigeant de meilleures conditions de travail. Le revenu universel devrait, en outre, avoir un impact sur l'organisation du travail dans les entreprises et la répartition du pouvoir de décision. Les salariés devraient notamment pouvoir exiger d'avoir une voix plus écoutée au sein du conseil d'administration⁸⁹⁸.

Cette plus grande liberté permettrait, enfin, de passer outre les problématiques liées à la dépendance économique puisque le revenu universel protégerait autant les travailleurs dépendants juridiquement qu'économiquement.

475. Les risques d'un rééquilibrage des forces. - Ce rééquilibrage des forces peut amener toutefois à se poser plusieurs questions. La première question est de savoir si cette plus grande liberté accordée aux salariés n'aura pas pour conséquence de mettre l'employeur en position de faiblesse. Le MFRB souligne à ce sujet que les employeurs ne seraient pas nécessairement les perdants de ce rééquilibrage des forces puisque les salariés qui accepteraient les emplois seraient des salariés plus motivés et donc plus productifs⁸⁹⁹.

Une seconde question qui vient à l'esprit est celle de savoir ce que deviendraient les emplois dont personne ne veut. Yannick Vanderborght et Philippe Van Parijs ont tenté d'apporter des éléments de réponses à cette interrogation. Ils affirment que trois possibilités s'offrent à ces emplois délaissés : soit ces emplois peuvent être automatisés, soit la société en a véritablement besoin et elle les revalorisera, par le biais du salaire notamment, soit, enfin, ils ne sont pas véritablement indispensables et alors ils disparaîtront⁹⁰⁰.

Ainsi, le revenu universel permettrait aux salariés une meilleure maîtrise de leurs conditions de travail, mais il permettrait également à chaque individu de préférer

⁸⁹⁷ A. Baschéris, « Le droit au travail ... (op. cit.) », 152.

⁸⁹⁸ J-E. Hyafil (Dir.), *Revenu de base, ... (op. cit.)*, p. 57.

⁸⁹⁹ *Ibidem*, p. 57

⁹⁰⁰ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*.

une activité indépendante au salariat. A ce titre, le revenu universel est un véritable outil de promotion des activités autonomes.

476. Le libre choix de l'autonomie. - Les différents défenseurs du revenu universel font aussi valoir que ce dernier encouragerait les travailleurs à faire le choix de l'indépendance. Le revenu universel permettrait ainsi le développement d'emplois non-salariés et plus particulièrement de l'entrepreneuriat, ce qui pourrait être très positif pour la croissance économique⁹⁰¹.

La mise en place d'un revenu universel, à condition qu'il soit d'un montant suffisant, pourrait, selon ses partisans, résoudre les lacunes du système actuel de protection sociale dans lequel, nous l'avons vu, la figure du travailleur non-salarié n'est que secondaire ce qui peut décourager l'entrepreneuriat. En assurant un revenu, le revenu universel encouragerait la prise de risque et la crainte financière ne serait plus un obstacle à la création de nouvelles entreprises et au développement de nouveaux talents.

477. Le secteur quaternaire de Jean-Marc Ferry. – Dans un ordre d'idée similaire, J-M. Ferry soutient que la mise en place d'un tel procédé ne servirait pas simplement à introduire une nouvelle prestation sociale, mais constituerait un investissement ayant pour objectif le développement d'un « secteur quaternaire ». Ce secteur quaternaire serait « *un secteur d'activités non mécanisables, éminemment personnelles qu'elles soient artisanales, relationnelles ou intellectuelles* »⁹⁰².

⁹⁰¹ Plusieurs études semblent démontrer un lien étroit entre développement économique et développement de petites entreprises entrepreneuriales. Selon ces études, ces entreprises favorisent la création de connaissances et leur commercialisation. Or, plusieurs modèles économiques ont montré le lien entre développement de la connaissance et croissance économique. Dans les années 1980, il a été démontré que les entreprises qui investissaient dans la connaissance et le capital humain maximisaient leurs profits. Lorsque les sociétés investissaient dans la recherche et développement pour obtenir des avantages concurrentiels, le savoir ainsi créé devenait un « stock de savoir sociétal » qui influençait la fonction de production des autres entreprises et augmentait ainsi leur productivité. Ainsi, le développement de la connaissance permettait le développement de l'économie. Plus récemment, des études ont prouvé que l'entrepreneuriat était un instrument de conversion de cette connaissance en produit et par conséquent d'impulsion de la croissance. Par exemple, une étude menée auprès de 23 pays de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) entre 1984 et 1994 par R. Thurik prouve que l'augmentation de l'entrepreneuriat est liée à l'augmentation du taux d'emploi. Une autre étude menée sur 20 pays de l'OCDE sur une période de 1981 à 2002 par Acs a conduit à la conclusion qu'il existait un lien entre entrepreneuriat et croissance économique. Il s'agit donc d'un moyen efficace de lutte contre la pauvreté et le chômage (Swedish Entrepreneurship Forum, Entrepreneurship, Invocation and Economic Growth, P. Braunerhjelm, février 2010, pp. 27-28). En plus d'être source de nouveaux emplois et de croissance économique, l'entrepreneuriat permet d'améliorer la compétitivité des économies et d'adapter ces dernières aux changements économiques et structurels. Il favorise le développement local et la restructuration de plusieurs régions. Enfin, elles contribuent au renouvellement des économies selon l'idée de la destruction créatrice de J. Schumpeter contrairement aux grandes entreprises qui perdurent trop souvent grâce au support massif des gouvernements (P-A. Julien, L. Cadieux, *La mesure de l'entrepreneuriat*, Institut de la statistique du Québec, Science, technologie et innovation, Décembre 2010, p. 13).

⁹⁰² J-M. Ferry, *L'allocation universelle*, ...(*op. cit.*), pp. 104-105.

Ce secteur quaternaire se caractérise par une structure en cellule et en réseau. Il est composé de petites entreprises à forte dominante associative où le salariat n'est pas prépondérant. Aucun mécanisme technique ne peut y remplacer la prestation humaine, bien que des mécanismes technologiques puissent être utilisés⁹⁰³. Le secteur quaternaire offrirait un débouché au secteur tertiaire comme ce dernier avait offert un débouché au secteur secondaire. Il offrirait une forme plus légère et souple de service civique ou social que les structures bureaucratiques du service public dans le secteur tertiaire⁹⁰⁴.

Il n'est pas exclu que ce secteur joue un rôle d'insertion et de reconversion, mais plus largement il serait un lieu communautaire au sein des sociétés modernes où pourraient se libérer sans l'angoisse alimentaire l'innovation individuelle et la créativité sociale⁹⁰⁵.

Selon J-M. Ferry, ce secteur d'activité émerge déjà aujourd'hui, mais ne peut prendre son essor qu'avec un socle économique et social que représente l'allocation universelle. Elle représente une ressource fondamentale pour le démarrage de ce secteur quaternaire en ce qu'elle permettrait de prendre des risques sans que ces derniers ne soient vitaux⁹⁰⁶.

En outre, le secteur quaternaire est un secteur personnel qui justifie que l'allocation universelle soit à caractère individuel et non familialisé. Cela lui permettra d'activer le lien social en offrant une base substantielle à l'autonomie⁹⁰⁷.

478. La promotion du secteur non marchand⁹⁰⁸. – Enfin, l'intérêt du revenu universel ne tient pas uniquement en son impact sur l'économie marchande et sur l'emploi, mais également en son influence sur les économies non marchandes, culturelles, associatives, citoyennes ou encore sportives. En garantissant un revenu, le revenu universel permettrait à chacun de se diriger vers des activités sans craindre le manque de rentabilité.

Favoriser de telles activités permettrait de valoriser le lien social et donc de lutter contre l'exclusion. Cela permettrait également de développer le capital culturel,

⁹⁰³ *Ibidem*, p. 108.

⁹⁰⁴ J-M. Ferry, *L'allocation universelle, ... (op. cit.)*, pp. 105-107

⁹⁰⁵ *Ibidem*, p. 104-105

⁹⁰⁶ *Ib.*, pp. 108-110.

⁹⁰⁷ *Ib.*, p. 111-112

⁹⁰⁸ *Ib.*, pp. 79-80.

ce qui, au niveau national, serait un véritable vecteur de richesse. Enfin, cela aurait un impact positif sur la santé démocratique française puisque serait ainsi encouragée la participation politique de tous les citoyens.

B- Un instrument de lutte contre le chômage et la pauvreté

479. Instrument de lutte contre le chômage. - Pour ses partisans, le revenu universel serait un instrument efficace de lutte contre le chômage. C'est d'ailleurs l'un des principaux arguments en faveur du dispositif. Certains justifient cette analyse en affirmant que le revenu universel serait une alternative au plein emploi voué à disparaître. D'autres, ne soutenant pas nécessairement la théorie de la fin du plein emploi, justifient leurs propos en arguant que le revenu universel permettrait de fluidifier le marché du travail et de lutter contre la « trappe à inactivité » garantissant ainsi le droit au travail.

480. Une alternative au plein emploi. - Pour les défenseurs de la théorie de la fin du plein emploi, le revenu universel serait une alternative à ce dernier. Dans cette conception, le revenu universel ne constitue pas un instrument de lutte contre le chômage à proprement parler, mais une juste compensation pour la proportion croissante de la population qui ne parvient pas, et ne parviendra plus, à trouver un emploi⁹⁰⁹.

Il permettrait également de valoriser l'activité, entendue dans un sens plus large que celui de l'emploi productif et comprenant donc les activités du secteur non marchand⁹¹⁰. Les activités du secteur non marchand apparaîtraient alors véritablement comme une alternative à l'emploi.

Enfin, le revenu universel constituerait surtout un outil de partage du travail. Pour lutter contre le chômage, une des solutions est de mieux répartir l'emploi en réduisant le temps de travail. C'est l'idée qui avait conduit à l'adoption de la loi sur les trente-cinq heures en 2000 ainsi qu'à la multiplication des emplois à temps partiels et autres emplois précaires. Le revenu universel serait une façon plus douce de répartir le

⁹⁰⁹ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, pp. 57-58.

⁹¹⁰ *Ibidem*, p. 58.

temps de travail. Il permettrait aux travailleurs de réduire les coûts d'une réduction volontaire de son temps de travail et rendrait viables les emplois à temps partiels⁹¹¹.

Cette conception du revenu universel implique que le montant de ce dernier soit suffisamment haut pour permettre un niveau de vie décent aux individus en situation de chômage ou de travail précaire. Il faut donc un revenu au-dessus du RSA.

481. Une garantie du droit au travail. - Pour d'autres partisans du revenu universel, celui-ci ne constitue pas une alternative au droit au travail, mais au contraire contribue à sa réalisation. Il permettrait ainsi de garantir le droit au travail tel qu'il est énoncé à l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946. Dans cette conception du revenu universel, le dispositif permettrait de fluidifier le marché du travail. Ses promoteurs partent du principe que, certes le taux de chômage peut encore diminuer, mais qu'à l'alternance traditionnelle entre chômage et salariat va se substituer un flux continu d'activité combinant période de suractivité et période de sous activité⁹¹².

En outre, le revenu universel serait une façon de lutter contre les effets de seuil et la trappe à inactivité. Le dispositif actuel de protection sociale se concentre sur les personnes sans emploi ou complète les revenus du travail jusqu'à un montant déterminé. Se faisant, il contribue certes à réduire la pauvreté, mais creuse un véritable piège à chômage en pénalisant les personnes qui retrouvent un emploi puisque les gains réalisés par le travail trouvé sont annulés par le retrait du revenu de remplacement ou alors sont désavantageux. Le revenu universel, en garantissant qu'un revenu, même faible, puisse améliorer le revenu net par rapport à une situation d'inactivité abolit le piège financier du chômage et de l'exclusion⁹¹³.

Cet argument est fortement discuté. Plusieurs détracteurs soutiennent, au contraire, que le revenu universel constituerait en lui-même une trappe à inactivité, car n'exigeant aucune contrepartie, il inciterait à l'oisiveté.

Ce type de dispositif n'implique pas un montant important. Le montant du RSA suffirait. Selon le Conseil national du numérique, le risque de ce type de modèle est qu'il peut entraîner la diminution des protections traditionnellement associées aux différents statuts ainsi qu'une diminution des salaires minimums puisque les effets de

⁹¹¹ *Ib.*, pp. 61-62 .

⁹¹² Conseil National du Numérique, *Travail emploi numérique, Les nouvelles trajectoires*, janvier 2016, p. 67.

⁹¹³ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, pp. 58-59.

seuils n'existeront plus. Il remettrait donc en cause l'encadrement du marché du travail⁹¹⁴.

482. Un instrument de lutte contre la pauvreté. - Le revenu universel est également présenté comme un outil de lutte contre la pauvreté. La notion de pauvreté est une notion difficile à définir notamment parce que ce concept est spécifique à une époque et à une société donnée. La plupart des définitions officielles de la pauvreté font référence à la pauvreté monétaire. Ainsi, l'INSEE définit une personne pauvre comme « *Un individu [qui] vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté* ». Le seuil de pauvreté est mesuré en fonction du revenu médian. L'INSEE considère comme pauvre la personne vivant dans un ménage dont les ressources sont inférieures à 60% du revenu médian⁹¹⁵.

Toutefois, l'approche monétaire présente des limites puisqu'elle ne peut rendre compte de la pauvreté qu'à un moment donné. Si le revenu médian augmente plus vite que le revenu des pauvres, alors la pauvreté augmente. De plus, cette approche ne peut pas rendre compte de la situation des plus pauvres parmi les pauvres. La tendance aujourd'hui est donc de considérer cette approche comme insuffisante. Outre la dimension monétaire, la pauvreté doit prendre en compte des indicateurs tels que les conditions de vie, l'accès aux droits, à la santé, au logement ou à la culture⁹¹⁶.

Selon ses partisans, le revenu universel est avant tout un moyen de lutter contre la pauvreté monétaire absolue. A partir du moment où son montant est suffisamment élevé, il permettrait à chacun de satisfaire à ses besoins essentiels. Néanmoins, le risque est que le coût du revenu universel ou l'influence de groupes sociaux contributeurs nets incitent les gouvernements à ne pas réévaluer le montant du revenu universel alors même que les coûts ou la nature des besoins essentiels censés être couverts par le revenu augmenteraient⁹¹⁷. D'autre part, les conséquences ne seront pas les mêmes en fonction du montant du revenu universel⁹¹⁸.

En outre, pour ses défenseurs, le revenu universel ne serait pas qu'une solution à la pauvreté monétaire. Il permettrait également de lutter contre d'autres formes de

⁹¹⁴ Conseil National du Numérique, *Travail ... (op. cit.)*, p. 67.

⁹¹⁵ <http://www.cnle.gouv.fr/Definitions-de-la-pauvrete.html>

⁹¹⁶ *Ibidem*

⁹¹⁷ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, « Revenu universel, revenu minimum garanti : quels liens avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? », *La Lettre*, n°1, mars 2017, p. 4.

⁹¹⁸ Cf. *Infra*, pp. 291 et suivantes.

pauvreté. Il améliorerait notamment l'accès au logement et l'insertion sociale. En améliorant le revenu de chacun, le revenu universel renforcerait aussi le pouvoir d'achat. Se faisant l'accès au logement de tous serait facilité. Toutefois, le risque inflationniste est grand. Le risque est que si la solvabilité de tous les candidats à un logement locatif est améliorée, le prix des loyers augmente progressivement du fait de la rareté structurelle de l'offre⁹¹⁹.

Selon l'ONPES, des réformes de la protection sociale telles que des aides plus dégressives ou l'accroissement des ressources découplées de la masse salariale pourraient limiter ou éviter les effets négatifs. Néanmoins, les bienfaits espérés sont incertains⁹²⁰.

Pour ses partisans, le revenu universel serait, enfin, facteur d'insertion en permettant notamment une meilleure répartition du travail et en valorisant le secteur non marchand. Toutefois, l'ONPES souligne que les politiques destinées à faciliter effectivement l'insertion sociale ainsi que celles permettant d'améliorer l'accès aux différents droits sociaux ne découlent pas automatiquement de la hausse des revenus. Le revenu universel ne permettrait donc pas automatiquement cette réinsertion. D'autres procédés devraient être mis en place⁹²¹.

483. Les deux principaux arguments en faveur du revenu universel sont donc que ce dernier serait un instrument qui faciliterait la liberté de tous dans le choix de leur activité et de ce fait permettrait à la fois à chacun de s'épanouir et de travailler dans des conditions correctes, mais également de répondre au problème du chômage. Il serait surtout un instrument de lutte contre la grande pauvreté. Toutefois, il semblerait que les projets les plus efficaces pour répondre à ces objectifs nécessitent un montant élevé, ce qui pose de véritables questions de financement. A côté de ces principaux arguments, certains promoteurs du revenu universel avancent également que ce dernier serait un instrument d'égalité, d'équité et de dignité.

⁹¹⁹ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, « Revenu ... (op. cit.) », p. 6.

⁹²⁰ *Ibidem*, p. 6.

⁹²¹ *Ib.*, p. 7.

II- Un instrument d'égalité, d'équité et de dignité

484. Le revenu universel serait un nouveau mode de redistribution qui se distinguerait des modèles assurantiels et assistanciels. A ce titre, certains promoteurs du projet soulèvent qu'il s'agirait d'un dispositif plus juste, car il permettrait de redistribuer équitablement des richesses qui appartiennent à tous (A). Par ailleurs, la plupart des défenseurs du projet s'accordent pour dire que ce dispositif permettrait de promouvoir l'égalité entre les citoyens ainsi que leur dignité (B).

A- Une meilleure redistribution des richesses communes

485. L'approche libertarienne⁹²². - Pour les héritiers de Thomas Paine, Thomas Spence et Joseph Charlier, l'attribution d'une dotation inconditionnelle traduirait le droit de chacun à une répartition égale du droit de la terre, propriété commune. Cette pensée a trouvé une expression rigoureuse dans la branche dite « de gauche » du courant libertarien nord-américain. Il paraît pourtant, à première vue, étonnant qu'un courant de pensée soutenant que tout individu doit pouvoir disposer librement de sa personne et des biens qu'il a légitimement acquis, puisse défendre ainsi la redistribution massive qu'implique le revenu universel.

La justification tient dans le fait que tout moyen de production prend son origine première dans des ressources naturelles qui ne sont la propriété de personne. A ce stade, deux écoles se font alors face. Celle des libertariens « de droite », qui applique la règle du « premier arrivé, premier servi » et celle des libertariens « de gauche » pour qui ces ressources doivent être réparties de façon égale entre tous.

Pour se faire, le revenu universel, tel qu'il est perçu par ce dernier courant de pensée, doit prendre la forme d'une taxe unique dont le niveau est tel qu'elle saisis, calculée sur une base annuelle, l'intégralité de la valeur concurrentielle de la part du sol et du sous-sol qui fait l'objet d'une appropriation privée. Le produit de cette taxe est distribué également entre tous, indifféremment de toute contribution individuelle à la production de la richesse. Le revenu universel n'est donc pas vu ici comme une

⁹²² Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, pp. 68-70.

expression de la solidarité avec les plus démunis, mais comme la mise en œuvre d'un droit à une part égale de ces ressources naturelles.

Le montant d'une telle allocation risquerait donc indéniablement de se réduire du fait d'une raréfaction inéluctable des ressources naturelles et du passage au capitalisme cognitif.

486. L'approche marxiste⁹²³. - Dans l'esprit de Marx, la propriété collective des moyens de production ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre le communisme. Le communisme repose sur le principe « *de chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins* ». L'organisation socialiste de production engendrerait l'abondance nécessaire à l'instauration d'une société où le travail serait réduit et devenu tellement agréable que chacun l'effectuerait spontanément, sans qu'il en soit besoin d'une quelconque rémunération pour l'y inciter.

Il n'est certes pas possible d'atteindre cette pleine abondance qui permettrait de redistribuer les richesses selon les besoins et non selon les contributions. Il est cependant possible de tenter de se rapprocher de cet idéal en instaurant un système de distribution des richesses selon les besoins. L'allocation universelle apparaît alors comme un instrument pouvant permettre de couvrir les besoins de tous. Dans ce modèle, des compléments catégoriels peuvent être apportés pour des besoins spécifiques tels que l'invalidité. Toutefois, ce système ne peut fonctionner que si la production totale engendrée est suffisante pour couvrir les besoins de la population. L'idée est que la productivité devrait s'accroître et que le volume de travail aliéné impliquant rémunération devrait se réduire sans avoir d'impact sur la satisfaction des besoins de tous. A la fin, l'entièreté de la production serait redistribuée selon les besoins. L'allocation universelle atteindrait alors le niveau du revenu moyen.

487. La théorie libérale-égalitaire⁹²⁴. – L'approche de John Rawls est légèrement différente. Il défendait une théorie libérale-égalitaire de la justice. Selon cette théorie, les institutions d'une société juste doivent répartir les avantages socio-économiques de telle sorte que ceux qui en ont le moins en aient aussi durablement que possible, sous réserve du respect des libertés fondamentales et de l'égalité des chances. John Rawls

⁹²³ Y. Vanderborght, P. Van Parijs, *L'allocation ... (op. cit.)*, pp. 70-74.

⁹²⁴ *Ibidem*, pp. 72-74.

fait une liste de ces avantages socio-économiques : revenus et richesses, pouvoirs et prérogatives attachées aux positions sociales, bases sociales du respect de soi.

Une telle théorie de la justice semble être favorable à l'instauration d'un revenu universel puisqu'il permettrait de garantir un revenu à tous, mais surtout permettrait le respect de soi en empêchant la stigmatisation. Toutefois, la position de John Rawls est ambiguë. Il n'est notamment pas certain qu'il souhaitait réellement mettre en place un dispositif totalement inconditionnel.

488. Les « communs de la connaissance » comme nouvelle source de richesse⁹²⁵.

Surtout, pour plusieurs promoteurs du projet, le revenu universel serait un mode de redistribution adapté aux évolutions sociétales. L'automatisation et la numérisation de l'économie ont eu pour effet de transformer en profondeur les formes de travail et de production de richesse. Cette transformation du mode de production s'illustre par l'essor de l'économie contributive qui permet le développement des « communs » de la connaissance, source majeure de création de richesse et de valeur.

L'économie contributive se définit par « *l'ensemble des projets auxquels chacun participe sans en attendre de contrepartie financière* ». L'exemple le plus répandu est celui de logiciel permettant le partage gratuit de connaissances, mais le principe s'étend également à la conception et au design de toute une série de biens. Il existe ainsi des sites sur lesquels se trouvent des plans participatifs pour construire une maison ou une voiture⁹²⁶. L'économie contributive ne se développe pas uniquement sur internet. Les lieux physiques de travail sont également propices à son essor. Sont apparus des lieux de travail où des travailleurs échangent sur des projets communs ou bien des travailleurs indépendants mettent en commun leurs outils de travail et se rendent service les uns les autres sans contrepartie. Cette économie contributive ne se situe pas en dehors de l'économie marchande, au contraire elle l'alimente par ses contributions gratuites.

Trois phénomènes contribuent à son développement. Tout d'abord, la population est de plus en plus formée et, grâce à internet, elle a accès de plus en plus facilement à des connaissances techniques nécessaires pour produire. Ensuite, il

⁹²⁵ J-E. Hyafil (Dir.), *Revenu de base, ... (op. cit.)*, pp. 67-71.

devient aisé de partager ce savoir et de le co-construire. Enfin, le processus de production et de distribution devient lui-même plus simple et moins coûteux.

Selon le MFRB, deux voies s'ouvrent aujourd'hui. Soit il est donné libre accès à ces programmes et modèles permettant une véritable transformation du modèle de production, soit au contraire ces programmes et modèles sont monnayés ralentissant les échanges de connaissances et d'informations et empêchant ainsi le développement de l'économie contributive. Il affirme qu'une telle économie permettrait un véritable enrichissement de tous. De ce point de vue, le revenu universel pourrait être un véritable atout puisqu'il encourageait la participation à de tels projets sans attendre de contrepartie financière. Ce serait également une façon de rémunérer ces projets.

Le MFRB souligne que ces échanges de connaissances et de savoirs ne se limitent pas à la sphère marchande. L'ensemble des activités sociales contribuent au partage de ces savoirs et connaissances, qui sont aujourd'hui à la base de la création de richesse. Les temps sociaux collectifs ont toujours été des opportunités d'échanger sur les questions liées aux moyens de production de richesse, mais ce phénomène est amplifié par le fait qu'aujourd'hui le savoir, la connaissance et la culture sont les principales sources de richesse. Pour Jean-Marie Monnier et Carlo Versellone, ce phénomène contribue à effacer les frontières entre la sphère de production et la sphère de la vie sociale, ce qui justifierait la nécessité de revoir le mode de répartition des richesses.

489. Le revenu universel comme nouveau mode de répartition des richesses. -

L'émergence de l'économie contributive participe au développement des connaissances dans le processus de production. La richesse de notre société n'est donc plus uniquement le produit du travail et du capital. Or ces connaissances ne sont pas individualisables comme le sont le travail et éventuellement le capital. Elles sont produites par une collectivité. C'est pourquoi plusieurs auteurs souhaitent que soit octroyé à tous un revenu universel afin que tous puissent bénéficier des richesses de la société, créées par ces connaissances communes. Il permettrait ainsi un plus juste partage des richesses.

Plus largement, pour ses promoteurs, le revenu universel serait un moyen de garantir à chacun le droit à l'héritage de la société. Cet héritage serait composé des richesses matérielles accumulées, mais également des savoirs faire et des

connaissances développées. Selon les promoteurs du revenu universel, une société juste impliquerait que ces richesses soient également réparties.

B- Une garantie d'égalité et de dignité

490. Une plus grande égalité entre les individus. - Les promoteurs du revenu universel font également valoir que ce dernier garantirait le principe d'égalité tel qu'il est protégé notamment par l'article 1 de la DDHC, en favorisant l'égalité des chances, mais également de l'égalité homme-femme.

Selon ses défenseurs, le revenu universel favoriserait l'égalité des chances. Certes, tout le monde n'aurait pas exactement les mêmes chances de réussir –le milieu familial notamment continuerait à jouer un rôle important – mais tout citoyen aurait, grâce au revenu universel, l'opportunité de conduire des projets.

L'intérêt du revenu universel serait également qu'aucune personne dans le besoin ne se retrouve privée d'assistance. L'organisation du système de protection sociale tel qu'il est organisé aujourd'hui fait que beaucoup de personnes dans le besoin ne bénéficient d'aucune aide. Les raisons sont diverses. La complexité du système est l'une des raisons principales. Pour pouvoir bénéficier d'un certain nombre d'aides sociales, il est nécessaire que les potentiels bénéficiaires suivent un certain nombre de procédures. Ces dernières sont longues et compliquées. La conséquence est que beaucoup de personnes se résignent à demander des aides. En outre, ces potentiels bénéficiaires n'ont pas toujours accès à l'information. Par ailleurs, la transformation du monde du travail fait que de nombreuses personnes en difficulté ne peuvent en réalité toucher aucune aide. Le revenu universel, par son caractère automatique et inconditionnel, pourrait en principe résoudre ces différentes difficultés.

Selon ses promoteurs, le revenu universel serait également un outil de promotion de l'égalité homme-femme. Il permettrait de réduire la discrimination professionnelle à l'encontre des femmes et de faciliter le partage des emplois et des tâches domestiques au sein des couples. Il offrirait aux conjoints le choix de travailler moins tous les deux ou pas du tout alternativement⁹²⁷.

⁹²⁷ C. Euzéby, *Faut-il instituer une allocation universelle. Protection sociale, Quelle refondation ?* Ed. Liaisons économiques, p. 1206.

Cette affirmation n'est cependant pas partagée par tout le monde. Certains voient au contraire dans le revenu universel un risque de renvoyer les femmes au foyer. Le partage des tâches domestiques n'étant toujours pas égalitaire dans la société française, le risque est que, à l'instar du temps partiel, ce soient les femmes qui choisissent de ne pas travailler pour s'occuper du foyer.

491. La protection de la dignité des plus démunis. - Le revenu universel serait une façon de lutter contre le phénomène de stigmatisation des allocataires d'aides sociales qui porte atteinte au principe de dignité et pose de véritables problèmes en matière de lutte contre la pauvreté.

Les bénéficiaires d'aides sociales font régulièrement l'objet de stigmatisation et en particulier les allocataires du RSA. Ils se voient souvent assimiler à des fainéants et sont régulièrement soupçonnés de profiter d'un système généreux. Cette stigmatisation provient de divers lieux et souvent de personnes ou institutions supposées venir en aide à ces personnes. Elle provient notamment de proches, d'intervenants sociaux ou encore de politiques. Elle est d'autant plus présente et pesante qu'elle est relayée par les médias.

Ce phénomène porte véritablement atteinte à la dignité des allocataires, droit fondamental garanti notamment par l'article 1 de la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948.

Au-delà de l'atteinte à la dignité, ce phénomène de stigmatisation pose de véritables difficultés en matière de lutte contre la pauvreté. Certains potentiels bénéficiaires d'aides sociales refusent toute démarche pour obtenir des aides de crainte de se voir stigmatiser. Ce phénomène de stigmatisation contribue donc au problème de non-recours.

En versant de la même manière un revenu identique à tous, le système de revenu universel permettrait de s'assurer que les nécessiteux touchent une aide sans que ces derniers ne soient stigmatisés par leur caractère de bénéficiaires d'aide. Le revenu universel est donc une façon de préserver la dignité des personnes les plus en difficulté.

492. Conquis par les promesses portées par le revenu universel, plusieurs pays ont cherché à expérimenter ce dispositif. Il est toutefois difficile d'en tirer des conclusions arrêtées quant à l'efficacité d'un tel dispositif en France.

Section 2 - Les expérimentations

493. Si aucun pays n'a encore mis en place un dispositif généralisé de revenu universel, plusieurs expérimentations ont déjà été menées semblant conclure à des résultats plutôt positifs. Toutefois, les expérimentations menées dans des pays dont le niveau de développement se rapproche du nôtre n'ont pas montré de résultats véritablement conclusifs (§1). Seules les expériences dans des pays en voie de développement ont abouti à des effets véritablement positifs (§2).

§1 Des expérimentations peu convaincantes dans les pays développés

494. Depuis plusieurs années, le revenu universel fait l'objet d'expérimentations dans les pays occidentaux que ce soit en Amérique du Nord (I) ou en Europe (II).

I- L'exemple de l'Amérique du Nord

495. En Amérique du Nord, des expériences ont été menées aux Etats-Unis (A), comme au Canada (B).

A- Etats-Unis

496. Le *garanted annual income*⁹²⁸. - Aux Etats-Unis, deux grandes expérimentations peuvent être citées : l'expérimentation du *guaranted annual income* créé dans les années soixante-dix et celle de l'*Alaska Permanent Fund* mis en place en 1976 en Alaska et qui perdure aujourd'hui.

⁹²⁸ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 26-30.

Concernant le *guaranteed annual income*, plusieurs expérimentations ont été menées aux Etats Unis entre 1968 et 1972. L'objectif était de tester l'effet du revenu universel sur l'emploi, les conditions d'accumulation du capital, la formation et la cellule familiale. Une première expérimentation s'est tenue dans le New Jersey et en Pennsylvanie sur une population urbaine. Une deuxième expérimentation a eu lieu dans une petite ville de Gary, dans l'Indiana. Cette dernière avait pour but d'évaluer les effets d'une allocation universelle sur les familles monoparentales. Une troisième expérience fut menée en Caroline du Nord et en Iowa sur des populations rurales. Enfin, fut mise en place une expérimentation à plus large échelle à Seattle et Denver, le SIME-DIME (Seattle Income Maintenance Experiment - Denver Income Maintenance Experiment).

Ces expérimentations ont révélé une baisse significative, mais limitée, de l'effort de travail au sein des familles bénéficiaires. Cependant le résultat n'était pas le même en fonction des membres. Pour les chefs de famille, dont les horaires de travail étaient généralement les plus lourds, la diminution des heures travaillées s'est avérée faible (inférieure à 5%). Pour les conjoints, néanmoins, la diminution a été plus marquée. Il s'est avéré que ces derniers ont préféré se consacrer aux tâches ménagères. S'agissant des adolescents, en particulier de sexe masculin, la diminution des heures travaillées a été plus prononcée. Cette diminution n'était pas une marque d'oisiveté, mais d'un allongement de la durée de leurs études. De manière plus générale, des résultats positifs sur le niveau d'éducation sont apparus dans l'ensemble des expérimentations.

Toutefois plusieurs critiques furent apportées à ces expérimentations. Certains soulignèrent notamment qu'elles n'avaient pu donner lieu à une évaluation scientifiquement complète de leurs effets. Les programmes de recherche n'avaient pu être menés dans des conditions satisfaisantes faute d'un financement suffisant.

497. Le partage des rentes pétrolières en Alaska. - Une seconde expérimentation a été menée aux Etats-Unis, dans l'Etat d'Alaska. Il s'agit de l'une des expériences les plus accomplies de revenu universel. Elle fut mise en place en 1976 par le gouvernement républicain de l'Etat. Sa création a été largement approuvée. L'engouement pour la création de ce dividende a une raison particulière. À la fin des années 1960, l'attribution de droits d'exploitation des champs pétrolifères de Prudhoe

Bay, au nord-est de l'Etat permet d'enrichir de neuf cent millions de dollars le budget de l'Etat d'Alaska. L'Etat disposait donc de richesses importantes dont il pouvait disposer pour des projets divers. Le choix a été fait d'utiliser cette multiplication par neuf des ressources financières pour répondre à une ambition de redistribution⁹²⁹.

Un fonds permanent a ainsi été mis en place – l'*Alaska Permanent Fund* – chargé de recevoir les revenus générés par l'exploitation des richesses naturelles et les réinvestir dans l'économie et au profit des citoyens sous la forme d'une allocation universelle. Il est géré par une organisation publique, pouvant être considérée comme une autorité administrative indépendante, appelée l'*Alaska Permanent Fund Corporation*. Cette organisation est composée d'un conseil d'administration de six membres nommés par le Gouverneur. Son alimentation provient d'un prélèvement de 25% sur les revenus tirés des exploitations de pétrole. L'assise de cette taxe ne prend pas en compte les impôts déjà payés⁹³⁰. Ce fond a reçu ses premiers dépôts en 1977 et a servi son premier dividende (mille dollars) en 1982. Ainsi, depuis 1982, tout habitant vivant en Alaska depuis six mois peut toucher un dividende annuel. Cela représentait à peu près six cent mille personnes dans les années deux mille⁹³¹.

À l'origine, le montant du dividende était fixé à cinquante dollars pour chaque année de résidence jusqu'à un maximum de vingt ans, mais la Cour Suprême des Etats-Unis dans un arrêt *Zobel v. Williams* du 14 juin 1982⁹³² a considéré qu'une telle mesure risquait de limiter la mobilité entre les Etats. Il a donc été décidé que le dividende serait servi à tout résident régulier en Alaska, avec la même somme et ce, quels que soient son âge et son nombre d'années de présence sur le territoire de l'Alaska. Le dividende n'est cependant pas servi aux condamnés, et plus particulièrement aux personnes condamnées à de la prison⁹³³.

La mise en place de ce dividende avait deux objectifs. Le principal objectif était de mettre en place un système de redistribution générationnelle d'une richesse naturelle, permettant aux individus d'en bénéficier, tout en limitant l'emprise des pouvoirs publics. Le second objectif, plus implicite et secondaire, était d'en faire également un instrument de politique sociale devant agir sur les populations

⁹²⁹ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 30 ; J. Damon, « Revenu universel : le cas de l'Alaska », *RDSS* 2011. 658.

⁹³⁰ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 30 ; J. Damon, « Revenu ... (op. cit.) », 658.

⁹³¹ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 30.

⁹³² Cour suprême, 14 juin 1982, *Zobel v. Williams*, n°80-1146.

⁹³³ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 30.

défavorisées, notamment dans les zones rurales où les taux de chômage peuvent être extrêmement élevés. Le dividende est ainsi, en l'espèce, conçu comme une prestation sociale⁹³⁴.

Enfin, concernant son régime, bien qu'il ait le statut juridique d'une prestation sociale, son organisation relève, pour une large part, du droit commercial.

Le montant du dividende annuel est calculé en fonction d'une moyenne des performances du fonds sur les cinq dernières années. Les fluctuations boursières et le cours du pétrole peuvent donc avoir un impact important sur ce dernier. Des dérogations à cette règle ne sont pas impossibles, mais nécessitent des votes du Parlement avec une majorité des trois quarts. A partir de 1990, il a été possible d'investir l'argent détenu en dehors des Etats-Unis et le fonds est désormais investi dans un portefeuille diversifié d'actions, de bons du Trésor, d'actifs immobiliers⁹³⁵.

A sa création en 1977, la valeur totale du fonds était de sept cent trente-quatre milles dollars. L'investissement du fonds n'ayant encore été permis, il n'avait pas subi les effets du crash de 1987. Il a atteint sa valeur maximale fin 2007 - quarante milliards de dollars, mais à la suite des conséquences de la crise financière, sa valeur a chuté à vingt-six milliards de dollars début 2009. Toutefois, sa gestion a permis, en deux ans, de surmonter la plus grande part des conséquences de la déflagration financière mondiale et fin 2010, il est valorisé à trente-sept milliards⁹³⁶.

Le plus faible dividende a été servi en 1984 et s'élevait à un montant de trois cent trente et un dollars. Le plus élevé a été versé en 2008 et représentait trois mille deux cent soixante-neuf dollars. En moyenne le montant est donc d'environ mille cinq cents dollars par an. Certes, ces montants peuvent paraître dérisoires pour les publics les plus favorisés. Néanmoins, ils représentent des sommes conséquentes pour les personnes dans le besoin. En outre, lorsqu'ils s'ajoutent aux autres prestations sociales telles que les pensions ou les prestations familiales, ils peuvent même être jugés conséquents en termes de politique familiale. Le service du fonds peut bénéficier à tous les membres d'une famille. Par exemple, en 2010, pour une famille de quatre personnes, le montant versé était de cinq mille cent vingt-quatre dollars, soit deux fois les allocations familiales françaises. Toutefois, concernant les personnes isolées, ce

⁹³⁴ J. Damon, « Revenu ... (op. cit.) », 658.

⁹³⁵ *Ibidem*.

⁹³⁶ *Ib.*

dividende reste dérisoire. En comparaison avec le système français, il ne représente que 20% du RSA-socle⁹³⁷.

498. Le revenu universel a donc déjà été expérimenté aux Etats-Unis et dans l'Etat d'Alaska cette expérimentation perdure. Ces expérimentations sont la preuve que la mise en place d'un tel dispositif est faisable. Toutefois, le seul Etat où l'expérimentation a été poursuivie est un Etat dont le financement du dispositif peut être assuré par l'exploitation de ressources naturelles ce qui n'est pas le cas de tous les pays et notamment pas le cas en France. Les expérimentations menées au Canada à la même période ne bénéficiaient pas non plus de la possibilité de recourir à un tel mode de financement.

*B- Canada*⁹³⁸

499. L'expérience à Winnipeg. - À Winnipeg, l'expérimentation fut menée sur une échelle réduite. Elle portait essentiellement sur les effets sur l'emploi. N'ont été retenus que des bénéficiaires en âge de travailler. Ils ont été comparés à d'autres habitants auxquels il n'avait pas été versé d'allocation.

Les résultats furent assez similaires à ceux des expérimentations aux États-Unis.

500. L'expérience à Dauphin. - L'expérimentation à Dauphin fut plus générale. Elle intégrait toute la population urbaine et rurale avoisinante, soit environ dix mille personnes. Le revenu universel prit la forme d'une allocation représentant 60% des « seuils de faible revenu » versé à chaque famille sans revenus. Le montant était réduit de cinquante cents pour un dollar de revenu provenant d'autres sources. Cette allocation s'avérait à peu près de même niveau que celle versée aux familles bénéficiant déjà de l'aide sociale, mais elle constituait une amélioration substantielle de revenus pour les familles non éligibles à l'aide sociale.

Ce dividende permit à la population d'actif, composée en grande partie d'actifs employés dans l'agriculture ou occupant des emplois indépendants, de disposer d'un

⁹³⁷ *Ib.*

⁹³⁸ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, pp. 27-28.

revenu stable et prévisible. Les résultats découlant de l'expérimentation ont montré que le revenu universel avait été bénéfique en matière de santé. Toutefois, de nouveau des critiques ont été soulevées quant au caractère lacunaire de l'exploitation statistique de l'expérience.

II- L'Europe, le cas de la Finlande

501. Outre l'expérimentation en Alaska, les différentes expériences américaines de revenu universel ont cessé à la fin des années 1970 faute de moyen, mais surtout du fait du désintérêt politique croissant pour le sujet. Aucune d'entre elles n'a permis d'obtenir des résultats concluants⁹³⁹. Cependant récemment, certains pays d'Europe se sont ressaisis de la question.

Ainsi, depuis quelques années, la question du revenu universel est étudiée avec beaucoup de sérieux dans divers pays d'Europe, mais également au niveau européen⁹⁴⁰. Peuvent notamment être cités, les Pays-Bas, l'Allemagne ou encore le Royaume-Uni.

Parmi les cas européens, nous nous attarderons sur le cas de la Finlande dont le rapport final de l'expérimentation est paru le 6 mai 2020.

Le 1^{er} janvier 2017, la Finlande est devenue le premier pays du monde à tenter l'expérience du revenu universel à l'échelle nationale. Cette initiative n'est pas étonnante dans la mesure où les débats sur le revenu universel en Finlande durent depuis longtemps. Si le bilan qu'il peut être tiré de cette expérimentation est positif, cette dernière doit être relativisée dans la mesure où, d'une part, elle a été écourtée, et, d'autre part, en y regardant de plus près, il ne s'agit pas d'une expérimentation d'un véritable revenu universel.

502. Historique des débats⁹⁴¹. - Dans les années soixante-dix apparaît, en Finlande, l'idée de mettre en place un « impôt négatif » ou un « salaire citoyen ». Les débats

⁹³⁹ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 26.

⁹⁴⁰ Une initiative citoyenne européenne (ICE), a été lancée en 2013, pour demander à la Commission européenne de soumettre une proposition de législation sur le fondement de l'article 11, paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne et du règlement (UE) n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne. Elle n'a cependant rassemblé que 300 000 signatures au lieu des un million nécessaire dans le délai an. Cette ICE visait à « demander à la Commission d'encourager la coopération entre les États membres afin d'explorer le revenu de base inconditionnel comme un outil pour améliorer leurs systèmes de sécurité sociale respectifs » (*Idem*, p. 23).

⁹⁴¹ A. Lefebvre, « L'expérimentation du revenu de base en Finlande », *Dr. soc.* 2017. 325.

deviennent plus fournis dans les années quatre-vingt, années durant lesquels il est cherché à mettre en place un système qui harmoniserait les transferts de revenus et garantirait un revenu minimum légal indépendamment de la situation de vie d'une personne. Le salaire citoyen est alors perçu comme une réponse potentielle à la diminution du travail industriel causée par le développement technologique. Il est considéré comme un moyen de réduire l'offre de travail et de fournir un revenu décent pour les personnes sans emploi permettant ainsi de répartir le travail plus équitablement et de déplacer certaines personnes vers divers emplois à but non lucratif dans le secteur « plus souple » de la société (ménages, associations ou communautés locales).

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, le terme « revenu de base » s'impose progressivement dans le débat. Le maintien de l'intérêt pour le revenu universel se doit alors au taux de chômage record que connaît le pays. Toutefois, l'objectif recherché a changé après la récession. Le revenu de base est devenu un moyen d'encourager les gens à accepter un travail occasionnel et à bas salaire.

Au début des années deux mille, après la crise économique, le taux d'emploi s'est amélioré. Les discussions sur le revenu de base ont alors presque cessé. Néanmoins à partir de 2006, un mouvement s'est développé pour améliorer les droits des travailleurs temporaires exigeant un revenu de base qui garantirait un revenu décent et améliorerait la position de négociation des travailleurs à faible revenu sur le marché du travail. Le revenu universel a ainsi été remis au centre des débats.

503. Les préparatifs de l'expérimentation⁹⁴². - Les discussions sur le sujet se sont particulièrement intensifiées pendant les élections législatives de 2015, durant lesquelles la majorité des partis proposaient un revenu de base. L'un des seuls partis à s'y opposer réellement était le parti social-démocrate, dont l'influence sur les syndicats est particulière. Il craignait une baisse des salaires qui profiterait aux employeurs. Toutefois, au moment des législatives, ni le parti social-démocrate, ni les syndicats n'ont réellement manifesté leur opposition.

En 2015, le nouveau gouvernement finlandais a donc lancé une étude dans l'objectif de mettre en place une expérimentation d'un revenu universel pour une période de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette étude a été menée dans le

⁹⁴² Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, pp. 32-33 ; A. Lefebvre, « L'expérimentation ... (op. cit.) », 325.

cadre d'un partenariat entre l'organisme d'assurance sociale finlandais – Kela –, divers organismes de recherche gouvernementaux et universitaires, des think tanks et la centrale patronale finlandaise.

Plusieurs arguments, semblables à ceux mis en avant en France, ont été avancés pour justifier une telle entreprise. Tout d'abord la Finlande, à l'instar de la plupart des pays d'Europe, connaît un changement du modèle de l'emploi industriel. Ensuite son système d'assurance sociale n'incite pas à une reprise du travail des chômeurs. Enfin, son système d'allocations est extrêmement complexe et est accusé de favoriser des trappes à inactivité.

Le Gouvernement affirme que le revenu de base serait un moyen de favoriser un retour à l'emploi. Il offrirait un complément de revenu permettant la reprise d'une activité professionnelle peu rémunératrice en elle-même eu égard au niveau du salaire offert ou à la faible quotité de temps travaillé.

Dans le cadre de l'étude, l'Institut d'assurance sociale chargé de piloter l'expérimentation a dû évaluer quatre modèles différents et leurs sous-modèles possibles. Le premier modèle consiste en un revenu de base complet dont le montant serait suffisamment élevé pour remplacer presque toutes les prestations de sécurité sociale, y compris les prestations d'assurance. Le deuxième modèle est un revenu de base partiel qui permettrait de remplacer la plupart des prestations minimales de « sécurité sociale de base », mais en laissant intactes toutes les prestations d'assurance. Le troisième consiste en un impôt négatif réalisé par le système fiscal qui permettrait soit de remplacer l'ensemble des prestations sociales soit uniquement les prestations minimales de sécurité sociale de base. Enfin, il devait étudier d'autres moyens d'expérimenter le revenu de base comme le crédit universel existant au Royaume-Uni ou un revenu de participation.

Cette étude a débouché sur un rapport intérimaire en mars 2016. Le projet du revenu de base complet a été écarté, car trop coûteux. Il avait été envisagé de fixer le montant à mille euros, mais cela aurait conduit à fixer un taux d'imposition des revenus de près de 70%. Le principe d'un impôt négatif a également été rejeté en l'absence d'un registre de revenus permettant en temps réel de connaître les revenus des Finlandais et le montant de l'impôt à acquitter.

Finalement, le rapport a recommandé la mise en place expérimentale d'un revenu de base partiel d'un montant de cinq cent cinquante à six cents euros par mois,

versé aux individus entre vingt-cinq et soixante-trois ans. Le Gouvernement a soumis à consultation, dès la fin du mois d'août 2016, avant même que le rapport définitif ne soit sorti, un avant-projet de loi tendant à la mise en œuvre d'une expérimentation d'une durée de deux ans.

L'expérimentation envisagée est très restreinte. Elle porte uniquement sur deux mille chômeurs de vingt-cinq à cinquante-huit ans en recherche d'emploi et percevant la prestation de base d'insertion professionnelle versée par l'organisme de sécurité sociale Kela. Les individus sont tirés au sort sur une base nationale. Ils perçoivent une allocation de cinq cent soixante euros, non soumise à l'impôt. Le coût total de cette expérimentation est de sept millions d'euros sur deux ans.

504. Bilan du dispositif⁹⁴³. – Ainsi, les trois objectifs affichés par l'expérimentation sont les suivants :

- La prise en compte des nouvelles formes de travail,
- Une incitation plus forte des demandeurs d'emploi à travailler,
- Et la simplification du système de sécurité sociale jugé complexe.

Un premier rapport d'analyse a été publié en 2018. Malgré une évaluation encourageante dans plusieurs domaines, la décision a été prise d'abandonner l'expérience. Une des raisons pouvant expliquer cet abandon est l'échec de l'objectif de diminution du nombre de demandeurs d'emploi. Toutefois, la non-atteinte de cet objectif peut s'expliquer par les modalités de l'expérimentation. Le revenu a en effet été versé uniquement à un échantillon de demandeur d'emploi de taille modeste. Les résultats pourraient être différents sur un système véritablement universel.

Les rapports sur l'expérimentation relèvent toutefois que, ce revenu de base a permis d'améliorer le bien-être des bénéficiaires et de modifier favorablement leur perception de la bureaucratie lorsqu'ils sont amenés à demander des prestations sociales. Le rapport final du 6 mai 2020 révèle ainsi que les bénéficiaires du revenu ont ainsi connu significativement moins de stress mental, de dépression, de solitude et leur fonctionnement cognitif était perçu comme meilleur.

⁹⁴³ <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-finlande-2020-5>; <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/peut-on-tirer-des-enseignements-de-l'experimentation-finlandaise-de-revenu-universel/>

505. Une expérimentation qui s'éloigne du modèle de revenu universel⁹⁴⁴. – Il est difficile de tirer des conclusions pour la France de cette expérimentation car, comme cela vient d'être souligné, il ne s'agit en réalité pas d'une véritable expérimentation de revenu universel. En effet, l'allocation n'a été versée qu'aux bénéficiaires de prestations sociales d'insertion professionnelle. Par rapport au système finlandais actuel, la différence essentielle réside dans le fait que l'allocation continue d'être versée aux bénéficiaires même lorsque ceux-ci reprennent un travail rémunéré pendant la période de l'expérimentation. L'allocation ne constituait ainsi non plus seulement un revenu de remplacement, mais, le cas échéant, un complément de revenu accordé par la collectivité.

506. Les expérimentations menées dans les pays dont le niveau de développement est proche du notre ne peuvent donc pas réellement permettre d'évaluer quels pourraient être les effets d'un tel système en France. Elles n'ont pas donné de résultats concluants ni positifs ni négatifs ou s'avèrent ne pas être de véritables systèmes de revenu universel. Le seul dispositif véritablement abouti est celui du partage de rente pétrolière en Alaska qui repose sur l'existence de richesse produite grâce aux ressources naturelles. Dans les pays en voie de développement, cependant, les expériences de revenu universel se sont montrées beaucoup plus concluantes.

§2 Des expérimentations aux résultats positifs dans les pays en développement

507. Dans les pays d'Asie (I), d'Amérique Latine (II) et d'Afrique (III), les expérimentations se sont montrées plutôt positives.

⁹⁴⁴ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 33-34 ; <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-finlande-2020-5>; <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/peut-on-tirer-des-enseignements-de-l'experimentation-finlandaise-de-revenu-universel/>

I- L'Asie

508. Le revenu universel à Macao. - En Asie, plusieurs expériences de revenu universel peuvent être relevées. La région administrative autonome de Macao, notamment, a mis en place un dispositif de revenu universel depuis 2008, qui se rapproche fortement du système de l'Alaska, le *Wealth parkating scheme*. Il consiste à verser une somme d'argent à chacun de ses résidents, permanents ou non, dont les montants annuels varient d'une année à l'autre. En 2014 et 2016 était versé l'équivalent de mille vingt euros pour les résidents permanents et six cent dix euros par an pour les résidents non permanents. Ce dispositif a pour objectif de « partager avec la population les fruits du développement économique » de Macao, essentiellement liés aux jeux de hasard, qui contribuent à près de 40% de son PIB. En outre, il a été un moyen de contrer les effets négatifs sur la population de la crise financière des années 2007-2008⁹⁴⁵.

509. Le revenu universel en Inde. – L'inconvénient du dispositif à Macao est que, comme le dividende en Alaska, il repose sur une source de richesse nationale ce qui n'est pas le cas de tous les pays et notamment pas celui de la France. Un autre pays d'Asie ne disposant pas d'une telle facilité financière a toutefois tenté l'expérience et montré des effets plutôt positifs. Ainsi, en 2012, une expérimentation du revenu universel fut organisée par SEWA, l'Association des femmes travailleuses indépendantes, organisations syndicales coopératives composées d'un million deux cent mille de membres⁹⁴⁶, dans plusieurs villages de l'État de Madhya Pradesh en Inde. Cette association est partie du principe que le système indien de lutte contre la pauvreté était fortement défaillant et a souhaité mettre en place une expérimentation de revenu universel pour voir s'il ne pouvait constituer une solution aux lacunes du système actuel.

Le système actuel de lutte contre la pauvreté de l'Inde est défaillant. Il ne parvient pas à atteindre les personnes les plus pauvres de l'économie informelle.

⁹⁴⁵ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 31.

⁹⁴⁶ SEWA est une organisation qui assiste les travailleuses vulnérables de l'économie informelle et organise des entreprises coopératives. Ses membres sont essentiellement des travailleurs marginaux : travailleurs agricoles, vendeurs de rue, travailleurs des briqueteries, travailleurs à domicile... SEWA est si peu représentative d'un syndicat conventionnel que d'autres syndicats en Inde se sont ligüés contre elle et ont tenté de lui nier sa légitimité.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette défaillance et notamment la complexité du système. Le système de lutte contre la pauvreté est composé de nombreux régimes répondant à des conditions différentes. Par exemple, il y a trois cent vingt et un régimes différents de protection sociale dans le Madhya Pradesh. Le plus souvent il s'agit de subventions en nature telle que la distribution de nourriture, de kérosène, de céréales, de légumineuses, de gaz, de travail rémunéré, de latrines⁹⁴⁷.

En outre, ces aides sont soumises à des conditionnalités très strictes. Il peut s'agir de condition de genre, caste, appartenance ethnique, âge, profession, nombre d'enfants. Les personnes concernées doivent donc apporter toute une série de preuves pour pouvoir bénéficier de ces aides. Or, dans un pays où l'analphabétisme est loin d'être une exception, la complexité du système rend l'accès aux aides encore plus difficile que dans des pays plus développés. En outre, la conditionnalité implique l'intervention de fonctionnaires qui n'hésitent pas à user de corruption⁹⁴⁸.

SEWA a proposé de mettre en place une expérimentation de revenu universel à petite échelle pour étudier s'il pouvait s'agir d'une solution aux lacunes du système. L'expérimentation dura environ dix-huit mois sur une population d'environ six mille personnes⁹⁴⁹.

Elle consistait à verser inconditionnellement une allocation monétaire mensuelle à chaque résident, équivalente à deux cents roupies par adulte, soit deux euros et soixante-quatorze centimes par mois, le salaire moyen en zone rurale en Inde étant estimé à quarante euros par mois, et cent roupies par enfant. Au terme de douze mois, ces montants furent relevés respectivement à trois cents et cent cinquante roupies. Dans les villages les plus pauvres, une allocation de ce montant fut perçue dès le premier versement. Ce revenu fut versé indépendamment de tout salaire ou autres avantages sociaux, subventions, aides sociales publiques... Les prestations étaient volontairement modestes. Leur objectif était uniquement de donner une base pour assurer les besoins de subsistance⁹⁵⁰.

L'une des craintes principales concernant la mise en place d'un revenu universel est que ce dernier incite à la paresse. Or, de ce point de vue, l'expérimentation indienne a clairement montré que le revenu universel n'était pas un facteur d'oisiveté. Les

⁹⁴⁷ <http://www.revenudebase.info/2014/07/08/experimentations-inde-rurale/>

⁹⁴⁸ *Ibidem*.

⁹⁴⁹ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 28 ; <http://www.revenudebase.info/2014/07/08/experimentations-inde-rurale/>

⁹⁵⁰ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p.28; <http://www.revenudebase.info/2014/07/08/experimentations-inde-rurale/>

résultats de l'expérimentation ont mis en évidence que la distribution inconditionnelle et individuelle de l'allocation avait favorisé son appropriation par l'ensemble des bénéficiaires⁹⁵¹. Bien que l'allocation ait été donnée sans aucune prescription d'utilisation, les bénéficiaires l'avaient employée pour satisfaire des besoins essentiels⁹⁵².

Par exemple, cet argent a été utilisé pour réhabiliter des maisons ou construire des latrines, envoyer les enfants à l'école, investir dans des semences et des pesticides, des chèvres et des bœufs. Ceci a permis le passage de travail rémunéré à l'autoculture. L'argent a également servi à acheter des machines à coudre pour débiter des entreprises de fabrication de chemisiers, jupons, pour le traitement des maladies telles que la tuberculose et la cécité, ou le traitement de blessures. Souvent, les villageois ont mis en commun l'argent supplémentaire, pour acheter des biens communs comme un poste de télévision communautaire, réparer le clocher de leur temple, créer une caisse ou un fond de prêts pour les mariages⁹⁵³. Le revenu universel a donc pu avoir des effets économiques et sociaux positifs.

Le revenu universel a eu un impact positif sur la place des femmes. Dans les villages, il existe une réclusion physique des femmes mariées. La distribution de transferts monétaires sur une base égale, avec les femmes également responsables des prestations pour enfants, les a amenées dans les affaires communales du village. Elles ont pu prendre place dans des lieux précédemment réservés aux hommes⁹⁵⁴. En outre, alors que normalement les castes du village ne « se rassemblent » pas, les femmes de différentes castes se sont réunies, pour l'élevage, l'achat de vaches et animaux, et autres formations financières et d'autres réunions⁹⁵⁵. Les prestations ont également réduit la migration vers les villes, plus de villageois sont restés à travailler sur leurs petites fermes⁹⁵⁶.

Le revenu universel a en outre permis d'augmenter le taux d'emploi et d'améliorer la productivité des villages. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'il a permis le développement du travail indépendant et d'autres possibilités de travail alternatifs à l'emploi salarié. Dans plus d'un village sur cinq, le revenu universel a permis de

⁹⁵¹ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 28-29.

⁹⁵² <http://www.revenudebase.info/2014/07/08/experimentations-inde-rurale/>

⁹⁵³ *Ibidem*.

⁹⁵⁴ *Ib.*

⁹⁵⁵ *Ib.*

⁹⁵⁶ *Ib.*

doubler la quantité de travail par rapport aux villages témoins. Le revenu universel n'est donc pas uniquement une question d'assistance, mais également un enjeu de développement⁹⁵⁷.

Le revenu universel a aussi permis de lutter contre la malnutrition, surtout chez les filles, dans un pays où un enfant sur trois souffre de malnutrition et où plus des deux cinquièmes de ces enfants souffrent d'insuffisance pondérale. En outre, la qualité et la quantité de nourriture ont cru ce qui a conduit à l'amélioration de la santé, en particulier dans les villages tribaux avec une augmentation de près de 50% des dépenses pour traitement médical et médicaments⁹⁵⁸.

Une amélioration spectaculaire a également été observée concernant la scolarisation. En Inde, neuf enfants sur dix dans les familles pauvres sont analphabètes. Théoriquement, ces enfants devraient suivre au moins quatre ans de scolarité, mais dans les faits ils ne se rendent pas sur leur lieu de scolarisation. Grâce à des dépenses supplémentaires pour des uniformes scolaires, des frais, des sacs d'école, des vélos, de la papeterie, rendues possibles grâce au revenu universel, le taux d'absentéisme a chuté et les performances scolaires se sont améliorées. Dans les villages dotés d'un revenu universel, près de deux tiers des enfants allaient à l'école contre 22% dans les villages témoins⁹⁵⁹.

Les dépenses en matière de logements ont augmenté de 10%, l'approvisionnement en eau à partir de puits tubulaires et l'éclairage des villages ont été améliorés⁹⁶⁰.

Enfin, le taux d'anxiété avait baissé de 13,4% dans les villages où le revenu de base a été versé⁹⁶¹.

510. En Inde, l'expérimentation du revenu universel s'est donc montrée extrêmement positive. Des résultats semblables ont été observés dans des pays d'Afrique et d'Amérique latine.

⁹⁵⁷ <http://www.revenudebase.info/2014/07/08/experimentations-inde-rurale/>

⁹⁵⁸ *Ibidem.*

⁹⁵⁹ *Ib.*

⁹⁶⁰ *Ib.*

⁹⁶¹ *Ib.*

II- L'Amérique Latine, le cas du Brésil

511. La *Bolsa Familiar*⁹⁶². - En 2003, le président Lula a mis en place un dispositif de lutte contre la pauvreté du nom de *Bolsa Familiar*. Le programme est né du constat que malgré un niveau de dépenses sociales honorable de 22% du PIB depuis de nombreuses années, le Brésil continuait d'être l'un des pays les plus inégalitaires au monde.

Le dispositif consiste en un versement d'un revenu de base pour les familles les plus pauvres. Le versement se fait par l'octroi d'une carte de débit utilisable dans le réseau bancaire. Pour pouvoir bénéficier de la *Bolsa familiar*, les familles doivent répondre à trois conditions. Elles doivent faire vacciner leurs enfants, les inscrire à l'école et être en dessous d'un certain revenu. Aucune condition n'est cependant prévue ni sur l'utilisation des ressources ni sur l'activité ou non de la famille. Il est donc fait pleinement confiance aux familles sur le fait qu'elles ne seront pas tentées par l'oisiveté. Ce dispositif n'est donc pas véritablement un système de revenu universel puisqu'il est conditionnel, toutefois, il s'inspire du concept.

En 2015, près de cinquante millions de personnes, soit un Brésilien sur quatre, bénéficiaient de la *Bolsa familiar*. Plusieurs études ont été faites et le nombre de personnes sorties de la misère grâce au dispositif s'estimait à trente-six millions. Certes il est possible que le contexte favorable de croissance du PIB et des salaires ait également contribué, mais le dispositif semble avoir joué un rôle majeur. Par ailleurs, de nombreuses études qualitatives ont également révélé que la *Bolsa familiar* avait eu des effets positifs sur l'égalité homme femme et l'éducation.

Deux principales limites ont toutefois été soulevées. D'une part, ce mécanisme étant conditionné à un revenu maximal, il s'est trouvé confronté à l'effet de seuil. D'autre part, il s'agit d'un mécanisme extrêmement coûteux.

512. L'expérimentation de revenu universel au village de Quatinga Velho⁹⁶³. - Les effets positifs de la *Bolsa familiar* ont conduit certains à souhaiter mettre en place

⁹⁶² <https://www.generationlibre.eu/publications/politique/oubliez-la-finlande-le-bresil-prouve-que-le-revenu-debase-marche-depuis-2003/>

⁹⁶³ <http://revenuebase.info/2015/11/13/exemple-experimentation-bresil/>

un véritable système de revenu universel. Une expérimentation du revenu universel a ainsi été menée, entre 2008 et 2014, dans le village de Quatinga Velho, dans l'Etat de Sao Paulo sous l'impulsion d'une association du nom de ReCivitas. Un revenu de base de trente réais, soit douze euros était alloué à chacun des habitants qui souhaitaient s'impliquer dans le projet, soit la majorité d'entre eux. Il arrivait parfois que ce revenu universel prenne la forme de biens matériels.

Le projet a été financé grâce aux fonds propres de l'association, ainsi que l'aide d'organisations internationales et de donateurs qui soutenaient l'idée du revenu de base. Initialement, le projet de revenu universel devait être expérimenté dans le village de Parapiacaba qui mille habitants, mais, faute de fonds suffisants, l'association s'est rabattue sur un village plus petit.

Des échanges informels et études indépendantes ont permis de faire le bilan de cette expérimentation. Ils ont montré que ce dispositif sans permettre de changement fondamental avait favorisé l'émergence de petites entreprises entrepreneuriales. Il a également permis d'améliorer la santé des habitants qui pouvaient désormais se procurer des médicaments. Selon ReCivistas, le revenu de base a donc permis une évolution très progressive d'émancipation et d'indépendance économique et sociale⁹⁶⁴. Le projet a toutefois dû être stoppé pour des problèmes de financement. L'association avait discuté au début du projet avec les villageois pour convenir du montant qui permettrait à chacun de subvenir à leur besoin. Le montant utile avait été fixé originellement à cinquante Réais mais faute de moyen il avait été baissé à trente Réais. Or si ce montant était suffisant au début de l'expérimentation, la forte inflation qu'a connue le Brésil à cette période a rapidement conduit à rendre cette somme d'argent dérisoire. L'expérimentation brésilienne montre donc de nouveau que le revenu universel peut avoir des effets positifs. Toutefois, il s'agit d'un projet extrêmement coûteux.

III- L'Afrique

513. L'expérimentation au Namibie. - Entre 2008 et 2012, un programme de distribution d'un revenu de base fut engagé par diverses organisations non

⁹⁶⁴ <http://revenuebase.info/2015/11/13/exemple-experimentation-bresil/>

gouvernementales allemandes proches des Églises protestantes. Il fut versé aux mille deux cents habitants d'un village de Namibie appelé Otjivero. Le montant versé était de mille dollars namubiens par mois, soit l'équivalent de six euros et trente centimes⁹⁶⁵.

Cette expérimentation a révélé plusieurs effets positifs : baisse drastique du nombre d'enfants en état de sous-nutrition, hausse du taux de scolarisation, développement des créations d'entreprises individuelles⁹⁶⁶, baisse du chômage et de la criminalité⁹⁶⁷.

Toutefois, l'expérience menée à Otjivero a fait l'objet de plusieurs critiques. La pertinence scientifique de la démarche d'évaluation menée a été mise en cause. A été également soulevée l'absence de mise à disposition de la communauté scientifique internationale des données statistiques collectées⁹⁶⁸.

514. L'expérimentation au Kenya. - Au Kenya, GiveDirectly, une organisation non gouvernementale spécialisée dans l'aide aux plus démunis au Kenya et en Ouganda, a pris l'initiative d'expérimenter le revenu universel. L'expérimentation consiste à donner à six mille Kenyans de différents villages sélectionnés de façon aléatoire un revenu de base d'un montant variant entre soixante-dix cents et un dollar et dix cents par jour et par personne pendant dix ans. Le montant varie entre les villages pour l'étude. La somme versée est analogue au montant que la population gagne en travaillant. Au total, quinze mille villageois vont recevoir une somme d'argent, mais « seules » six mille personnes vont recevoir un réel revenu de base. Le revenu de base est versé par la plateforme de transfert d'argent par téléphone mobile m-pesa. Cette mesure semble évidente dans un pays où 31% du PIB est dépensé par mobile. De plus, ce versement direct évite les intermédiaires et les risques de détournement⁹⁶⁹.

L'objectif est de lutter contre la grande pauvreté. Selon la Banque Mondiale, au Kenya 45,9% de la population vit sous le seuil de pauvreté⁹⁷⁰.

Le financement se fait principalement sur la base de donation d'investisseur⁹⁷¹.

⁹⁶⁵ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 29

⁹⁶⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁹⁶⁷ <http://www.revenudebase.info/2016/07/12/tour-horizon-experimentation-revenu-base-pays-sud/>

⁹⁶⁸ Sénat, Rapport n°35, *Rapport ... (op. cit.)*, p. 29.

⁹⁶⁹ <http://www.revenudebase.info/2016/07/12/tour-horizon-experimentation-revenu-base-pays-sud/>

⁹⁷⁰ *Ibidem*.

⁹⁷¹ *Ib.*

Dans un récent article d'une revue d'économie de l'université de Harvard intitulé « The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor : Experimental Evidence from Kenya », Johannes Haushofer et Jeremy Shapiro dressent un bilan plutôt positif du début de l'expérimentation. Le revenu universel a été utilisé utilement. Il semble avoir permis une augmentation de la consommation, passant en moyenne pour un ménage de cent quarante à cent soixante-quinze euros en équivalent de pouvoir d'achat européen, neuf mois après le début de l'expérience. Il a permis également d'améliorer la sécurité alimentaire. Il a favorisé l'émancipation des femmes. Enfin, le dispositif a eu un effet positif sur le bien-être bien que cela varie en fonction des groupes observés⁹⁷².

515. Des différentes expérimentations de revenu universel ayant déjà eu lieu, il est difficile de tirer des enseignements concrets pour la mise en place d'un dispositif de revenu universel en France. Les pays dans lesquels les expérimentations ont eu de véritables effets positifs sont des pays dont le contexte économique et social est très éloigné du contexte français. Dans les pays dont le niveau de développement est similaire à la France, aucun résultat concluant n'a pu être tiré des différentes expériences de revenu universel. En outre, aucune réelle expérimentation de revenu universel n'a été menée au niveau national. Enfin, le mode d'évaluation de ces différentes expérimentations a été extrêmement critiqué.

Un élément ressort toute de même de ces différentes expériences. Le financement d'un tel projet est difficile à assurer sur la durée. Les seules expérimentations qui ont été maintenues ont été menées dans des pays disposant d'importantes richesses nationales – Alaska et Macao.

Ainsi, ces expérimentations étrangères peuvent constituer un point de repère dans la réflexion sur la mise en place d'un revenu universel en France. Cependant, pour étudier les effets qu'un tel dispositif pourrait avoir sur notre système, il est nécessaire d'effectuer des expérimentations en France.

⁹⁷² *Ib.*

Conclusion du Chapitre 1

516. En réaction aux évolutions du travail, plusieurs sont les auteurs et responsables politiques à étudier la piste du revenu universel.

L'adoption d'une telle mesure modifierait profondément le modèle social de notre société. Il remettrait en cause des valeurs centrales et notamment la place qu'occupe le travail dans notre système actuel. La radicalité de ce dispositif attire comme elle effraie, d'autant qu'aucun système ne peut réellement être montré comme modèle puisque les seules véritables expérimentations de revenu universel n'ont pas permis de donner de résultats exploitables pour la mise en œuvre d'un tel dispositif en France. Les différentes conséquences, positives comme négatives, que pourrait avoir le revenu universel sur notre système sont donc purement hypothétiques.

En outre, parmi les partisans du revenu universel, les objectifs sont divers et tous ne soutiennent pas la même conception du revenu universel. Certains, plutôt de courants libéraux, y voit une façon d'offrir un revenu garanti minimal pour tous, d'autres de permettre l'émancipation des travailleurs. Certains y voient une alternative au plein emploi, d'autres une façon de garantir l'emploi. Malgré les divergences tous s'accordent sur le fait que le revenu universel serait une façon efficace d'adapter un système de protection sociale aux nouvelles caractéristiques de sa population. Il apparaît comme une solution au chômage de masse et à la précarité ainsi qu'à la complexité du système d'aides sociales. Au-delà de ces objectifs principaux, certains y voient également un instrument qui permettrait de garantir des valeurs fondamentales telles que l'égalité, l'équité ou la dignité.

La capacité d'un tel système à atteindre ses objectifs et notamment celui de réduire la pauvreté laisse certains sceptiques, d'autant que le système apparaît difficilement finançable et risquerait de conduire à l'augmentation considérable de l'imposition des ménages.

Dans un système qui tend à s'universaliser, le revenu universel est toutefois une piste de réflexion intéressante pour l'évolution du système de protection sociale français.

Chapitre 2 – Vers une extension du principe d’universalité ?

517. Nous l’avons vu, notre système de protection sociale couvre une large partie de la population. Toutefois, l’articulation entre droits sociaux et statuts professionnels telle que conçue actuellement dans notre système socioprofessionnel conduit à des inégalités, une complexité dans l’accès aux droits et l’exposition d’une partie de la population à la précarité. Les nouvelles formes de travail exposent davantage les bénéficiaires du système à ces problématiques.

Une solution à ces difficultés pourrait-elle se trouver dans l’extension du principe d’universalité tel qu’il se déploie depuis 1945 et s’est renouvelé dans les années 1990 ? Cette extension pourrait-elle conduire au passage d’un système socioprofessionnel à un système universel de protection sociale ? Une telle métamorphose de notre droit serait-elle souhaitable ?

Le droit de la protection sociale a vocation à couvrir la population du besoin. Cet objectif se concrétise par l’assurance d’un revenu (Section 1) mais également de l’accès à des droits fondamentaux tels que la santé (Section 2). C’est donc dans les dispositifs visant à couvrir l’individu contre les risques touchant à ces besoins que le principe d’universalité aurait vocation à s’étendre.

Section 1 – Les garanties de revenu

518. Le revenu, première protection contre le besoin – Le droit de la protection sociale a vocation à protéger l’individu du besoin. Cette protection s’est toujours faite, en premier lieu, par la garantie d’un revenu. En ce sens, l’emploi est traditionnellement la première des protections sociales. La protection sociale s’est construite pour compléter cette protection lorsqu’elle vient à défaillir à la suite de la perte d’un emploi ou de l’impossibilité de travailler.

Deux types de couverture se sont développés : celle visant à assurer un maintien du niveau de vie malgré la perte d’emploi (les dispositifs de l’assurance sociale : assurance chômage, prestation en espèces de l’assurance maladie, assurance vieillesse) et ceux visant à assurer un revenu minimum (les dispositifs de l’assistance : RSA, ASPA, AAH ; et les prestations familiales).

519. Garantie d'un revenu et nouvelles formes de travail. – Nous l'avons vu, le mouvement de généralisation de l'assurance sociale a conduit à une extension de ces protections. Aujourd'hui, les travailleurs salariés comme non-salariés ont accès à l'assurance chômage, vieillesse et aux prestations en espèces de l'assurance maladie.

Ce mouvement d'extension est toutefois perfectible et les travailleurs non-salariés et atypiques ne s'inscrivent pas toujours parfaitement dans le schéma dessiné pour le salarié.

Aussi, les réflexions sur la poursuite du mouvement d'universalisation sont en cours. Concernant les minima sociaux, une universalisation complète du dispositif reviendrait à la mise en place en France d'un revenu universel. Une telle réforme marquerait un tournant dans le fonctionnement du système de protection sociale. Il nous paraît toutefois encore peu probable qu'un tel changement soit envisagé dans les prochaines années (§1). Concernant les dispositifs de maintien de salaire, le mouvement d'universalisation est en réalité déjà quasiment abouti. Il demeure toutefois perfectible en plusieurs points, notamment parce que les nouvelles formes de travail invitent à penser certains risques autrement (§2).

§1 Vers un revenu universel en France ?

520. La mise en place d'un revenu universel en France serait probablement l'expression la plus aboutie du principe d'universalité en droit de la protection sociale. Le revenu universel serait l'assurance pour tout citoyen ou tout résident – en fonction de la formule choisie – de bénéficier d'un minimum de revenu, quelles que soient sa situation et sa position sur le marché du travail.

Un tel dispositif a-t-il des chances de voir le jour en France et est-il souhaitable ? La pluralité des propositions démontre un intérêt certain pour le projet de revenu universel (I). L'absence d'expérimentation concrète est toutefois un frein à l'analyse approfondie des potentialités de cette mesure (II).

I- Des projets concrets de revenu universel pour la France

521. Plusieurs sont les auteurs à proposer des projets de réforme concrets pour la mise en place d'un revenu universel. Nous reviendrons ici sur quatre d'entre eux : Jean-Eric Hyafil, Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, et Benoît Hamon.

Le point commun de ces trois projets est de penser le revenu universel d'un point de vue sociofiscal. Une telle approche est indispensable dans la mesure où le droit fiscal est un outil essentiel du système de protection sociale (A). Des rapports d'organes publics sont également parus. A cet égard, l'ONPES propose une comparaison des modèles types de revenu universel (B).

A- Trois exemples de projets de revenu universel

522. Le projet de Jean-Eric Hyafil⁹⁷³. – Tout d'abord, Jean-Eric Hyafil propose des projets de réformes permettant d'atteindre progressivement un dispositif de revenu universel. La première étape serait la mise en place d'un revenu de base qui consisterait en la fusion de deux prestations : le RSA et le revenu d'activité et qui intégrerait éventuellement également les prestations logements. Il propose de rendre automatique le versement d'une allocation unique sur seule condition de ressource et de résidence. Contrairement aux allocations actuelles, aucune obligation de recherche d'emploi ne serait exigée. L'automatisme d'une telle allocation permettrait de répondre aux problématiques de non-recours.

Le RSA devrait ensuite être individualisé. Cela signifie rompre avec la logique familialiste aujourd'hui en présence. Dans le système actuel, le RSA est attribué en fonction des revenus du ménage. Si le premier partenaire a de bons revenus, le second ne touchera pas de RSA. Ce dispositif repose en réalité sur un principe de solidarité familiale et repose sur l'idée que le premier conjoint survient au besoin du second. Ce dernier pourra d'ailleurs bénéficier d'un taux d'imposition moins élevé. Aussi, l'auteur

⁹⁷³ J-E. Hyafil, « La mise en œuvre du revenu universel ; cinq réformes sociofiscales et leurs enjeux », in G. Châton, M. Long (Dir.), *Le revenu universel, une utopie pour le XXI^e siècle?*, Berger-Levrault 2022, pp. 149-172 ; Hyafil (J-E.) (Dir.), *Revenu de base, un outil pour construire le XXI^e siècle*, Yves Michel, 2016 ; Hyafil (J-E.) et Laurentoye (T.), *Revenu de base, comment le financer ?*, *Panorama des modalités de financement*, Yves Michel, 2016.

souligne qu'une telle individualisation devrait aller de pair avec l'individualisation de l'impôt sur le revenu. Une telle réforme permettrait une plus large indépendance du conjoint défavorisé.

Toujours dans l'optique d'individualiser les prestations, l'auteur propose une forfaitisation des prestations familiales. Les prestations ne seraient plus versées en fonction du nombre d'enfants, mais par enfant en fonction de leur âge. Pour éviter que les familles monoparentales ne soient désavantagées par ce dispositif l'auteur propose qu'une aide spécifique leur soit versée.

Enfin, l'auteur s'interroge sur la faisabilité d'une universalisation totale du revenu universel c'est-à-dire le versement d'une telle prestation à l'ensemble des résidents majeurs sans condition de ressource et donc parfaitement cumulable avec un revenu. Il souligne que le budget brut d'un tel revenu paraît rendre la mesure infinançable. Ainsi, pour l'année 2017, le budget serait de trois cent sept milliards d'euros, soit 12,7% du PIB pour un revenu universel de cinq cents euros par mois et de quatre cent soixante et un milliards d'euros pour sept cent cinquante euros par mois, soit 19% du PIB. Toutefois, il souligne qu'une telle réforme devrait s'analyser en parallèle d'une réforme de la fiscalité dont il détaille les orientations. Une réforme sociofiscale permettrait ainsi un rééquilibrage du budget.

L'auteur laisse enfin ouverte la question de l'opportunité d'intégrer les aides personnalisées au logement (APL) dans la réforme de ce revenu universel. Selon lui, cela présenterait plusieurs intérêts. Cela permettrait de déconnecter l'allocation du montant du loyer et donc de supprimer l'effet que les APL provoquent sur le niveau des loyers, d'aplanir le taux marginal d'imposition implicite et une plus grande simplification administrative. L'inconvénient que l'auteur souligne est le coût de la mesure. L'APL est plus encore que le RSA une mesure familialisée. L'individualisation aurait donc un coût pour ne faire aucun perdant.

523. Le Liber de Marc de Basquiat et Gaspard Koenig⁹⁷⁴. – Marc de Basquiat et Gaspard Koenig proposent la mise en place de ce qu'ils appellent le « LIBER », un

⁹⁷⁴ M. de Basquiat et G. Koenig, *Liber, un revenu de liberté pour tous. Une proposition d'impôt négatif en France*, Liber, un revenu de liberté pour tous. Volume II, Une proposition réaliste, Éditions de l'Onde, 2017 ; Liber, un revenu de liberté pour tous. Une proposition d'impôt négatif en France, Éditions de l'Onde-GénérationLibre, 2014.

impôt négatif d'un montant de quatre cent quatre-vingts euros par adultes, et d'une « LIBERTAXE ».

Dans leur dernier ouvrage, Marc de Basquiat et Gaspard Koenig proposent également des étapes concrètes pour la mise en place de leur dispositif. La première étape de la réforme serait de forfaitiser la prise en compte de la famille par la fiscalité. Selon les auteurs, le système actuel est facteur d'inégalité et implique des calculs complexes. La première étape de la réforme serait donc d'individualiser le système sociofiscal. Il propose pour ce faire trois options :

- La première est de recadrer les mécanismes actuels en supprimant le quotient familial simultanément à une hausse des allocations familiales et de plafonner le quotient conjugal à hauteur de six mille euros par an ;
- La deuxième option est d'instaurer un abattement individuel forfaitaire dans le calcul de l'impôt ;
- Enfin, la troisième option est de transformer l'abattement individuel en crédit d'impôt.

La deuxième étape serait de fusionner les prestations familiales en une allocation unique d'un montant identique pour tous les enfants. Les auteurs proposent une allocation de deux cents euros pour les enfants de moins de quatorze ans et de deux cent soixante-dix euros pour les adolescents de quatorze à dix-huit ans. Le budget serait de cinq milliards d'euros environ mais serait compensé par les gains permis par le plafonnement du quotient conjugal.

La troisième étape consisterait en la rationalisation des minima sociaux. Les auteurs soutiennent à ce titre la proposition du rapport Sirugue⁹⁷⁵ de la mise en place de trois types de prestations: la « couverture socle commune », sous condition de ressources du ménage mais doublée pour une couple, automatique et financée par l'Etat ; le complément d'insertion pour les dix-huit – soixante-cinq ans financé par les départements qui ouvrirait des droits opposables à l'accompagnement, et le devoir de respecter un projet d'insertion ; et enfin, les compléments de soutien pour les soixante-cinq ans et plus les invalides et les personnes en situation d'incapacité et ne pouvant pas travailler et qui serait financée par l'Etat.

⁹⁷⁵ C. Sirugue, député de Saône-et-Loire, *Rapport au premier ministre, Repenser les minima sociaux*, avril 2016.

Les étapes suivantes du projet de LIBER et de LIBERTAXE seraient de restructurer les cotisations et d'aligner les prélèvements applicables aux diverses catégories de revenus.

Le nouveau système fiscal serait ainsi composé : d'une libertaxe, d'une CSG-santé, des impôts actuels demeurés inchangés et d'un nouvel impôt permettant une recette de trente milliards d'euros.

Le schéma redistributif serait alors le suivant :

- Un IRPP calculé sur un foyer fiscal restreint à la personne seule ou au couple avec un quotient conjugal limité à cinq cents euros par mois ;
- Une allocation familiale unique de l'ordre de deux cents euros ou deux cent soixante-dix euros en fonction de l'âge de l'enfant ;
- Une couverture socle commune pour les adultes à faibles revenus complétant leurs ressources à hauteur de quatre cents euros par adulte pouvant être majoré d'un complément d'insertion de mille euros ou d'un complément de soutien ;
- Un acquittement d'un prélèvement de 22% à 25% du salaire et prime d'activité pour les actifs ;
- Un prélèvement à hauteur de 22% de la pension brute dont on déduit un abattement de cent soixante euros pour les retraités.

La dernière étape du LIBER serait la synthèse de ces dispositifs.

524. Le revenu universel d'existence de Benoît Hamon⁹⁷⁶. – Comme cela a été évoqué dans le chapitre précédent, lors de la campagne présidentielle de 2017 le candidat Benoît Hamon avait fait la proposition de l'instauration d'un revenu universel d'existence. Il reprend cette proposition dans un ouvrage *Ce qu'il faut de courage. Plaidoyer pour un revenu universel* et la modifie légèrement.

Il envisage ainsi la mise en place du dispositif suivant trois étapes :

Dans un premier temps, serait versé à tous les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans un revenu de sept cent cinquante euros par mois (soit un budget annuel de trente-six à trente-huit euros). La seconde étape serait d'étendre la prestation aux enfants. Le « revenu universel pour enfant » serait de trois cents euros. Enfin, le revenu universel bénéficierait à toute la population.

⁹⁷⁶ B. Hamon, *Ce qu'il faut de courage. Plaidoyer pour un revenu universel*, Humensis, 2020.

L'auteur s'attarde sur les modalités de financement d'un tel dispositif et propose plusieurs pistes :

- Taxe sur les robots,
- Taxe sur les ressources naturelles,
- Taxe sur les transactions financières.
- Réforme fiscale fusionnant CSG et impôt sur le revenu - en précisant que le revenu universel ne serait pas imposable.

525. Ces différentes propositions démontrent un intérêt présent pour le système de revenu universel et une réflexion poussée sur la mise en œuvre concrète d'un tel système. En 2017, l'ONPES avait même cherché à évaluer l'impact concret de ces différents projets sur la situation des bénéficiaires.

B- La projection des impacts du revenu universel de l'ONPES⁹⁷⁷

526. Dans un document de 2017, l'ONPES avait cherché à simuler l'impact du revenu universel sur ses potentielles bénéficiaires. Elle concluait que si le revenu choisi est proche du montant du RSA, soit environ cinq cents euros, et que le montant des prestations complémentaires actuelles reste inchangé, ce que proposent les partisans du LIBER notamment, les personnes pauvres du premier décile de revenu primaire connaîtraient majoritairement une amélioration de leur situation. Cela concerne principalement les jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans et les ménages composés de plus d'une personne. En revanche, les allocataires de l'ASPA et de l'AAH sans ressources personnelles verraient leur situation se détériorer. Pour répondre à ce problème, les partisans du LIBER proposent un revenu universel majoré pour les personnes âgées ou handicapées. Enfin, les personnes isolées au RSA ou à l'ASS sans aucune autre ressource ne subiraient pas de changement de situation.

Les deux premiers déciles verraient leur revenu disponible moyen progresser d'une centaine d'euros par mois en moyenne mais au sein d'un même décile beaucoup

⁹⁷⁷ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Revenu universel, revenu minimum garanti : quels liens avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?*, La Lettre, n°1, mars 2017.

dépendraient de la taille et de la composition du ménage. Une famille monoparentale avec un enfant serait moins bien traitée que les couples sans enfant.

Quoi qu'il en soit, le montant final des ressources disponibles pour les ménages des deux premiers déciles de revenus resterait sensiblement inférieur à ce que l'ONPES désigne comme budget de référence pour participer pleinement à la vie sociale. L'instauration d'un revenu universel de faible niveau ne dispenserait donc pas les familles pauvres ou modestes de continuer à travailler ou de rechercher un emploi. Il n'aurait donc qu'une modification limitée dans la répartition des revenus bien qu'il impliquerait un bouleversement des prélèvements obligatoires. Ainsi, selon l'ONPES, il faudrait maintenir, voire accroître, les dépenses collectives généralement désignées comme « investissement social » pour lutter contre la persistance de la pauvreté et de l'exclusion et permettre une pleine participation à la vie sociale (accueil de la petite enfance, éducation, santé, logement, transport...). Les effets positifs sur la pauvreté d'un tel revenu universel sont donc contestables.

Dans l'hypothèse où le montant du revenu universel serait proche de celui de l'ASPA, soit environ sept cent cinquante euros, l'effort financier serait considérable.

Thomas Chevandier et Jérôme Héricourt⁹⁷⁸, deux défenseurs de ce modèle, affirment que pour financer une telle mesure il faudrait renoncer au financement public de l'assurance vieillesse et à une large part de l'assurance maladie obligatoire (seules les affections de longue durée continuant d'être prises en charge par la collectivité). Chacun devrait alors choisir de s'assurer personnellement ou d'adhérer à des fonds de pension.

La plupart des autres propositions d'un montant aussi élevé, voire davantage (voir notamment Baptiste Mylondo⁹⁷⁹, 2012), sont plus discrètes sur le mode de financement. Certaines imaginent une mise en place progressive, très étalée dans le temps, faisant alors davantage appel à un financement de type fiscal où les inégalités seraient sensiblement réduites mais sans en préciser l'ampleur ou les effets possibles.

Ces différents modèles posent donc de véritables questions quant à leur faisabilité et selon l'ONPES, il n'est pas certain que ces systèmes bénéficient aux plus modestes.

⁹⁷⁸ J. Héricourt, T. Chevandier (Coor.), « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité », *Fondation Jean-Jaurès*, 2016.

⁹⁷⁹ Baptiste Mylondo, *Pour un revenu sans condition*, Utopia, Paris, 2012.

527. Les projections théoriques sont donc avancées, en réalité, pour déterminer l'efficacité du revenu universel, une expérimentation sur le territoire national serait nécessaire. Or à ce jour, aucune expérimentation n'a pu être menée à bien.

II- L'absence d'expérimentation en France⁹⁸⁰

528. En 2018, les députés de dix-huit départements ont déposé une proposition de loi⁹⁸¹ visant à expérimenter un « revenu de base ». Cette proposition aurait pu constituer un premier pas tangible vers l'instauration d'un revenu universel en France. Toutefois cette expérimentation n'a pu être menée à bien. Surtout à y regarder de plus près, elle n'était pas une véritable expérience d'un revenu universel.

529. La proposition d'expérimentation partait de deux constats : la pauvreté ne baisse pas malgré l'augmentation du PIB, les nouvelles formes de travail doivent conduire à reconsidérer le rapport au travail et au plein emploi. Par ailleurs, étaient soulevées les problématiques suivantes : un fort taux de non-recours au RSA, une fragilisation des parcours individuels liée au contrôle *a posteriori* du versement, un phénomène important de travailleurs pauvres, l'exclusion des jeunes de la protection et une question montante des proches aidants.

Le projet proposait une réforme de la structure des prestations sociales à partir de l'expérimentation de deux modèles : une fusion RSA/Prime d'activité et une fusion RSA/Prime d'activité/aides au logement. Le premier objectif était donc un objectif de simplification.

Trois principes ont ensuite été dégagés :

- L'inconditionnalité et l'automatisation du dispositif pour résorber le non-recours, contemporanéiser les prestations et encourager la pluriactivité ;
- L'ouverture aux jeunes de moins de vingt-cinq ans ;
- La dégressivité du revenu de base en fonction des revenus d'activité – condition qui faisait que ce revenu de base n'était pas un revenu universel.

⁹⁸⁰ J.-L. Gleyze, « Le revenu de base, une aventure girondine. Projet d'expérimentation locale et résistances nationales », in G. Châton, M. Long (Dir.), *Le revenu universel...* (op. cit.), pp. 191-198.

⁹⁸¹ Assemblée nationale, *Proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base*, décembre 2018.

L'expérimentation aurait dû être menée sur trois ans dans des départements volontaires. Le projet précisait que « *Les modalités de calcul retenues devront permettre une incitation à la reprise d'emploi.* »⁹⁸². Les bénéficiaires devaient avoir droit à un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique. L'un des intérêts du revenu de base est en effet de permettre cet accompagnement, en supprimant pour les travailleurs sociaux des tâches de contrôle, et en leur permettant ainsi de se concentrer sur leurs tâches d'accompagnement social.

Cette proposition présente le mérite de s'approcher d'une expérimentation de revenu universel notamment par le caractère automatique de la prestation et d'un grand nombre de bénéficiaires. Elle présente toutefois deux réserves :

- La condition de ressource l'éloigne d'un véritable revenu universel,
- La question du financement n'y est que peu abordée. Le projet devait en effet être financé par un « fonds d'expérimentation ».

530. L'échec de ce projet témoigne d'une opposition trop forte au projet de type revenu universel. Le principe d'universalité ne devrait donc pas se manifester tout de suite dans le domaine des minima sociaux. En revanche, il est possible que cette universalité se retrouve dans les dispositifs de couverture visant aux maintiens de revenu.

§2 Des dispositifs de maintien de salaire déjà universels ?

531. Concernant le dispositif d'assurance sociale, dont l'objet principal est de maintenir, dans une certaine proportion, le niveau de vie des bénéficiaires, le principe d'universalité est en réalité déjà très étendu. Une extension trop importante – entendu comme un total détachement de la logique socioprofessionnelle – conduirait à modifier l'objectif même de maintien de salaire porté par ces dispositifs. Cette réalité concerne tant l'assurance chômage (I) que les autres dispositifs de maintien de salaire (II). Certains aspects de ces couvertures pourraient toutefois encore faire l'objet de certaines évolutions.

⁹⁸²Assemblée nationale, *Proposition ... (op. cit.)*, exposé des motifs.

I- L'assurance chômage

532. La plupart des projets de revenu universel ne touchent pas à l'assurance chômage. Une telle solution est en effet préférable puisqu'elle permet un meilleur niveau de prestation pour les assurés. En outre, la logique de l'assurance chômage est différente de celle du revenu de base. L'assurance chômage permet un maintien du niveau de vie alors que le revenu de base permet d'assurer à tous un minimum de subsistance.

A quoi peut alors ressembler une assurance chômage universelle ? La généralisation de ce dispositif aux travailleurs non-salariés n'est-elle pas le dernier jalon d'une universalisation ? Il semble possible de pouvoir pousser plus loin cette universalisation (A), toutefois, à notre sens, la véritable question porte davantage sur la conception du risque chômage que les nouvelles formes de travail – et notamment le travail indépendant – invitent à revisiter (B).

A- Extension et fiscalisation de l'assurance chômage⁹⁸³

533. L'assurance chômage est une couverture qui s'est récemment universalisée. Cette universalisation est passée tant par l'extension des bénéficiaires (A), que par son mode de financement et de gouvernance (B). Ces transformations conduisent progressivement à éloigner l'assurance chômage de sa logique assurantielle.

1° Les bénéficiaires de l'assurance chômage

534. Le risque chômage, un risque lié au travail. - Le risque chômage est le risque de la perte de revenu lié à l'emploi. S'il y a un risque qui ne peut être entièrement décorrélé de l'emploi, c'est donc bien celui-là. Une assurance chômage accordée à tous

⁹⁸³ L. Morieux, « Réforme de l'assurance chômage : remise en cause de la logique contributive », *JA* 2019, n°592, p.31 ; R. Pellet, « Étatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale » *Dr. soc.* 2020. 750 ; T. Montpellier, « Vers une indemnisation du chômage plus universel ? », *JCP S* 2018. 1313.

les citoyens n'aurait pas grand sens et reviendrait en réalité à abandonner l'assurance chômage au profit d'un seul revenu de base.

Une assurance chômage universelle est donc une assurance couvrant l'ensemble des travailleurs. Elle est l'assurance qui assure toute personne, en cas de perte de son emploi, du maintien de son revenu sur une certaine durée et dans certaines proportions.

535. Une assurance chômage déjà universelle ? - Depuis 2018, l'assurance chômage est a été étendue aux travailleurs indépendants. Elle est donc aujourd'hui ouverte à tous les travailleurs. Le maintien de la logique socioprofessionnelle continue toutefois de maintenir une différence de couverture entre les travailleurs salariés et indépendants. C'est en réalité ce manque d'uniformité qui peut aujourd'hui poser question.

Les différences de nature entre l'activité salariée et non-salarié imposent des différences dans les modes de calculs de la prestation. Le travailleur salarié reçoit un salaire, un montant fixe et mensuel, là où le travailleur non-salarié reçoit une rémunération tirée de son chiffre d'affaires. Le mode de calcul ne peut donc être que différent.

Toutefois, cette différence justifie-t-elle une limitation des travailleurs non salarié à un revenu de remplacement de huit cents euros ? Un mode de calcul différent ne permettrait-il pas une rémunération plus avantageuse ? De même, la différence dans la durée de versement de la prestation se justifie-t-elle ?

536. La question du chômage volontaire. – Par ailleurs, l'assurance chômage n'est traditionnellement ouverte qu'en cas de perte involontaire de son emploi. Il s'agit là d'une caractéristique importante car déterminante du caractère assurantiel de l'assurance chômage. Une assurance dépend d'un risque. Un risque est obligatoirement un évènement incertain. Ouvrir l'assurance chômage aux chômeurs volontaires revient à supprimer le caractère assurantiel de l'assurance chômage.

Toutefois, au regard de l'importance prise par l'assurance chômage dans le maintien d'un certain nombre de couvertures : assurance retraite, maintien de la couverture complémentaire... La question du chômage volontaire se doit d'être soulevée. L'extension du principe d'universalité ne devrait-elle pas conduire au possible recours à l'assurance chômage en cas de départ volontaire d'un emploi ?

Il semble que le droit de l'assurance chômage s'oriente en réalité dans cette direction. En effet, il a progressivement ouvert l'assurance chômage à de nombreux cas de démissions « légitimes ». Ces cas renvoient notamment à des changements de situations familiales⁹⁸⁴, des conditions de travail défavorables pour le salarié⁹⁸⁵ ou encore pour lui offrir la possibilité de se former ou de créer une entreprise⁹⁸⁶. Ils sont énoncés au deuxième paragraphe de l'article 2 du règlement d'assurance chômage du 26 juillet 2019.

Un tel mouvement peut permettre de fluidifier le marché du travail en permettant aux travailleurs de maintenir leur niveau de vie et de couvrir le temps d'une transition. Il implique toutefois un changement de technique de couverture.

Cet éloignement de la logique assistanciel se lit également dans la modification du mode de financement et de gouvernance.

2° Financement et gouvernance de l'assurance chômage

537. Au-delà de l'extension de ses bénéficiaires, l'assurance chômage connaît également aujourd'hui une fiscalisation de son financement et une étatisation de sa gouvernance. Ces évolutions sont les nouveaux signes d'un éloignement de la technique de l'assurance sociale et de la logique socioprofessionnelle.

538. Fiscalisation. – Le 30 décembre 2017, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018⁹⁸⁷ a abaissé les cotisations chômage des salariés et les a remplacés par une hausse de la CSG. La réforme s'est faite en deux temps. La part salariale des

⁹⁸⁴ Exemples : la démission du salarié mineur pour suivre ses ascendants ou la personne qui exerce l'autorité parentale, ou du salarié âgé majeur placé sous sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle, pour suivre son parent désigné mandataire spécial, curateur ou tuteur ; la démission du salarié pour suivre son conjoint qui change de lieu de résidence pour exercer un nouvel emploi, salarié ou non salarié ; la démission du salarié à la suite d'un mariage ou de la conclusion d'un pacte civil de solidarité entraînant un changement de lieu de résidence de l'intéressé. Ce cas de démission est limité dans le temps. Le salarié doit obligatoirement démissionner dans les deux mois suivant son mariage ou la conclusion de son PACS ; la démission pour suivre son enfant handicapé admis dans une structure d'accueil dont l'éloignement entraîne un changement de résidence .

⁹⁸⁵ Exemples : la démission intervenue pour cause de non-paiement des salaires pour des périodes de travail effectuées, à condition que l'intéressé justifie d'une ordonnance de référé lui allouant une provision de sommes correspondant à des arriérés de salaires ; la démission intervenue à la suite d'un acte susceptible d'être délictueux dont le salarié déclare avoir été victime à l'occasion de l'exécution de son contrat de travail et pour lequel il justifie avoir déposé une plainte auprès du procureur de la République.

⁹⁸⁶ Exemples : la rupture à l'initiative du salarié d'un contrat d'insertion par l'activité pour exercer un nouvel emploi ou pour suivre une action de formation ; la rupture à l'initiative du salarié d'un contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi à durée déterminée ou d'un contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi pour exercer un emploi sous contrat de travail à durée déterminée d'au moins six mois ou sous contrat de travail à durée indéterminée ou pour suivre une action de formation qualifiante au sens des dispositions de l'article L. 6314-1 du Code du travail

⁹⁸⁷L. n°2017-1836, 30 déc. 2017.

cotisations d'assurance chômage a d'abord été abaissée de 2,4% à 0,95% au 1^{er} janvier 2018 puis à 0% au 1^{er} octobre 2018. Cette mesure s'inscrivait dans un mouvement plus général de réduction des cotisations pour permettre un gain de pouvoir d'achat des actifs employés. La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel est venue parfaire ce mouvement en supprimant en totalité les contributions salariales à l'assurance chômage.

Ainsi, désormais l'assurance chômage est financée par : les cotisations patronales, certaines cotisations salariales (intermittents, salariés expatriés, salariés de Monaco) et l'impôt (notamment la CSG). A noter que l'ATI est complètement financée par l'impôt.

Cette fiscalisation du financement de l'assurance chômage conduit à éloigner cette dernière de sa logique contributive et réformer la logique de redistribution des richesses. L'assurance chômage relève donc désormais de la solidarité nationale et donc plus uniquement professionnelle. Une parfaite universalisation conduirait à faire basculer l'ensemble du financement de l'assurance chômage sur l'impôt. Il semblerait que cela soit le mouvement que suit aujourd'hui l'assurance chômage.

539. Gouvernance, le rôle accru de l'Etat⁹⁸⁸. – Cette fiscalisation de l'assurance chômage s'accompagne d'un rôle croissant de l'Etat. Ainsi, la réforme de 2018 a également offert un rôle supplémentaire à l'Etat au travers du « document de cadrage ». Ce document est un document transmis par le gouvernement aux partenaires sociaux. Il précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. L'agrément peut être refusé en cas de non-respect du cadrage. Cette immixtion de l'Etat dans la gestion de l'assurance chômage ne va pas sans critique des organisations paritaires. Ces dernières considèrent que le dispositif d'encadrement *a priori* de la négociation ne permet pas d'assurer une gouvernance satisfaisante du régime d'assurance chômage.

Ces transformations interrogent pour l'avenir : l'assurance chômage a-t-elle vocation à être complètement étatisée ? Quelle place le paritarisme sera-t-il amené à jouer ?

⁹⁸⁸ L. Joly, « Le financement de l'assurance chômage : un facteur d'insécurité sociale », *Dr. soc.* 2022. 1033.

540. Couverture chômage universelle et nouvelles formes de travail. –

L'assurance chômage était l'une des grandes problématiques des travailleurs atypiques, et notamment des indépendants des plateformes. La création de l'ATI y répond partiellement. Toutefois son montant et sa durée sont encore faibles. Aussi, une uniformisation autant que faire se peut de ces prestations serait souhaitable pour ne pas créer de trop fortes disparités entre les travailleurs.

Par ailleurs, l'assurance chômage semble soumis à un mouvement d'universalisation pouvant aller encore plus loin que la seule extension de ses prestations à l'ensemble des travailleurs. Elle se détache progressivement de la logique assurantielle en s'ouvrant aux travailleurs volontairement privés d'emploi et en recourant à un mode de financement non contributif. Le risque chômage est donc lui-même en redéfinition. Cette redéfinition devrait à notre sens prendre en considération une nouvelle problématique portée par les nouvelles formes de travail. En effet, dans le cadre d'une activité flexible, la perte totale et involontaire d'un emploi n'est pas la seule difficulté à laquelle peut être confronté le travailleur.

*B- Du risque chômage au risque de variabilité des revenus*⁹⁸⁹

541. L'assurance chômage est un dispositif pensé pour le salarié en CDI à temps plein. La volonté de permettre le bénéfice de cette couverture à des travailleurs atypiques implique de revoir la logique inhérente à cette assurance.

L'assurance chômage couvre les conséquences d'une perte d'emploi. La question se pose toutefois différemment lorsque la perte de l'emploi n'est que partielle. Or, dans un monde du travail flexible, cette question est, en réalité, une question centrale. Ainsi, les travailleurs indépendants par exemple, avant même d'être soumis au risque d'une liquidation judiciaire, sont soumis à un risque de baisse de revenu important. La couverture contre ce risque serait d'ailleurs probablement de nature à prévenir la liquidation judiciaire.

Certaines entreprises peuvent également être réticentes à l'embauche par crainte de ne pouvoir assumer financièrement une baisse d'activité. Dans le cadre du travail

⁹⁸⁹ J-P. Domergue, « Chômage : privation partielle d'emploi », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, 2021.

salarié, cette problématique a été prise en compte par le législateur au travers des dispositifs d'activité partielle.

542. Le dispositif d'activité partielle.- L'indemnisation de la privation partielle d'emploi apparaît dès le début du XX^e siècle et est généralisée en 1951⁹⁹⁰. Parallèlement, des dispositions spéciales sont adoptées en faveur de salariés exposés particulièrement au sous-emploi, du fait notamment des intempéries. Ainsi, jusqu'en 1993, les salariés privés partiellement d'emploi pouvaient bénéficier d'une allocation publique (allocation spécifique) complétée d'une allocation conventionnelle à la charge de l'employeur. L'ensemble garantissait aux salariés concernés, 50% du salaire par heure chômée.

La loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle crée une allocation en faveur des salariés subissant une réduction d'horaire de longue durée, financée par l'État et l'assurance chômage.

A la suite de la crise financière de 2008, un nouveau décret⁹⁹¹ paraît sur le sujet désignant désormais la mesure d'« Activité partielle de longue durée » et en précise les garanties accordées et les conditions de financement de l'allocation qui devaient figurer dans la convention engageant l'État et l'entreprise.

Malgré cette réforme, le recours au chômage partiel demeure insuffisant⁹⁹². La Cour des comptes préconise alors de simplifier les dispositifs en fusionnant les différentes allocations et en rendant la mesure financièrement plus attractive pour les entreprises. A la suite de ce rapport, l'article 19 de l'ANI du 11 janvier 2013 fusionne l'allocation spécifique et de l'allocation d'activité partielle de longue durée et supprime l'allocation conventionnelle. Ces mesures sont reprises et améliorées par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

Le dispositif s'intitule désormais « activité partielle ».

Le dispositif d'activité partielle a été largement utilisé pendant la crise sanitaire. Ainsi, l'article 11 de la loi d'urgence n°2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie autorise le gouvernement à prendre par ordonnances, des mesures afin, notamment : « *de limiter les ruptures des contrats de travail et d'atténuer les effets de*

⁹⁹⁰ D. n°51-319, 12 mars 1951.

⁹⁹¹ D. n° 2009-478, 29 avril 2009.

⁹⁹² Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, janvier 2013, pp. 72-87.

la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille, notamment en adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel ». Dans cette perspective, l'ordonnance n°2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle élargit le dispositif. Sont désormais concernés tous les salariés en CDI ou CDD, les apprentis, les contrats de professionnalisation, les intérimaires et, dans le cadre de l'épidémie uniquement, les professions libérales, les VRP, les cadres au forfait jours, les assistantes maternelles, et les emplois à domicile. Le risque d'une sous-activité durable conduit le gouvernement à adopter une nouvelle mesure. Ainsi, l'article 53 de la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne crée le dispositif d'« activité réduite pour le maintien en emploi » (ARME) dans les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable qui n'est pas de nature à compromettre leur pérennité. Cette mesure sera finalement désignée « Activité partielle de longue durée » (APLD).

Ainsi, désormais, depuis 1^{er} juillet 2020, il existe plusieurs dispositifs d'activité partielle :

- Certains régimes spéciaux s'adressant à des professions déterminées,
- Le régime de droit commun d'activité partiel ;
- Le régime spécial APLD.

543. Le régime de droit commun⁹⁹³. – Ainsi, pour faire face à une baisse d'activité dans l'entreprise, l'employeur peut recourir à l'activité partielle dans les cas suivants :

- Conjoncture économique
- Difficultés d'approvisionnement

⁹⁹³ C. trav., art. L. 5122-1 et suivants ; R. 5122-1 et suivants.

- Sinistre ou intempéries de caractère exceptionnel
- Transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise
- Toute autre circonstance de caractère exceptionnel (Covid-19 par exemple)

Elle peut prendre plusieurs formes :

- Diminution de la durée hebdomadaire du travail
- Fermeture temporaire de tout ou partie de l'établissement

L'employeur perçoit alors pour ses salariés une allocation d'activité partielle dans la limite de :

- 1 000 heures par an et par salarié quelle que soit la branche professionnelle ;
- 100 heures par an et par salarié si l'activité partielle est due à des travaux de modernisation des installations et des bâtiments de l'entreprise.

L'employeur doit alors verser au salarié une indemnité correspondant à 60% de son salaire brut par heure chômée : soit environ à 72% du salaire net horaire. Cette indemnité ne peut ni être inférieure à neuf euros et douze, ni être supérieure à un plafond de trente et un euros et dix centimes par heure chômée. Une convention ou un accord collectif et une décision unilatérale de l'employeur peuvent prévoir une indemnisation complémentaire.

544. Le régime APLD⁹⁹⁴. – Le dispositif APLD est un dispositif exceptionnel destiné à soutenir les entreprises mises en difficulté par la crise du COVID-19. Il n'est plus possible pour les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2023 de transmettre un accord ou une décision unilatérale de mise en place d'un tel dispositif.

L'APLD est un dispositif cofinancé par l'État et l'Unédic, destiné à sécuriser les salariés et l'activité des entreprises, qui permet aux entreprises confrontées à une réduction d'activité durable de diminuer l'horaire de travail en contrepartie d'engagements notamment en matière de maintien de l'emploi. La réduction de

⁹⁹⁴ L. 2020-734, 17 juin 2020, art. 53 ; D. 2020-926, 28 juill. 2020.

l'horaire de travail d'un salarié ne peut dépasser 40% de l'horaire légal par salarié, sur la durée totale de l'accord/du document unilatéral.

L'activité partielle de longue durée peut être mise en place dans la limite de trente-six mois, consécutifs ou non, sur une période de quarante-huit mois consécutifs. Elle nécessite un accord collectif, signé au sein de l'établissement, de l'entreprise, du groupe ou de la branche.

Le salarié placé en activité partielle spécifique reçoit une indemnité horaire, versée par son employeur, correspondant à 70% de sa rémunération brute servant d'assiette de l'indemnité de congés payés dans la limite de 70% de 4,5 Smic. Le contrat de travail, comme en activité partielle classique, est suspendu sur les heures au cours desquelles le salarié n'est pas à la disposition de son employeur.

L'employeur reçoit, de son côté, une allocation équivalente à 60% de la rémunération horaire brute limitée à 60% de quatre fois et demie le taux horaire SMIC. Le taux horaire plancher de l'allocation est fixé à neuf euros et douze centimes. Le plancher ne s'applique pas aux salariés non soumis à une rémunération au moins équivalente au SMIC horaire (apprentis, contrat d'apprentissage, salariés en contrat d'engagement éducatif, etc.).

545. Activité partielle et formes atypiques d'emploi. – La question du maintien de revenu malgré la variation de l'activité est une question qui est donc ancienne. Elle se pose avec davantage d'acuité dans le système actuel ou la nature des activités implique davantage de variation. Surtout l'intégration des indépendants dans l'assurance chômage impose une question : comment gérer la question de la variation d'activité du travailleur indépendant ? Par nature, ce type de travailleur est confronté en permanence au risque de variation d'activité. Un dispositif spécifique ne devrait-il pas alors leur être ouvert ? Dans le cadre d'une couverture chômage universelle ce risque nous semble devoir être pris en charge pour tous les travailleurs.

La question de l'activité partielle a également une résonance particulière dans le cadre des questions portées par l'IA et l'automatisation des tâches. Il paraît important d'imaginer un dispositif de protection sociale qui pourrait répondre au risque de diminution du temps de travail contraint.

II- Les autres dispositifs de maintien de rémunération

546. Vers un détachement de la logique socioprofessionnelle ? - Comme pour l'assurance chômage, les différentes assurances visant aux maintiens de salaire sont aujourd'hui, à l'exception de la branche AT-MP, universelles. Aujourd'hui tous les travailleurs sont couverts par l'assurance retraite, les prestations en espèces de l'assurance maladie et les aides à la formation⁹⁹⁵.

Les enjeux sont ici davantage ceux de l'uniformité. Comme pour l'assurance chômage, le détachement de la logique socioprofessionnelle peut difficilement s'imaginer concernant le calcul de la prestation, mais un rapprochement peut être pensé. En outre, ce détachement est possible concernant le mode de financement.

Concernant ces dispositifs deux questions nous semblent importantes : celle des modalités d'octroi des prestations retraite (A) et celle de l'universalisation de la branche AT-MP (B).

A- La retraite

547. Nous l'avons vu, la construction du système de retraite autour du statut professionnel conduit à un système complexe pouvant conduire à des difficultés d'accès au droit, notamment pour les polypensionnés. Par ailleurs, le mode de calcul et d'ouverture des droits basés sur la durée de travail peut conduire à désavantager les travailleurs aux parcours hachés. Cette deuxième question doit toutefois être mise en parallèle avec le rôle de l'assurance chômage dans le maintien des droits et son ouverture progressive aux chômeurs volontaires.

A ce titre, le projet de réforme de 2020 a soulevé l'intéressante question de l'instauration d'un régime unifié et à points. Il s'agissait d'un projet ambitieux qui n'a

⁹⁹⁵ Les dispositifs de maintien de rémunération en cas de formation sont nombreux : allocation de retour à l'emploi formation (ARE-F) ou allocation de retour à l'emploi (ARE) si la formation dure moins de 40h, allocation de sécurisation professionnelle formation (ASP-F) ou allocation de sécurisation professionnelle (ASP) si la formation dure moins de 40h, allocation des travailleurs indépendants formation (ATI-F) ou allocation des travailleurs indépendants si la formation dure moins de 40h, allocation de solidarité spécifique formation (ASS-F), rémunération de formation de Pôle emploi (RFPE), rémunération de fin de formatoin (RFF).

pas pu être mené à bien. Pourtant, ce projet avait le mérite de répondre potentiellement aux deux difficultés posées par les transformations des formes de travail.

B- La branche AT-MP

548. La question des AT-MP. – La question de la branche AT-MP est régulièrement revenue dans ce travail de recherche. Elle est la seule branche à ne pas avoir fait l'objet d'une généralisation, et fait, en conséquence, partie des principales différences de couverture entre le travail salarié et indépendant. Cette différence a conduit à l'instauration d'un dispositif spécifique pour les travailleurs des plateformes. Par ailleurs, la branche AT-MP fait également partie des principaux problèmes de qualification lorsqu'est abordée la question du travail flexible (télétravail ou forfait).

Le risque AT-MP est le premier à avoir fait l'objet d'une couverture sociale obligatoire. Par rapport aux autres risques couverts par la Sécurité sociale, il présente cette particularité du recours à la logique civiliste de la faute. Les évolutions du travail ne devraient-elles pas conduire à une évolution de la branche AT-MP ? La réponse à cette question nécessiterait un travail approfondi sur le fonctionnement et l'utilité de la branche AT-MP, aussi nous nous contenterons ici de soulever quelques questionnements.

Tout d'abord, le principe d'universalité du droit de la protection sociale devrait conduire à une extension de la couverture de ce risque aux travailleurs non-salariés. La principale question serait alors celle du financement de cette couverture. Serait-elle renvoyée à la fiscalisation comme pour l'ATI ? Ceci permettrait d'écarter les difficultés liées à une augmentation des cotisations des travailleurs non-salariés.

Le principe d'universalité pourrait conduire plus encore à une fusion entre la branche AT-MP et la branche maladie non-professionnelle. En effet, le développement de forme de travail brouillant les frontières entre vie personnelle et professionnelle (lieu et temps de travail flexible) n'est-il pas de nature à questionner la pertinence d'une séparation entre risque professionnel et non professionnel en matière de santé ? Ce mouvement pourrait également s'accompagner d'un choix de valoriser les activités non-productives aujourd'hui non-couvertes par le risque AT-MP.

549. Ainsi, concernant la garantie du revenu, l'extension du principe d'universalité reviendrait, en matière minima sociaux, à un total détachement des conditions de ressources et de revenu, ce qui ne semble pas être la logique actuelle du système social. En matière de maintien de revenu, la question centrale est celle de l'extension du dispositif d'AT-MP mais également celle du potentiel écart avec la logique assurantielle pour se diriger vers un système redistributif national basé sur l'impôt. La logique socioprofessionnelle ne pourrait toutefois totalement être écartée dans la mesure où le calcul de la prestation ne pourrait pas être autre que le revenu, sauf à changer drastiquement d'objectif.

La logique d'universalisation ne touche pas que le revenu. La question des prestations en nature est également centrale.

Section 2 - Les prestations en nature, la question des frais de santé⁹⁹⁶

550. Outre la garantie d'un revenu, la protection du besoin peut se lire également comme la garantie d'un accès au soin, au logement ou encore à la formation.

L'accès aux soins à une résonnance particulière avec notre sujet car, malgré la proclamation de son caractère universel, la couverture frais de santé est encore très ancrée dans la logique socioprofessionnelle. Cela se lit d'abord dans les problématiques déjà développées concernant la branche AT-MP mais également dans l'articulation entre l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) et l'Assurance Maladie Complémentaire (AMC).

551. La prise en charge des frais de santé, vers une couverture véritablement universelle ? – Si comme cela a été déjà été évoqué, l'article L. 111-2-1 du Code de la Sécurité sociale proclame le caractère universel de la prise en charge des frais de santé, la part importante prise par les complémentaires dans le remboursement des frais de santé remet en question ce caractère universel. En effet, le mouvement de la protection sociale actuel est d'offrir un rôle toujours plus important aux mutuelles. Ce mouvement

⁹⁹⁶ Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, *Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurisation sociale et Assurance maladie complémentaire*, janvier 2022 ; P. Batifoulier, M. Del Sol (Dir.), *Plus d'assurance santé pour moins de protection ? Le patient face au marché*, IODE, 2022 ; M. Del Sol, A-S. Ginon, « Débat sur la « grande Sécu » : revenir à l'essentiel », *Dr. soc.*, 2022. 80 ; Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, *La place de la complémentaire santé et prévoyance en France*, janvier 2021.

conduit à une recrudescence de la logique socioprofessionnelle en matière de frais de santé (§1). Les travaux de l'HCAAM démontrent toutefois que des évolutions pourraient être à prévoir (§2).

§1 Le rôle toujours accru des complémentaires santé

552. L'augmentation des frais de santé, liée notamment au vieillissement de la population et au développement technologique, a conduit l'assurance maladie à déléguer une partie de plus en plus conséquente de la prise en charge des frais de santé aux organismes assureurs. Ce transfert s'est accompagné d'une forte réglementation de la pratique de ces organismes (I). Cette nouvelle construction est porteuse de défis et notamment du défi de l'équité, car en confiant aux organismes assureurs une part de la couverture frais de santé, la protection sociale fait réapparaître la logique socioprofessionnelle qu'il avait cherché à faire disparaître avec la PUMA (II).

I- Une régulation accrue

553. Place historique des organismes assureurs dans le système de santé. - Le système de santé français se caractérise par une place importante donnée à des acteurs privés – les organismes assureurs – dans la couverture sociale. Ces organismes sont présents dans le paysage français bien avant la naissance de la Sécurité sociale. A la création de cette dernière, leur rôle se trouve amoindri⁹⁹⁷. Toutefois, ces dernières années, l'augmentation des restes à charge qui peuvent être particulièrement importants, soit du fait de dépassements d'honoraires ou de prestations à tarifs libres, soit de dépenses hospitalières dans le champ de la médecine, conduit à un développement des assurances complémentaires. C'est pourquoi le législateur a progressivement octroyé aux organismes assureurs un rôle central dans la couverture des frais de santé.

⁹⁹⁷ Sur l'histoire des mutuelles et des assurances en France voir notamment : P. Toucas-Truyen, *Histoire de la mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*, Syros, Mutualité française, 1998 ; M. Dreyfus, *La Mutualité. Une histoire maintenant accessible*, Mutualité française, 1988.

Ainsi, en 1989, une première loi d'ampleur vient réglementer le dispositif. La loi Evin proclame un certain nombre de règles d'ordre public visant à protéger les assurés. Par exemple, l'article 7 prévoit l'obligation de prise en charge des suites des états pathologiques nés avant la souscription. Est également interdite l'exclusion de certaines pathologies de la couverture.

La réglementation s'est par la suite densifiée et particulièrement cette dernière décennie avec trois types d'objectifs :

- Protéger l'assuré : c'est notamment l'objet de la transposition des directives assurance⁹⁹⁸.
- Généraliser la complémentaire santé : ce fut notamment tout l'enjeu de la loi du 14 janvier 2013⁹⁹⁹ obligeant les employeurs à la prise en charge pour moitié d'une couverture santé ou encore de la C2S, des contrats Madelin, des dispositifs de « sortie de groupe » ou encore de la portabilité.
- Légiférer sur le contenu des garanties offertes : ce fut notamment l'objet de la réforme du 100% santé¹⁰⁰⁰.

554. Les caractéristiques de la complémentarité à la française. – La France n'est pas le seul pays à recourir à un dispositif alliant institution publique et privée. Peuvent par exemple être cité le cas du Canada ou encore des Pays-Bas. La particularité française est toutefois de faire jouer les deux types de remboursement sur une même dépense, chacun prenant en charge une partie de la dépense. Cette forme de prise en charge est critiquée car vectrice de complexité.

Surtout cette construction conduit à mettre une partie du remboursement à la charge de la solidarité sociale et la seconde de la solidarité professionnelle.

II- Les défis avenir

555. L'équité. – Le pourcentage de la population couverte par une mutuelle est évalué à 95%. Toutefois cet important taux de couverture cache des iniquités sur son accessibilité et son montant. Le rapport du HCAAM relève ainsi que l'accès à la

⁹⁹⁸ Notamment L. n° 94-679, 8 août 1994.

⁹⁹⁹ L. n°2013-504, 14 juin 2013.

¹⁰⁰⁰ L. 2018-1203, 22 déc. 2018, art. 51 ; D. 2019-21, 11 janv. 2019.

couverture complémentaire et au niveau de couverture dépend de la capacités des ménages à payer des primes plus ou moins élevées et des aides financières dont elle bénéficie. Il précise que « *la proportion de salariés qui ne bénéficient pas d'une couverture collective est bien plus importante parmi les bas salaires ou les ouvriers non qualifiés.* »¹⁰⁰¹

Surtout, la généralisation ne s'est faite que de manière segmentée, en lien avec la situation professionnelle. Il en résulte des disparités en termes de financement et donc de coût d'acquisition.

A titre indicatif, le rapport indique que « *le montant des aides socio-fiscales liées aux complémentaires santé, hors C2S et subventions employeur prévues dans la fonction publique à partir de 2022, peut être évalué à 7,3 Md € en 2014, dont : 3,4 Md € d'avantages sociaux des contrats collectifs, 3,6 Md € d'avantage fiscal des contrats collectifs, 300 M € d'avantages des contrats Madelin. Ce montant est à mettre en regard des 4,5 Md € de taxes collectées au titre de la taxe de solidarité additionnelle (TSA) en 2014 (qui se décomposait à l'époque en TSCA + TSA).*

La souscription d'une assurance individuelle est beaucoup moins aidée, ce qui pénalise particulièrement les retraités en raison des pratiques généralisées de tarification à l'âge, et les chômeurs, dont 13% n'ont pas de complémentaire santé. En outre, les contrats collectifs reversent une plus grande part des cotisations sous forme de prestations que les contrats individuels (87% des cotisations hors taxe contre 72%)¹⁰⁰². Ces disparités contribuent au fait que les contrats collectifs offrent en moyenne une meilleure couverture que les contrats individuels : 72% des bénéficiaires de contrats collectifs sont couverts par un contrat de catégorie supérieure, contre 11% des bénéficiaires de contrats individuels ; en 2016, la moitié des contrats individuels ne couvraient pas les dépassements d'honoraires. »¹⁰⁰³

556. L'effet bord, l'augmentation du secteur 2. – Par ailleurs, le recours à l'AMC permet à la Sécurité sociale de se désengager de la prise en charge de certaines dépenses sans augmenter le reste à charge des ménages. Ce transfert de prise en charge se traduit toutefois par une augmentation des cotisations à l'AMC.

¹⁰⁰¹ Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, *Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurisation sociale et Assurance maladie complémentaire*, janvier 2022, p. 20.

¹⁰⁰³ Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, *Quatre scénarios...* (op. cit.), pp. 20-21.

Cette tendance intervient dans un contexte où l'assiette des dépenses de santé prises en charge progresse tendanciellement plus vite pour l'AMO que pour l'AMC, du fait de l'augmentation de la part d'assurés affection longue durée (ALD) (liée au vieillissement de la population), du coût du progrès technique, et des nouveaux modes de rémunération des professionnels et des établissements de santé.

Cette non prise en charge de la Sécurité sociale peut résulter, de décisions de diminution du remboursement prises par le gouvernement ou l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) ou de l'augmentation de tarifs non encadrés par les pouvoirs publics.

Aussi, l'un des effets de bord de cette non prise en charge par la Sécurité sociale est l'essor du secteur 2, même s'il ne s'agit bien sûr pas de l'unique facteur.

557. La part accrue prise par les complémentaires dans la couverture de la santé conduit à intégrer leur rôle dans la réflexion sur l'universalisation du système. Des réflexions poussées sont d'ailleurs déjà en cours sur le sujet. Ainsi, l'HCAAM a publié en 2022 un rapport proposant des pistes d'évolutions pour généraliser le système de complémentaire santé.

§2 Vers l'universalisation de la part complémentaire des frais de santé ?

558. En janvier 2022, le HCAAM a publié un rapport proposant quatre scénarios d'évolution du système de santé. Ces quatre scénarios visent à étendre la couverture santé pour à assurer à tous une protection complète.

559. Scénario 1 -Amélioration dans le cadre de l'architecture actuelle. - Le premier scénario propose de conserver l'architecture actuelle et la relation entre la Sécurité sociale et les complémentaires mais d'en améliorer certains aspects. Ce scénario vise à apporter des correctifs à certaines limites :

- Complexité des règles de remboursement,
- Inégalités et incertitude fortes devant les restes à charge,
- Risque d'être exposé à de gros restes à charge du côté de la Sécurité sociale,

- Soutenabilité financière des primes d'assurance complémentaire en particulier pour les retraités modestes, défauts de couverture sur le versant de l'AMC, notamment pour les salariés précaires et les jeunes.

Ainsi est proposée :

- Une modification des règles de remboursement de l'AMO pour simplifier et améliorer l'accessibilité financière aux soins. Est notamment envisagé un réexamen des règles de participation financière des patients à la dépense de ville hospitalière afin de les simplifier et les harmoniser au travers notamment d'une modification du ticket modérateur.
- Une recherche d'amélioration de la situation des retraités en « sortie de groupe » au travers d'une modification de l'article 4 de la loi Evin pour rétablir le caractère viager du plafonnement de la cotisation ou en modifiant son économie générale l'instauration d'une nouvelle obligation de conclure des contrats « sortie de groupe ».
- L'extension des dispositifs visant les personnes les plus modestes pour prendre en compte notamment le cas des personnes modestes qui avancent en âge.
- Une amélioration et une uniformisation de la situation des salariés précaires en matière d'AMC. Cela passerait notamment par une limitation significative des exclusions de la couverture collective et la systématisation du financement patronal des couvertures individuelles des exclus de la couverture collective.
- Une extension de l'incitation fiscale d'une couverture complémentaire santé à tous les travailleurs indépendants. Cela pourrait passer par une ouverture des contrats Madelin aux micro-entrepreneurs et exploitant agricole.
- Un renforcement de la place des complémentaires dans la gouvernance du système de santé et une réduction des dépenses de gouvernance du système de santé.

560. Scénario 2 – Une assurance complémentaire obligatoire, universelle et mutualisée. – Ce scénario se calquerait sur ce qui existe en matière de retraite : à savoir, un socle de droits universels composé d'une couverture de base et d'une couverture complémentaire. L'objectif serait alors d'étendre la couverture complémentaire à ceux qui n'en bénéficient pas encore.

Pour arriver à ce résultat, le rapport propose de reconnaître à la complémentaire santé la qualité de service d'intérêt économique général (SIEG) telle que définie par le droit européen. Pour rappel, le droit européen crée trois espaces juridiques en matière de concurrence et droit économique : un espace marchand de libre concurrence, un espace « hors marché » (non marchand) pour les activités qui ne sont pas fournies par des entreprises au sens du droit européen de la concurrence ; un espace marchand dans lequel la concurrence fait l'objet d'aménagement pour les entreprises chargées de la gestion de SIEG à des fins sociales. Aujourd'hui, si plusieurs éléments rapprochent la complémentaire santé d'un SIEG, la condition de mandat est manquante. Ainsi, l'objet de la création d'un SIEG serait d'investir les opérateurs de ce SIEG d'un mandat leur donnant l'obligation d'offrir à toute personne en faisant la demande les garanties définies par la puissance publique. Les opérateurs bénéficieraient en contrepartie d'un mécanisme de péréquation des risques et du droit exclusif de proposer les garanties couvertes par le SIEG. Les objectifs affichés d'un tel dispositif sont :

- L'accès au soin de l'ensemble de la population ;
- La mise en œuvre d'un degré élevé de solidarité dans la couverture assurantielle, se traduisant notamment par une déconnexion entre les primes versées et le risque individuel.

Pour parvenir à une universalisation du dispositif, le rapport propose de recourir au critère de la résidence. La complémentaire santé, comme le régime de base, ne dépendrait donc plus du statut professionnel. Concrètement, le rapport propose de maintenir les contrats collectifs mais octroierait aux organismes gérant l'AMO de s'assurer de l'affiliation à des contrats des personnes non couvertes.

Le caractère socioprofessionnel est toutefois maintenu dans la possibilité pour les branches de négocier une complémentaire plus avantageuse et le maintien du financement de l'employeur. La complémentaire santé resterait en outre dans le domaine marchand classique.

Enfin, dans ce dispositif, la C2S et de certaines aides fiscales et sociales sont maintenues.

561. Scénario 3 – Augmentation des taux de remboursement de la Sécurité sociale. - Le troisième scénario, baptisé par la suite « grande sécu » propose de redéfinir et clarifier les rôles de la Sécurité sociale et des organismes assureurs. La

Sécurité sociale est utilisée dans ce scénario pour les besoins de protection commune et les assureurs pour les besoins spécifiques liés notamment à des spécificités professionnelles ou territoriales.

Le rapport énumère plusieurs objectifs :

- Renforcer l'équité verticale dans le financement (« de chacun selon ses moyens ») et l'équité horizontale dans la consommation (« à chacun selon ses besoins ») ;
- Restituer aux ménages, sous forme d'augmentation de leur pouvoir d'achat, une fraction importante des charges de gestion des complémentaires ;
- Simplifier le système et le rendre plus lisible et plus transparent notamment au travers d'une simplification des règles et charges administratives pour les remboursements et la centralisation de la gestion au sein d'un assureur unique.
- Accroître les exigences de régulation des dépenses de santé par l'AMO ;
- Faciliter les réformes des modes de rémunération des professionnels et des établissements vers des formes mixtes ainsi que la généralisation du tiers payant.

Le rapport propose ainsi une réforme des règles liées au remboursement par la Sécurité sociale. Cette dernière prendrait en charge des frais aujourd'hui laissés aux organismes assureurs : ticket modérateur, participation du patient aux frais hospitalier, panier de soin 100% santé...

Dans ce scénario la C2S et les aides fiscales sont supprimées.

Cette réforme s'accompagnerait d'une démocratisation de la gouvernance de l'AMO et d'une évolution des dépenses de santé et du rôle de l'assurance maladie. Parallèlement, les assurances santé complémentaire verraient leur rôle restreint à de la couverture supplémentaire ce qui permettrait un net allègement réglementaire les concernant.

Les pistes de financement sont évoquées : cotisations patronales ; CSG ; TVA ; autres impôts et taxes affectés à la Sécurité sociale.

562. Scénario 4 – Décroisement entre les domaines d'intervention de la Sécurité sociale et des assurances complémentaires. – Ce scénario propose de transformer la logique actuelle de la couverture des frais de santé et de répartir le rôle de l'AMO et l'AMC autrement. Chacun des acteurs couvrirait un panier de soin différent. L'AMC

ne viendrait donc pas compléter un remboursement sur un soin pris en charge par l'AMO, mais prendrait en charge des soins différents.

L'objectif est notamment de redonner des marges de liberté aux organismes privés pour conduire leurs offres de contrat, contractualiser avec les professionnels de santé sur leur panier de soin, et aux assurés pour choisir leur contrat d'assurance privé en fonction de leurs besoins et de leurs préférences.

563. Dans aucun des scénarii, l'AMC n'est totalement exclue de la couverture des frais de santé, mais son rôle est réaménagé pour permettre une meilleure accessibilité au soin de l'ensemble de la population. Une extension du principe d'universalité en matière de santé est donc bien à prévoir dans les prochaines années et permettrait probablement une meilleure couverture des travailleurs atypiques.

Conclusion Chapitre 2

564. La suite naturelle de l'extension du principe d'universalité tel qu'il se développe depuis 1945 et tel qu'il s'est renouvelé dans les années 1990 pourrait être, comme le mettent en avant certains auteurs, la constitution d'un socle commun de droits sociaux attachés à la personne. Notre droit de la protection semble poursuivre deux objectifs : la garantie contre le besoin de tout être humain (revenu minimum, accès aux soins, au logement, à la formation), et la garantie d'un maintien de niveau de vie en cas de perte du revenu issu de l'activité professionnelle. Aussi, l'universalisation de la protection sociale ne peut emporter un total détachement de la logique socioprofessionnelle que pour le premier type de couverture. Pour le second, l'universalisation conduirait à un droit appartenant à tout travailleur. Ainsi, il conviendrait de distinguer deux socles de couverture : le socle attaché à la personne du résident ou du citoyen – il semble que le droit français opte pour la personne du résident – et le socle attaché à la personne du travailleur.

L'objectif du premier socle serait de garantir à toute personne résidant sur le territoire national, un socle minimum de droits sociaux qui pourrait se composer d'un revenu garanti, et de l'accès à la formation, au logement et à la santé. Les garanties attachées à la personne du résident pourraient se détacher totalement de la logique socioprofessionnelle et fonder ainsi une toute nouvelle approche du droit de la

protection sociale. Cela a commencé à être fait en matière de prestations familiales et de remboursement de frais de santé au travers du développement des prestations universelles. Les réflexions sur la réarticulation entre AMC et AMO s'inscrivent dans cette même logique. Le lien entre revenu minimum et travail semble, en revanche, encore très fort et il est peu probable que ce lien se délie dans un futur proche. Le principe d'universalité ne pourrait donc s'étendre davantage en matière de minima sociaux.

Concernant les garanties de maintien de revenu, l'universalisation a en réalité déjà quasiment eu lieu. La seule question en suspens est celle de l'accident du travail et de la maladie professionnelle qui, à notre sens, mériterait d'être étudiée davantage pour déterminer ses possibles voies d'évolution dans un monde du travail en mutation. Pour les autres garanties, il paraît difficile d'aller beaucoup plus loin en matière d'universalisation dans la mesure où les prestations ne peuvent qu'être liées au revenu précédemment perçu par le bénéficiaire. Le principe d'universalité se manifeste dans le financement des prestations dans le mouvement de fiscalisation qui permet de recourir à la solidarité sociale ou nationale et non plus professionnelle. En outre, l'amélioration des dispositifs peut être recherchée dans l'uniformisation des prestations et d'une réflexion sur le risque de variabilité des revenus (que cela soit en matière de chômage ou de retraite).

L'objectif des socles est de traiter l'ensemble des résidents et des travailleurs de manière identique ou, du moins, de la manière la plus avantageuse possible pour tous. Les travailleurs atypiques pourraient alors entrer dans un schéma semblable au travailleur typique. C'est en cela que la protection sociale universelle est prometteuse d'amélioration pour les nouveaux travailleurs.

Conclusion du Titre 2

565. Les réflexions sur une universalisation du droit de la protection sociale sont abondantes. Nombreuses sont celles qui ont notamment été menées ces dernières années sur le projet de revenu universel.

Il apparaît peu probable qu'un tel dispositif soit mis en œuvre prochainement, toutefois, ce projet s'inscrit dans les réflexions sur la constitution d'un socle commun de droits sociaux tel que mis en avant notamment par Alain Supiot et Jacques Barthélémy¹⁰⁰⁴.

En réaction aux transformations du travail, il apparaît ainsi possible et souhaitable que le droit de la protection sociale se détache de sa logique purement socioprofessionnelle pour proposer un socle de droits universels attaché à la personne du résident et un socle attaché à la personne du travailleur. Le premier pourrait être composé du droit à un minimum de revenu, à la santé, à la formation et au logement. Le second de garanties contre la variabilité des revenus.

Le premier socle implique de se détacher de la technique de l'assurance sociale et de privilégier celle des prestations universelles et du financement par l'impôt. Le second peut recourir à la logique de l'assurance professionnelle dans la mesure où la question de la variabilité des revenus peut se poser différemment en fonction du type de travailleur. Cependant, un effort d'uniformisation semble devoir être opéré et le mode de financement doit être réfléchi pour garantir une participation équitable à la solidarité. A ce titre, la fiscalisation, qui implique alors de se détacher de la logique assurantielle, est une piste intéressante.

¹⁰⁰⁴ Cf. *Supra*, pp. 393-400.

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE

567. Le droit de la protection sociale repose sur deux principes directeurs : la solidarité et l'universalité. Le principe de solidarité connaît plusieurs variantes : solidarité nationale, solidarité sociale, solidarité professionnelle. La prépondérance de la solidarité professionnelle a conduit à un effacement du principe d'universalité.

Toutefois, le principe d'universalité n'a jamais disparu et porte depuis 1945 le mouvement de généralisation et d'harmonisation des assurances sociales. Depuis les années 1990, les problématiques posées par la discontinuité des parcours ont également conduit ce principe à intégrer un enjeu de continuité des droits. Ce double objectif guide les réformes du droit de la protection sociale et conduit ce dernier à réinventer ses techniques. Les nouvelles techniques utilisées – prestations universelles, maintien de droits, comptes – conduisent à détacher les droits sociaux du statut professionnel au profit de la personne.

Le principe d'universalité est particulièrement présent dans les dernières réformes et semble progressivement se substituer au principe de solidarité professionnelle. Ce mouvement peut laisser penser que le système socioprofessionnel de protection sociale pourrait se voir substituer un système universel.

Dans la mesure où une des caractéristiques du système de protection sociale français est de garantir un maintien du niveau de vie, calculé en fonction du revenu, il paraît difficile d'opérer un total détachement de la logique socioprofessionnelle, à moins d'abandonner cet objectif. Le principe d'universalité invite toutefois à rechercher un accès effectif à ces droits à tous les travailleurs. Ainsi, une amélioration du régime des travailleurs non-salariés semble souhaitable : amélioration de l'assurance « chômage », accès à l'assurance AT-MP, réflexion sur le mode de participation à la solidarité...

Cette logique ne concerne toutefois que les prestations en espèces. Concernant les prestations en nature telles que les frais de santé et de formation, le recours à un système universel est envisageable et souhaitable. En matière de santé, l'universalité est déjà avancée. Tout résident peut désormais se voir rembourser ses frais de santé. Toutefois, le rôle important joué par les complémentaires santé et le régime spécial des AT-MP réinstaura une logique socioprofessionnelle. L'articulation entre ces trois dispositifs nécessite donc d'être étudiée pour assurer à tous une santé de qualité.

L'attachement de ces socles de droit à la personne et non aux travailleurs permettrait de réduire les difficultés d'égalité et de complexité induite par le système de statuts professionnels et auquel les nouveaux travailleurs sont particulièrement exposés.

Conclusion

568. L'ampleur du phénomène. - Le salariat n'est pas en voie de disparition, mais de transformation. Le besoin de l'activité et le développement technologique conduisent à une organisation du travail plus flexible et des travailleurs plus autonomes. Le télétravail en est une illustration phare. En outre, la durée de l'engagement se réduit et au côté du CDI se développent plusieurs catégories de contrats atypiques (CDD, intérim...).

Par ailleurs, s'il ne disparaît pas, le salariat est toutefois confronté à deux phénomènes : la montée du travail non salarié, qui bien que modeste est significative, et la montée du chômage. Ces évolutions contribuent à la diversification des formes de travail et des parcours professionnels.

569. Les conséquences sur le droit de la protection sociale. - Face à cette diversification, le droit de la protection sociale est confronté à la problématique de la qualification juridique. Les catégories classiques du droit de la protection sociale peinent à englober, de manière claire, plusieurs de ces formes de travail. C'est notamment la difficulté à laquelle est confronté le travail sur les plateformes. En l'absence de statut spécifique ou de qualification précise du législateur, ces travailleurs se trouvent dans une zone grise du droit social à la frontière entre travail salarié et indépendant. Aussi, une réflexion s'est ouverte sur la pertinence du lien de subordination comme critère fondamental de qualification.

Ces débats sur la qualification des travailleurs pointent surtout, à notre sens, le paradoxe de l'utilisation de dispositifs fondés sur des mécanismes de solidarité professionnelle pour mettre en œuvre le principe fondateur de solidarité nationale sur lequel repose le droit de la protection sociale. Plus encore, ils montrent les limites d'une telle construction.

La diversification des parcours conduit, en effet, à exclure un nombre croissant de personnes de la couverture généreuse du régime général. Les couvertures santé et perte d'activité en particulier sont un enjeu majeur des questions de qualification.

Ainsi, l'articulation actuelle entre solidarité nationale et professionnelle est pour les nouveaux travailleurs une source d'inégalité, de complexité et - dans une certaine mesure - de précarité.

570. La réaction du législateur. – Le choix du recours à la solidarité professionnelle en 1945 a conduit à un effacement du principe d'universalité en droit de la protection sociale. Toutefois ce principe n'a pas disparu et il guide depuis l'après-guerre le mouvement de généralisation et d'harmonisation de l'assurance sociale professionnelle. Depuis quelques années en outre, ce principe est particulièrement présent dans les réformes. Une étude plus spécifique de ces réformes révèle que le principe d'universalité qui les fonde poursuit deux mouvements : le mouvement traditionnel de généralisation et d'harmonisation de l'assurance sociale professionnelle, mais désormais depuis les années 1990 un objectif de continuité des droits.

Cette tendance conduit à la création de nouvelles techniques de couverture : prestation universelle, maintien de droits au-delà du contrat de travail, compte. Ces techniques ont en commun de détacher les droits sociaux du statut professionnel et de les attacher à la personne. Le droit de la protection sociale semble ainsi suivre un mouvement d'universalisation. Ce mouvement conduit à une redéfinition de la place de l'individu dans le droit de la protection sociale. De bénéficiaire d'un régime, l'individu devient titulaire d'un droit aux prestations. Surtout la personne couverte n'est plus uniquement le travailleur. Le résident, mais aussi le bénévole intègre progressivement le champ de la solidarité nationale. L'universalisation du droit de la protection sociale implique ainsi un effacement du lien entre travail productif et protection sociale.

571. Prospective et pistes d'évolution. – Ces évolutions conduisent à une question : le système de protection sociale a-t-il vocation à passer d'un système socioprofessionnel à un système universel ?

Le passage d'un système socioprofessionnel à un système universel impliquerait :

- La redéfinition du groupe de solidarité ;

- Un détachement des droits sociaux du statut professionnel au profit de la personne du citoyen ou du résident ;
- L'octroi des prestations en fonction du besoin et non du salaire ;
- Un financement par l'impôt ;
- Une gestion unifiée.

Il paraît peu probable que le système français se détache totalement de la logique socioprofessionnelle pour devenir un système totalement universel. En effet, une grande partie de ses prestations consiste en un maintien du niveau de vie et est donc directement fonction du revenu du bénéficiaire. En outre, il n'est pas impossible que les réticences politiques et obstacles historiques rencontrés en 1945 empêchent de nouveau un tel mouvement.

Toutefois, le principe d'universalité peut conduire à certaines améliorations favorables aux nouveaux travailleurs. A ce titre, pourraient progressivement, comme le soulignent déjà certains auteurs comme Alain Supiot ou Jacques Barthélémy, être institués des socles de droits sociaux attachés à la personne.

Un premier socle pourrait être un socle de droits universels applicables à l'ensemble des résidents. Il pourrait comprendre le droit à un revenu minimum, le droit à la santé, le droit à la formation et au logement. Concernant le droit à la santé particulièrement, la couverture des frais de santé de l'assurance maladie est déjà universelle. En revanche, la complémentaire santé et la branche AT-MP reposent toujours sur une logique socioprofessionnelle. Aussi, il serait utile de réfléchir à l'articulation des trois dispositifs de prise en charge pour assurer à tous un droit effectif à la santé.

Un second socle serait un socle offert à tous les travailleurs qui garantirait notamment la couverture du risque de variabilité des revenus. Dans un monde du travail flexible, la question n'est plus uniquement celle de la perte des revenus mais également celle de la baisse d'activité et de l'activité insuffisante. C'est dans ces derniers aspects que le risque de précarité est probablement important. Aussi, il nous semble que les prestations en espèces et leur financement doivent être pensés dans ce nouveau cadre. Cela implique notamment la question du mode de calcul de l'assurance retraite et maladie mais également les modalités de prise en charge de l'assurance chômage. Ce socle s'il n'implique pas nécessairement des droits identiques à tous les travailleurs

doit permettre un dispositif équitable garantissant une égale participation de tous pour une prestation équivalente.

En conclusion, les nouvelles formes de travail sont l'occasion de penser l'évolution du contrat social et avec lui le lien entre travail productif et protection sociale. Cette tâche ne peut toutefois être le travail du seul juriste, et ces réflexions doivent s'inscrire dans les réflexions plus générales sur les évolutions économiques, sociales et environnementales à venir.

Bibliographie

I- Dictionnaires et Lexiques

Alland (D.) et Rials (S.) (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF-Lamy, 2003.

Bloch (O.), Von Warthurg (W.) (Dir.), *Dictionnaire étymologique de la langue française*, PUF, 3^e éd., 2008.

Cassin (B.) (Dir.), *Vocabulaire européen des philosophies*, Editions du Seuil/ Dictionnaire Le Robert 2004.

Cornu (G.) (Dir.), *Vocabulaire juridique*, , PUF, 14^e éd., 2022.

Duhamel (O.), Mény (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992.

Postel (N.) et Sobel (R.) (Dir.), *Dictionnaire critique de la RSE*, Presses universitaires de Septentrion, 2013.

Rey (A.) (Dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, 2 vol., Dictionnaire Le Robert, 2022.

Rey-Debove (J.), Rey (A.) (Dir.), *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, Nouvelle édition millésime 2017.

II- OUVRAGES GÉNÉRAUX, MANUELS ET TRAITÉS

Auzero (G.), Baugard (D.), Dockès (E.), *Droit du travail*, Précis Dalloz, 36^e éd., 2023.

Beitone (A.), Gilles (P.), Parodi (M.), *Histoire des faits économiques et sociaux de 1945 à nos jours*, Dalloz, 4^e éd., 2022.

Borgetto (M.), Lafore (R.), *Droit de l'aide et de l'action sociale*, LGDJ, 11^e éd., 2021.
- *Droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, 19^e éd., 2019.

Combe (E.), *Précis d'économie*, PUF, 16^e éd., 2022.

Deumier (P.), *Introduction générale au droit*, LGDJ, 6^e éd., 2021.

Durand (P.), *La politique contemporaine de la Sécurité sociale*, Dalloz, 2005.

Favennec-Héry (F.), Verkindt (P-Y.), Duchange (G.), *Droit du travail*, LGDJ, 8^e éd., 2022.

Favoreu (L.), Gaïa (P.), Ghevontian (R.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 25^e éd. 2023.

Ferreira (A.) (Dir.), *Manuel de la protection sociale d'entreprise et de l'épargne salariale. Les fondamentaux de l'assurance*, L'argus de l'assurance, 2020.

Hennion (S.), Le Barbier (M.), Del Sol (M.), Lhernould (J-P.), *Droit social européen et international*, PUF, 4^e éd. 2021.

Kerbourc'h (J.-Y.), Willmann (C.), Chauchard (J-P.), *Droit de la Sécurité sociale*, LDGJ, 10^e éd., 2022.

Kessler (F.), *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 8^e éd., 2022.

Morvan (P.), *Droit de la protection sociale*, LexisNexis, 10^e éd., 2021.

Pellet (R.), **Skzryerbak (A.)**, *Droit de la protection sociale*, PUF, 2017.

Ray (E.), *Droit du travail. Droit vivant*, Wolters Kluwer, 31^e éd., 2022.

Servais (J-M.), *Droit social de l'union européenne*, Bruylant, 4^e éd., 2021.

Teyssié (B.), *Droit du travail. Relations collectives*, LexisNexis, 13^e éd., 2023.

Teyssié (B.), **Cesaro (J-F.)**, **Martinon (A.)**, *Droit du travail. Relations individuelles*, LexisNexis, 3^e éd., 2014.

III- ENCYCLOPEDIES, REPERTOIRES ET JURISCLASSEURS

Blatman (M.), « Travailleur : notion », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2017.

Dauxerre (L.), *Synthèse – contrat de travail particulier*, LexisNexis.

Domergue (J-P.), « Chômage : privation partielle d'emploi », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, 2021.

Drai (L.), « Travail à domicile et télétravail », *JurisClasseur Travail Traité*, Fasc. 3-24, LexisNexis, 2021.

Lefranc-Hamoniaux (C.), « Travail à temps partiel », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, 2012.

Lerouge (L.), « Droit des risques psychosociaux au travail », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, 2021.

Long (M.), « Compétences des collectivités territoriales : politiques d’insertion », Chapitre 22, folio n°4415, in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2022.

Morand (M.), « Temps de travail. – Organisation », *JurisClasseur Travail Traité* LexisNexis, Fasc. 21-12, 2020.

Rouast (L.), Givord (M.), *Traité du droit des accidents du travail et des maladies professionnelles*, Dalloz, 1935.

Zacharie (C.), « Protection sociale agricole. – Organisation administrative et financement », *JurisClasseur Protection sociale Traité*, Fasc. 650-10, LexisNexis, 2017.

- « Régime général : Champ d’application. – Salariat. – Notion et critères d’assujettissement », *JurisClasseur, Protection sociale Traité*, LexisNexis, Fasc. 215, 2016.

IV- OUVRAGES SPECIAUX ET THESES

Abdelnour (S.), *Moi, petite entreprise. Les autoentrepreneurs, de l’utopie à la réalité*, PUF, 2017.

Aglietta (M.), *Régulation et crises du capitalisme*, éd. Odile Jacob, 1997.

Alaluf (M.), Zamora (D.) (Dir.), *Contre l’allocation universelle*, Lux, 2016.

Anne (D.), L’Horty (Y.), *Economie de l’emploi et du chômage*, Armand Colin, 2013.

Arendt (H.), *La condition de l’homme moderne*, Calmann-Levy, 1993.

Asquinazi-Bailleux (D.), *Risque professionnel et protection de l'emploi*, Thèse de Droit, Université de Nice, 1995.

Attali (J.), (Dir.), *L'avenir du travail*, Librairie Arthème Fayard, Institut Manpower, 2007.

Babey (J-P.), Bonnet (M.), Coleu (D.), **Observatoire ALPTIS de la protection sociale**, *Le Renouveau du contrat social*, LexisNexis, 2^e éd., 2019.

Babin (M.), *Le risque professionnel : étude critique*, Thèse de Droit, Université de Nantes, 2003.

Barthélémy (J.), *Évolution du droit social : une tendance à la contractualisation mais un rôle accru des droits fondamentaux du travailleur*, Lamy, 2009.

Barthélémy (J.), Cette (G.), *Travail et changements technologiques. De la civilisation de l'usine à celle du numérique*, Odile Jacob, 2021.

- *Travailler au XXI^e siècle. L'ubérisation de l'économie ?*, Odile Jacob, 2017.

Bartoli (H.), (Dir.), *Population, travail, chômage*, Le plein emploi en question, Economica, 1982.

Batifoulier (P.), Del Sol (M.) (Dir.), *Plus d'assurance santé pour moins de protection ? Le patient face au marché*, IODE, 2022.

Bec (C.), *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, 2014.

Beck (U.), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. De l'allemand par L. Bernardi. Aubier, 2001.

Berthet (T.), Vanuls (C.), *Vers une flexicurité à la française ? Regards croisés sur les évolutions professionnelles au prisme des réformes du travail et de l'emploi*, Octares Editions, 2019.

Bennet (J.), *La Mutualité à travers sept siècles d'histoire*, Ed. CIEM, 1975.

Bette (C.), *Assistance et république. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III^e République*, Atelier, 1994.

Beveridge (W.), *Le rapport Beveridge*, Présentation José Harris, trad. Michel Boissières, Perrin, 2012 ;

- *Social insurance and allied services*, 1942.

Blais (M-C.), *La solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, 2007.

Boissonnat (J.), *La fin du chômage ?*, Calmann Levy, 2001.

Borgetto (M.), *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993.

Borgetto (M.), Lafore (R.), *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000.

Bourgeois (L.), *Solidarité*, Armand Colin et cie, 1896.

Bouvier-Adjam (M.), *Histoire du travail en France. Depuis la Révolution*, Edition générale de droit et de jurisprudence, 1969.

Bouzou (N.), *Le travail est l'avenir de l'homme*, Ed. de l'Observatoire, Humensis, 2017.

Boyer (R.), (Dir.), *La flexibilité du travail en Europe*, La déco verte, 1986 ;

- *La Théorie de la régulation : une analyse critique*, 1986, La Découverte.

Boyer (R.), Saillard (Y.) (Dir.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, éd. La découverte et Syros, 2002.

Braun (G.), *L'impact de la télématique sur le travail à domicile*, 1980.

Brunel (P.), *Travail à domicile, télétravail. Droits et obligations de l'entreprise et du salarié*, Editions liaisons, 2011.

Brunner (E.), *Contribution à l'étude juridique du droit de la mobilité professionnelle*, Thèse de droit, Université Paris II, 2018.

Buron (J.), *Histoire du mouvement ouvrier français*, 3 T., Ed. ouvrière, 1970.

Casaux (L.), *La pluriactivité : étude juridique et pratique*, Thèse de Droit, Université Toulouse I, 1991.

Castel (R.), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Editions du Seuil/La République des Idées, 2003.

- *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1999.

Castel (R.), Duvoux (N.), *L'avenir de la solidarité*, laviedesidées.fr, PUF, 2013.

Ceccaldi (D.), *Histoire des prestations familiales*, études CAF, 1957.

Chapellière (I.), *Où va la protection sociale ?* Syros-Alternatives, 1989.

Chassaigne (P.), *Les années 1970 : fin d'un monde et origine de notre modernité*, A. Colin, 2^e éd., 2012.

Châton (G.), Long (M.), *Le revenu universel, une utopie pour le XXI^e siècle*, Berger-Levrault, 2022.

Chaunu (P.), *La civilisation de l'Europe des Lumières*, Flammarion, 1982.

Chevalier (L.), *Classes laborieuses et classes dangereuses pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Plon, 1958.

Chevallier (J.), *L'Etat*, Dalloz, 1999.

Chevallier (J.), **Cochart-Coste (D.)**, *La solidarité. Un sentiment républicain ?*, PUF, 1992.

Christen-Lécuyer (C.), *Histoire sociale et culturelle des Caisses d'épargne en France 1818-1881*, Economica, 2004.

Colin (N.), *Un contrat social pour l'âge entrepreneurial*, Odile Jacob, 2020.

Comité d'histoire de la sécurité sociale,

- *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome IV, 1945-2005, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 2005.

- *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome II, 1870-1945, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1996.

- *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome III, 1945-1981, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1988.

- *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, Tome I, 1780-1870, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1988.

Commissariat général du plan, *Rapport de la commission présidée par J. Boissonnat. Le travail dans vingt ans*, Edition Odile Jacob, 1995.

Conac (G.), **Prétot (X.)**, **Teboul (G.) (Dir.)**, *Le préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*, Dalloz, 2001.

Coope (L.), **Pannetier (G.)**, *Télétravail et téléservices*, Economica, 1998.

Coquet (B.), *Un avenir pour l'emploi. Sortir de l'économie administrée*, Odile Jacob économie, 2017.

Coriatt-Attia (I.), *Le statut de la pluriactivité en droit social*, Thèse de Droit, Université d'Aix-Marseille, 1998.

Croiset (A.), Bourgois (L.), *Essai d'une philosophie de la solidarité. Conférences et discussions*, Félix Alcan, 1902.

Dang (A-T.), Outin (J-L.), Zajdela (H.) (Dir.) *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS, 2006.

Daugareilh (I.), Badel (M.), *La Sécurité sociale : universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Pedone 2019.

De Basquiat (M.), Koenig (G.), *Liber, un revenu de liberté pour tous. Volume II, Une proposition réaliste*, Éditions de l'Onde, 2017 ;

- *Liber, un revenu de liberté pour tous. Une proposition d'impôt négatif en France*, Éditions de l'Onde-GénérationLibre, 2014.

De Lagarde (G.), *Le rapport Beveridge : technique et méthodes des assurances anglaises*, Editions sociales françaises, 1945.

De Saint-Simon (C-H), *Introduction aux travaux scientifiques du XIX^e siècle*, J-L Scherff, 1808.

Delfaud (P.), *Keynes et le Keynésianisme*, PUF, 5^e éd., 1991.

Delmas-Marty (M.), *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit*, Editions du Seuil, 2004.

Delpech (X.), *L'émergence d'un droit des plateformes*, Dalloz, 2021.

Descat (R.), *L'acte et l'effort. Une idéologie du travail en Grèce ancienne (8-5^e siècle avant J.-C.)*, Les Belles Lettres, 1986.

Didry (C.), *L'institution du travail, Droit et salariat dans l'histoire*, La Dispute, 2016.

Dockès (E.) (Dir.), *Proposition de code du travail, Groupe de recherche pour un autre code du travail*, Dalloz, 2017.

Donzelot (J.), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 1984.

Dreyfus (M.), *Liberté, égalité, mutualité. Mutualisme et syndicalisme, 1852-1967*, Ed. de l'Atelier, 2001 ;

- *La Mutualité. Une histoire maintenant accessible*, Mutualité française, 1988.

Dreyfus (M.), Gueslin (B.) (Dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité*, Economica, 1999.

Dreyfus (M.), Ruffat (M.), Viet (V.), Voldman (D.), *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, PUR, 2006.

Duguit (L.), *L'Etat. Le droit objectif et la loi positive*, Dalloz, 2003.

Dumez (C.), *La flexicurité : une enquête des relations sociales du XXI^e siècle*, Editions universitaires européennes, 2017.

Dumont (D.), *Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ?* Université de Bruxelles, 2021.

Dumont (L.), *Homo aequalis I. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, 1985.

Dupoirier (S.), *La construction socio-représentationnelle du revenu universel : une approche en termes d'ordre social*, Université d'Aix-Marseille, Thèse de Psychologie, 2022.

Duprat (G.), *La solidarité sociale. Ses causes, son évolution, ses conséquences*, Octave Doin, éditeur, 1907.

Durand (P.), *La politique contemporaine de la Sécurité sociale*, Dalloz, 1953.

Euzéby (C.), *Faut-il instituer une allocation universelle. Protection sociale, Quelle refondation ?* Ed. Liaisons économiques.

Everaere (C.), *Les Emplois atypiques. Quelles réponses au besoin de flexicurité ?*, Rueil-Malmaison, Les Éditions Liaisons, 2014.

Ewald (F.), *Histoire de l'Etat providence. Les origines de la solidarité*, Grasset, 1996.
- *L'Etat providence*, Bernard Grasset, 1986.

Ferry (J-M.), *L'allocation universelle, Pour un revenu de citoyenneté*, Lexio, 2016.

Fossier (R.), *Le travail au Moyen-âge*, Librairie Arthème Fayard / Pluriel, 2010.

Fourastié (J.), *Les trente glorieuses*, Pluriel, 1979.

Fourier (C.), *La Fausse industrie (1836)*, Anthropos, 1967.

Fournier (B.), *Essai sur le risque professionnel en droit social*, Thèse de Droit, Université Paris II, 2012.

Gacia (N.), *Les métamorphoses contemporaines du droit des accidents du travail : étude de droit de la sécurité sociale*, Thèse de Droit, Université Paris II, 2005.

Galant (H.), *Histoire politique de la sécurité sociale française, 1945-1952*, Librairie Armant Colin, 1955.

Gautié (J.), *Le chômage*, La découverte, 2015.

Gazier (B.), *John Maynard Keynes*, PUF, 2014.

Gazier (B.), Tuchszirer (C.), Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (France) Session nationale, *Sécuriser les parcours professionnels : initiatives et responsabilités*, Wolters Kluwer. 2015.

Giddens (A.), *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, 2001.

Gillet (J-L.), Loriferne (D.), Prétot (X.), Séminaire « Risque, assurances , responsabilité » : 2009/2010, Paris, *Assurance et protection sociale*, Dalloz, 2011.

Goubinat (M.), *Les principes directeurs du droit des contrats*, Thèse de Droit, Université Grenoble Alpes, 2016.

Guibelin (F.), *Revenu universel : une analyse théorique dans un cadre économique*, Thèse de Sciences économiques, Université d'Aix-Marseille, 2022.

Guillemard (A-M.), *Où va la protection sociale ?*, PUF, 2008.

Gutton (J-P.), *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 1, Fin du Moyen âge-1789, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1994.

Hamon (B.), *Ce qu'il faut de courage. Plaidoyer pour un revenu universel*, Humensis, 2020.

Hampson (N.), Werner (F.), *Histoire de la pensée européenne. 4. Le siècle des lumières*, Editions du Seuil, 1972.

Hatzfeld (H.), *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Presse Universitaire de Nancy, 1989.

Hecquard-Théron (M.) (Dir.), *Solidarité(s) : perspectives juridiques*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2009.

Hegel (G.), *La phénoménologie de l'esprit*, Aubier Montaigne, 1941 (Trad. J. Hypolite) ;

- *Principes de la philosophie du droit*, PUF, 1998 ;

- *La philosophie de l'esprit 1805*, PUF, 1982.

Hendersen (W.), *La révolution industrielle*, Flammarion, 1970.

Hesse (P-J.), Le Crom (J-P.), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, PUR, 2001.

Hirschman (A.), *Les Passions et les intérêts*, PUF, 1980.

Hyafil (J-E.), *Revenu universel : pertinence pour accompagner les métamorphoses du travail, rôle dans la politique fiscale et macroéconomique, modalités de mise en œuvre et effets redistributifs*, Thèse de Sciences économiques, 2017 ;

- **(Dir.),** *Revenu de base, un outil pour construire le XXI^e siècle*, Yves Michel, 2016.

Hyafil (J-E.) et Laurentoye (T.), *Revenu de base, comment le financer ?, Panorama des modalités de financement*, Yves Michel, 2016.

Imbert (J.), *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 2, 1789-1914, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1997.

Institut de science économique appliqué, *Le plan Beveridge*, Cahiers, série C, n°1 1944.

Isidro (L.), *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, 2017.

Jaccard (P.), *Histoire sociale du travail. De l'antiquité à nos jours*, Payot, 1960.

Keim-Bagot (M.), *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel : enjeux et perspectives*, Thèse de Droit, Université de Strasbourg, 2013

Kerschen (N.), Kessler (F.), *L'assurance maladie en Alsace-Moselle : des origines à nos jours*, IRJS éditions, 2013.

Keynes (J. M.), *Economic possibilities for our grandchildren*, 1930.

Kok (K.), *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, mimeo, novembre 2003.

Koubi (G.), Jouanjan (O.), *Sujets et objets universels en droit*, PUS, 2007.

Laroque (P.), *La Sécurité sociale de Pierre Laroque, Sélection d'articles, conférences et écrits (1932-1996) de Pierre Laroque, cofondateur de la Sécurité sociale française*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2020.

Larrazet (C.), *La solidarité dans la protection sociale des travailleurs non salariés*, Thèse de Droit, Université de Lorraine, 2021.

Laurent (E.), *Le bel avenir de l'Etat-providence*, Les liens qui libèrent, 2014 ;

Laurent (E.) *Le paupérisme et les associations de prévoyance. Nouvelles études sur les sociétés de secours mutuels, histoire- économie politique- administration*, Vol. 1 et 2, Librairie de Guillaumin et Cie, 2^e éd. 1865.

Le Goff (J.), *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, PUR, 4^e éd., 2019 ;

- *Un autre Moyen-Age*, Gallimard, 1999.

Lefranc (G.), *Histoire du travail et des travailleurs*, Flammarion, 1975.

Lampert (A.), *L'autonomie du travailleur*, Thèse de Droit, Université Paris II, 2019.

Lenoir (R.), *Les Exclus*, Editions du Seuil, 3^e éd., 1976.

Lerouge (L.), *Risques psycho-sociaux et droit social : approche juridique comparée*, Dalloz, 2014.

Lerouge (L.), Felio (C.) (Dir.), *TIC et travail des cadres. Enjeux et risques psychosociaux au travail*, L'Harmattan, 2015.

Malardé (V.), *Economie collaborative et régulation des plateformes numériques*, Thèse de Sciences économiques, Université de Rennes, 2019.

Malthus (T.), *Principes d'économie politique considérés sous le rapport de leur application pratique*, Calmann-Lévy, 1969.

Marchand (O), *Plein emploi, l'improbable retour*, 2002.

Marié (R.), *Du Processus de généralisation de la sécurité sociale de 1945 à nos jours*, Thèse de Droit, Nantes, 1997.

Martin (J-B.), *La fin des mauvais pauvres. De l'assistance à l'assurance*, Champ Vallon, 1983

Marx (K.), *Le Capital. Critique de l'économie politique*, PUF, 1993 (Trad. E. Balibar).

Marx (K.), Engels (F.), *Critique des programmes de Gotha et d'Erfurt*, Ed. Sociales, 1972.

Méda (D.), *Le travail, Une valeur en voie de disparition ?*, Flammarion, 2021.

Menascé (D.), *La France du bon coin. Le micro-entrepreneuriat à l'heure de l'économie collaborative*, Institut de l'entreprise, 2015.

Mercure (D.), Spurk (J.) (Dir.), *Les théories du travail*, Les classiques, Presses de l'Université de Laval, Hermann Editeurs, 2019.

Merrien (F-X.), *L'Etat-providence*, La Découverte, 2007.

Mollat du Jourdain (M.), *Les pauvres au Moyen-Âge*, Etude sociale, Hachette, 1978.

Montpellier (T.), *La prévention des risques professionnels à l'épreuve de la responsabilité de l'employeur*, Thèse de Droit, Université Paris I, 2021.

Mousnier (R.), Labrousse (E.), *Histoire générale des civilisations. Tome V, Le XVIII^e siècle : l'époque des lumières (1715-1815)*, PUF, 4^e éd., 1963.

Mouvement français pour un revenu de base, *Pour un revenu de base universel. Vers une société du choix*, Détour, 2022.

Mylondo (B.), *Pour un revenu sans condition*, Utopia, Paris, 2012.

Naudin-Patriat (F.) (Dir.), *La constitution du 4 novembre 1848 : l'amélioration d'une république démocratique*, Edition universitaire de Dijon, 2000.

Nilles (J.), *Télécommunications - transportation trade off*, 1976.

Pacquetet (A.), *Les plateformes numériques : essai de qualification en droit du travail*, Thèse de Droit, Université Paris II, 2021.

Pagnac (R.), *Droits sociaux et dynamiques d'activation des politiques sociales en Europe*, Thèse de droit, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013.

Paine (T.), *Justice agraire*, 1795.

Palier (B.), *Gouverner la Sécurité sociale*, Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945, PUF, 2005 ;

- *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France . Volume 4, Tome I . Rencontres de Copenhague, France - Europe du Nord*, MIRE, 1999 ;

- *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud . Volume 3 [sic.] . Rencontres de Florence [24-26 février 1996] : France-Europe du Sud*, MIRE, 1997 ;

- *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe . Volume 2 . Rencontres de Berlin [avril 1995] : France-Allemagne*, MIRE, 1996 ;

- *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. Volume 1. Rencontres d'Oxford [mai 1994] : France, Grande-Bretagne*, MIRE 1994.

Pasdermajian (H.), *La deuxième révolution industrielle*, PUF, 1959.

Pastel (N.), Sobel (R.) (Dir.) *Dictionnaire critique de la RSE*, Presse universitaire de septentrion, 2013.

Pigeon (M.), *Le droit du travail à l'épreuve des nouvelles technologies*, Thèse de Droit, Université Paris II, 2002.

Pinard (R.), *La révolution du travail. De l'artisan au manager*, PUR, 2000.

Poirier (C.), *Technologies de l'information et de la communication et nouveaux modes de travail*, Thèse de sciences économiques, Université Paris IX-Dauphine, 1997.

Poirier (M.), *Les contrats de travail atypiques*, Thèse pour le doctorat de droit, Bordeaux I, 1992.

Pourcel (P.), *Le chômage*, Thèmes & débats, 4^e éd., 2020.

Prétot (X.), Lorifernd (D.), Gillet (J-L.) (Dir.), *Assurance et protection sociale*, Dalloz, 2011.

Probst (A.), *Le droit du travail à l'épreuve du travail à domicile*, Thèse de Droit, Université Paris I, 2005.

Radelet (M.), *Mutualisme et syndicalisme, ruptures et convergences de l'Ancien Régime à nos jours*, PUF, 1991.

Ray (J-E.), *Le droit du travail à l'épreuve des NTIC*, Editions liaisons, 2001.

Rebourg (E.), *Les « normes constitutionnelles programmatiques » en France et en Italie Contribution à l'identification d'un concept*, Université du Sud, Toulon Var, 2013

Riancho (S.), *Les principes directeurs en droit du travail*, Thèse de Droit, Université Paris II, 2019.

Rifkin (J.), *La troisième révolution industrielle : comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*, Actes Sud, Leméac, 2013.

Riot (C.), *Le risque social*, Thèse de Droit, Université de Montpellier I, 2004.

Rioux (J-P.), *La révolution industrielle, 1780-1880*, Editions Points, 2015.

Rivero (J), Vedel (G.), *Les problèmes économiques et sociaux de la constitution du 27 octobre 1946*, Librairie sociale et économique, 1947.

Robine (N.), *Les conséquences de la rupture du contrat de travail sur les droits du salarié à la prévoyance collective d'entreprise*, Thèse de Droit, Université d'Aix-Marseille, 2020.

Rosanvallon (P.), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Editions du Seuil, 1995 ;

- *La crise de l'Etat providence*, Editions du Seuil, 1992.

Salais (R.), Baverez (N.), Reynaud (B.), *L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, PUF, 1999.

Sarfati (H.), Kobrin (C.),

- *La flexibilité du marché de l'emploi : un enjeu économique et social*. Genève, Bureau international du travail, 1987.

Say (J-B.), *Traité d'économie politique*, Calmann-Lévy, 1972.

Schawb (K.), *Quatrième révolution industrielle*, Dunod, 2017.

Servoise (R.), *Le premier plan Beveridge, Le second plan Beveridge*, Domat-Montchrestien, 1946.

Settembre (S.), *L'inégalité de la réparation des victimes en droit commun et accident du travail*, Thèse de Droit, Université d'Aix-Marseille, 2017

Smith (A.), *Recherches sur les causes de la richesse des nations*, GF-Flammarion, 1991.

Stoleru (L.), *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1977.

Supiot (A.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, 2016 ;

- **(Dir.),** *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, O. Jacob, 2015 ;

- *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Rapport pour la Commission des Communauté européenne*, Flammarion, 1999.

Talmy (V.), *Histoire du mouvement familial en France*, études CAF, 1960.

Tchanon (C.), *La formation continue des salariés en droit social : Contribution à l'étude d'une nouvelle assurance sociale*, Thèse de Droit, Université de Paris II, 2017,

Toucas-Truyen (P.), *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 4, 1945-1970, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2017 ;

- *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale*, Vol. 3, 1914-1945, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2011 ;

- *Histoire de la mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*, Syros, Mutualité française, 1998.

Touraine (A.), *Histoire générale du travail. La civilisation industrielle (de 1914 à nos jours)*, Nouvelle librairie de France, 1961.

Valat (B.), *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, 2001.

Vallet (G.), *Auteurs et grands courants de la pensée économique*, PUG, 2011.

Vanderborght (Y.), **Van Parijs (P.)**, *L'allocation universelle*, La Découverte, 2005.

Van Langendonck (J.) (Dir.), *Les nouveaux risques sociaux*, Annales EISS, 1997

Vatin (F.), **Sophie (B.)**, *Le salariat. Théorie, Histoire et Forme*, La Dispute, 2007.

Verley (P.), *La première révolution industrielle*, Armand Colin, 2^e éd., 2006 ;

- *La Révolution industrielle*, Gallimard, 1997.

Vidal-Naquet (V.), **Vernant (J-P.)**, *Travail et esclavage en Grèce ancienne*, Editions Complexe, 1988 ;

- *Mythe et Pensée chez les Grecs*, Maspero-La Découverte, 1985 ;

- *Mythe et société en Grèce ancienne*, Maspero-La Découverte, 1974.

Weber (M.), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904-1905), Flammarion, 2000. (Trad. De I. Kalinowski).

Wiener (N.), *The Human Use of Human Being – Cybernetics and Society*, Houghton Mifflin Co., 1950.

V- ARTICLES DE DOCTRINE, ARTICLES DE PRESSE, REVUES

Abel-Smith (B.), « Le rapport Beveridge : ses origines et ses conséquences », *RISS* 1992, n°1-2 p. 5.

Alfandri (E.), « L'évolution de la notion de risque social. Les rapports de l'économie et du social », *RIDE* n°1, janv. 1997

Amiel (O.), « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française de Léon Bourgeois à la V^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009/1 (n°11), pp. 149-160.

Amoureux (V.), Guillaud (E.), Zemmour (M.), « Le financement par cotisation freine-t-il la redistribution ? Une analyse en comparaison internationale », *RFAS* 2018, p. 75.

Anciaux (N.), « Entre subordination et indépendance, réflexions sur les contrats de travail, d'entreprise et de mandat », *Dr. soc.* 2020. 157 ;
- « Le contrat de travail : réflexion à partir de l'arrêt Take It Easy », *JCP S* 2019. 1026.

Angeloff (T.), « Des miettes d'emploi : temps partiel et pauvreté », *Travail, Genre et Sociétés* n°1, avril 1999, pp. 43-73.

Antonmattei (P-H.) Sciberras (J-C.), « Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ? », *Dr. soc.* 2009. 221.

Artières (S.), « Les entreprises face aux nouveaux défis des mobilités », *JCP S* 2022. 159.

Asser (M.), « Droit des travailleurs des plateformes : état des lieux à l'international », *JCP S* 2021. 1188.

Asser (M.), Frouin (J-Y.), Lockiec (P.), Pinatel (F.), « Les travailleurs des plateformes numériques : regards croisés », *JCP S* 2022. 1136.

Aubin (G.), « La loi du 9 avril 1898, rupture ou continuité ? » *Dr. soc.* 1998. 635.

Aumeran (X.), « La disparition du RSI et l'émergence d'un super régime », *JCP S* 2018. 1074.

Auzero (G.), « Le statut d'entrepreneur salarié associé d'une coopérative d'activité et d'emploi », *RDT* 2014. 681 ;

- « L'accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : l'ébauche d'une « flexisécurité à la française » », *Dalloz actualité*, 11 avril 2008.

Aymard (A.), « Hiérarchie du travail et autarcie individuelle dans la Grèce archaïque », *Revue d'histoire de la philosophie et d'histoire générale de la civilisation*, 11, 1943, pp. 124-146.

Babin (M.), « Télétravail et santé : le risque à distance ? », *JCP S* 2020. 3018.

Badel (M.), « Demain, un revenu universel d'activité ? », *Dr. soc.* 2020. 791 ;

- « Revenu universel d'activité : pour un point d'étape », *Dr. soc.* 2020. 768 ;

- « La gradation des droits sociaux : l'emprise de l'appartenance professionnelle sur la protection sociale », *RDSS* 2018. 162 ;

- « La Sécurité sociale a 70 ans ! Vive l'universalisation », *Dr. soc.* 2016. 263 ;

- « La notion de risque professionnel : état des lieux à la lumière des évolutions récentes », *RDSS* 2004. 206.

Bailloux (A.), « Assurance ou couverture universelle ? Retour sur les mots du chômage », *Dr. soc.* 2018. 583.

Balera (W.), Barra (J.), « La protection sociale des travailleurs des plateformes numériques au Brésil », *Dr. soc.* 2022. 1059.

Baschéris (A.), « Le droit au travail face à la revendication d'une allocation universelle », *Dr. ouvrier* 1999. 148.

Barbara (E.), « *Quid* du salarié au XXI^e siècle ? », *Dr. soc.* 2018. 84.

Barbier (J-C.), « Marché du travail : organiser les intermédiaires ? », *Dr. soc.* 2018. 290.

Bargain (G.), « L'économie du revenu universel », *Dr. soc.* 2017. 299.

Barthélemy (J.), « Numérique, civilisation du savoir et définition du temps de travail », *Dr. soc.* 2018. 372 ;

- « Essai sur la parasubordination », *SSL* n°1134, 8 septembre 2003, p. 6 ;

- « Parasubordination », *Cah. DRH* 2008, p. 27.

- « Du droit du travail au droit de l'activité professionnelle », *Cah. DRH* 2008, p.35.

- « Le professionnel parasubordonné », *JCP E* 1996. 606 ;

- « L'harmonisation du statut social des travailleurs indépendants sur celui des salariés Ou l'extension de la règle des 19% aux travailleurs non salariés », *JCP E* 1994. 375.

Baschéris (A.), « Le droit au travail face à la revendication d'une allocation universelle », *Dr. ouvrier* 1999. 152.

Baugard (D.), « Droit à l'emploi », *Dr. soc.* 2014. 332 ;

- « Liberté d'entreprendre et licenciement économique », *D.* 2003. 1129.

Baverez (N.), « La spécificité française du chômage structurel de masse des années 1930 aux années 1990 », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire n°52*, octobre-décembre 1996, pp. 41-65.

Belkacem (R.), Kornig (C.), « La construction sociale du travail intérimaire : de ses origines aux États-Unis à son institutionnalisation en France. Économies et sociétés », 2011, Tome XLV/8, *Socio-Économie du Travail n°33*, pp. 1301-1327.

Belorgey (J-M.), « Logique de l'assurance, logique de la solidarité », *Dr. soc.* 1995. 731.

Bénéat (E.), « En question : quels sont les enjeux du télétravail demain ? », *JCP S* 2020. 359.

Bichot (J.), « Brève histoire critique de notre assurance vieillesse », *RDSS* 2019. 318.

Blais (M-C.), « Aux origines de la solidarité publique, l'œuvre de Léon Bourgeois », *RFAS*, 2014, p. 12.

Blanchet (D.), « Deux usages du concept d'assurance et deux usages du concept de solidarité », *RFAS*, 1995.

Bonnin (V.), Camaji (L.), « Le statut du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public », *Dr. soc.* 2018. 279.

Borgetto (M.), « L'accès au soin de santé des travailleurs des plateformes », *Dr. soc.* 2022. 985.

- « Le revenu de base universel, avenir de la Sécurité sociale ? Une introduction critique au débat », *RDSS* 2022. 1158 ;

- « Autour du revenu minimum/revenu décent », *RDSS* 2020. 211 ;
- « La protection sociale en chantier(s), *RDSS* 2017. 975 ;
- « La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité », *RDSS* 2016. 11 ;
- « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Dr. soc.* 2009. 1043 ;
- « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. soc.* 2003. 115 ;
- « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Dr. soc.* 2001. 355 ;
- « Brève réflexion sur les apports et les limites de la loi créant une CMU », *Dr. soc.* 2000. 30.

Borgetto (M.), Lafore (R.), « Le principe de solidarité dans la pensée de Jean-Jacques Dupeyroux », *Dr. soc.* 2022. 294.

- Bossu (B.),** « Le chauffeur Uber est bien un salarié », *JCP G* 2020. 901 ;
- « Plateforme numérique : le droit du travail fait la résistance », *JCP E* 2019. 1031 ;
 - « Quel contrat de travail au XXI^e siècle ? », *Dr. Soc.* 2018. 232 ;
 - « Le compte personnel d'activité : vers un renforcement des droits attachés à la personne ? », *JCP S* 2016, 1307.

Boucher (E.), « Le ChatGPT, va-t-il remplacer l'Humain ? » *Ecommercemag.fr*, 19 avr. 2023.

Bouillout (A.), « Accident du travail et télétravail : Mais où est donc passé le risque de l'autorité ? », *JCP S* 2023. 1212.

Bozio (A.), Leroy (C.), « Enjeux et implications économiques d'un revenu de bas », *Dr. soc.* 2020. 775.

Bresson (Y.), « Le revenu d'existence : réponses aux objections », *Revue du MAUSS*, n°7, 1996. 107.

Bucharles (B.), « L' « universalisation » : une notion à interroger ? », *RFAS* 2018, p. 119.

C.C., « IA : votre métier sera-t-il remplacé par ChatGPT ? », *L'express*, 4 avril 2023.

Cadoret (C.), Cassausat (L.), Robert (E.), « L'assurance chômage est-elle en voie d'universalisation ? », *RFAS* 2018, p. 223.

Caillaud (P.), « Les avatars de la notion de compte en droit du travail », *Dr. soc.* 2016. 806.

Calinaud (F.), Veran (A.), « Les plateformes d'intermédiation sont-elles créatrices de salariés ? » *JCP S* 2018. 41.

Camaji (L.), « La protection sociale des salariés privés d'emploi », *RDSS* 2014. 953.

Carrié (L.), « Plateforme numérique de travail : la voie du portage salarial », *JCP S* 2021. 361.

Casado (A.), « Droit des travailleurs indépendants utilisant des plateformes de mise en relation », *JT* 2017 n°194 p. 30.

Casaux-Labrunée (L.), « Le portage salarial : travail salarié ou indépendant ? », *Dr soc.*, 2007. 58.

Caussat (L.), « Sécurité sociale : pour l'assurance », *Dr. soc.*, 1994, 902.

Cette (G.), « Les contrats de travail courts : définition, diversité, usages abusifs et modalités de réduction », *Dr. soc.* 2018. 816.

Cette (G.), Petit (F.), « Les contrats de travail courts : définition, diversité, usages abusifs et modalités de réduction », *Dr. soc.* 2018. 816.

Chamoux (M-N), « Société avec et sans concept de travail », *Sociologie du travail* n°HS/94, pp. 57-71.

Champeaux (F.), « L'économie des plateformes : où en est-on ? », *SSL* n°1795, 18 décembre 2017, p. 6.

Chassagnon (V.), « Le plein emploi est-il toujours un objectif envisageable ? Une analyse macroéconomique et macroinstitutionnelle », *Dr. soc.*, 2020. 385.

Chauchard (J-P.), « Universalisation de la protection sociale : vers une personnalisation des droits sociaux ? », *RFAS* 2018, p. 129.

- « Les prémices d'un droit au revenu universel », *Dr. soc.* 2017. 305 ;
- « Qu'est-ce qu'un travailleur indépendant ? », *Dr. soc.* 2016. 947 ;
- « Les avatars du travail indépendant », *Dr. soc.* 2009. 1065 ;
- « De la définition du risque social », *TPS*, 2000.

Chevalier (T.), « Revenu minimum et politique d'insertion ? La trajectoire des réformes du soutien au revenu des jeunes français », *RFAS* 2022, p. 47.

Cingolani (P.), « Le « salarié autonome » et la solidarité des employeurs dans l'obligation juridique », *Dr. soc.* 2018. 246.

Coeffard (P.), Thouvenin (A.), « La promotion du télétravail », *JCP S* 2018. 1334.

Colin (N.), Landier (A.), Mohnen (P.), Perrot (A.), « Economie numérique », *Notes du conseil d'analyse économique*, 2015/7 (n°26), pp. 1 à 12.

Concialdi (P.), « Les travailleurs pauvres », *Dr. soc.* 2000. 708 ;

- « Entre l'assistance et l'assurance. La solidarité », *Sociétés & Représentations* 1997/2 (N° 5), pp. 67 à 85.

Coquet (B.), « Vers l'assurance chômage universelle », *Dr. soc.* 2018. 592.

Counter (B.), « Origines et impacts de la flexicurité », *courrier hebdomadaire du CRISP* 2011/10-11 (n°2095-2096), pp. 5-64.

Coursier (P.), « Protection sociale : à quand la fin des réformes paramétrique ? » *JCP S* 2018. 1404.

- « Quelles normes sociales pour les entrepreneurs de l'économie collaborative et distributive ? » *JCP S* 2016. 1400 ;

- « Le droit social face à l'économie collaborative et distributive » *JCP S*. 2016. 1389.

Cristina Ribeiro Costa (A.), « Protection sociale et accès aux soins des travailleurs de plateformes au Portugal : un débat indissociable de la question de la nature des relations de travail », *Dr. soc.* 2022. 1034.

Croizat (A.), « La réalisation du plan de Sécurité sociale », *RFT* 5-6, 1946, p. 387.

Da Silva (A.), « La conception du travail dans la Bible et dans la tradition chrétienne occidentale », *Théologiques* 3/2 (1995), pp. 85-109.

Damon (J.), « Tour du monde du revenu universel », *Dr. soc.* 2020. 811 ;

- « Le projet de RUA, c'est le projet de RSA », *RDSS* 2020. 238 ;

- « Sécurité sociale et croissance économique : une synthèse des études », *RDSS*. 2017. 326 ;

- « Le revenu universel en question(s) », *RDSS* 2016. 467 ;

- « Revenu universel : le cas de l'Alaska », *RDSS* 2011. 658 ;

- « Travailleurs pauvres : de quoi parle-t-on ? », *Dr. soc.* 2009. 292.

Daniel (C.), Tuchsirer (C.), « Assurance, assistance, solidarité ; quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », *La revue de l'IRES*, n°30, 1999/2, pp. 5-29.

Daugareilh (I.), « La santé des travailleurs de plateformes en France », *Dr. soc.* 2022. 997.

Dayan (J.-L.), « Comment donner corps à la sécurité professionnelle ? », *Dr. soc.* 2016. 840.

De Basquiat (M.), Fragonard (B.), « Regards croisés sur la mise en place d'un revenu universel et d'une allocation familiale unique », *RDSS* 2023. 517.

Deloffre (R.), « Présentation de la tarification des AT/MP et de son contentieux », *Village de la justice.*

Depincé (M.), Mainguy (D.), Siau (B.), « Requalification de la relation contractuelle entre une plateforme et un chauffeur de VTC en contrat de travail salarié – Aspects de droit du travail et de droit de la concurrence », *JCP E* 2020. 1282.

Desbarats (I.), « Quel statut social pour les travailleurs des plateformes numériques ? La RSE en renfort de la loi », *Dr. soc.* 2017. 971.

Devetter (F-X.), Nirello (L.) (Coord.), « Formes d'économie collaborative et protection sociale », *RFAS* 2022.

Didry (C.), « Au-delà de la subordination, les enjeux d'une définition légale du contrat de travail », *Dr. soc.* 2018. 229.

Dif-Pradalier (M.), Higelé (J-P.), Vivés (C.), « A propos du compte personnel d'activité : la sécurisation des parcours professionnels n'attache pas les droits à la personne », *Dr. soc.* 2016. 823.

Dirringer (J.), Del Sol (M.), « Un rapport mutique sur les enjeux de protection sociale », *Dr. soc.* 2021. 223.

Dockès (E.), « Notion de contrat de travail », *Dr. soc.* 2011. 546.

Du Tertre (C.), « Travail salarial » et théorie de la régulation : apports et limites », *Travailler* 2013/1 (n°29), pp. 17-28.

Dufour (A-C.), « La poursuite assumée de la fiscalisation de la Sécurité sociale », *RDSS* 2017. 983.

Dufourcq (N.), « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Dr. soc.* 1994. 291.

Dujarier (M-A.), « Droit du travail ou droit du salariat ? » *Dr. soc.* 2018. 242 ;

- « De l'utopie à la dystopie : à quoi collabore l'économie collaborative ? » *RFAS*, 2018, p. 92.

Dulac (K.), Gaouaoui (T.), « Composer avec le télétravail transfrontalier », *JCP S* 2022, 1055.

Dumon (D.), « L'expérience belge du « droit à l'intégration sociale », *Dr. soc.* 2020. 816.

Dupeyroux (J-J.), « Centenaire de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un deal en béton ? », *Dr. soc.*, 1998. 631 ;

- « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. soc.* 1995. 713 ;

- « Améliorer la législation des accidents du travail. Faux problèmes et vraies impasses », *Dr. soc.* 1990. 683 ;

- « Les conditions de l'affiliation obligatoire au régime général de la Sécurité sociale », *D.* 1962, Chron. 179 ;

- « Quelques réflexions sur le droit de la Sécurité sociale », *Dr. soc.* 1960.

Dupouey-Dehan (C.), « Situations familiales et protection sociale des travailleurs indépendants : quelles évolutions ? », *RDSS* 2020. 754.

Durand (P.), « Exploration d'une terre inconnue : la sécurité sociale », *Dr. soc.* 1949. 201.

Duverger (T.), « La fabrique politique d'une expérimentation sociale : les départements et l'expérimentation du revenu de base », *RDSS* 2020. 260.

Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale, « Mutations du travail et protection sociale », *Regards*, octobre 2019.

Elbaum (M.), « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme «à tout faire» qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux (2^e parties) », *RDSS* 2020. 737 ;

- « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux (1^e partie) », *RDSS* 2020. 548.

Escande-Varniol (M-C.), « UBER est un service de transport, mais quel statut pour les chauffeurs ? », *SSL* n°1804, 26 février 2018, p. 4.

Etude, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 », *JCP S* 2022. 1002.

Euzéby (C.), « L'individualisation/universalisation des droits de la protection sociale, un processus en marche dans l'Europe continentale », *RFAS* 2018, p. 149.

Ewald (F.), « Qu'est-ce que le risque social », *Regards (EN3S)*, n°40, 2011, p. 129.

Eydoux (A.), « Demandeur d'emploi, du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », *Dr. soc.* 2018. 286.

Eymery (M.), « Sécurité sociale et solidarité : quel avenir ? », *Les Tribunes de la santé* 2007/4 (n°17), pp. 105-114.

Favennec-Héry (F.), « Les frontières de l'emploi : des évolutions ? », *JCP S* 2022. 1105 ;

- « Quel régime pour les travailleurs des plateformes ? », *JCP S* 2020. 2044.

Ferkane (Y.), « Le paritarisme à l'épreuve de l'universalisation de la protection sociale », *RFAS* 2018, p. 103.

Fernandez Prol (F.), « Le revenu minimum vital espagnol : contexte et nouvelle prestation », *Dr. soc.* 2020. 826.

Fiorentino (A.), « Le droit du travail britannique à l'épreuve de l'économie participative », *Dr. soc.* 2019, 177.

Fontanaud (D.), Lokiec (P.), « Regards croisés sur la notion de contrat de travail et son évolution », *JCP S* 2020. 2042.

Fontaine (F.), Joly (L.), « La réforme de l'assurance chômage, acte de décès de la flexisécurité à la française ? », *RDT* 2022. 619.

Forest (V.), « Analyse du discours patronal sur la flexibilité. Une lecture juridique et économique », *SSL* n°1680, 8 juin 2015, p. 19.

Fourmont (N.), Pichon (A.), « Flexibilité du travail et de l'emploi, Contextes, pratiques et stratégies », 2006.

Frabre (A.), « Les travailleurs des plateformes sont-ils des salariés ? Premières réponses frileuses des juges français », *Dr. soc.* 2018. 547.

Fragonard (B.), « Trente ans après : retour sur les arbitrages initiaux du RMI et leur évolution », *RDSS* 2020. 213.

Fretel (A.), « Réforme du marché du travail : que disent les « exemples » étrangers ? », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 155, 2016, p. 3.

Friot (B.), « Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé », *Revue de l'IREs*, n°30, 1999/2, pp. 219-228.

Frouin (J-Y.), « Réguler les plateformes numériques de travail », *Dr. soc.* 2021. 201.

- Gamet (L.)**, « Le travailleur et (les deux visages) de l’algorithme », *Dr. soc.*, 2022 ;
- « Les Gilets jaunes et la question sociale », *Dr. soc.* 2019. 564.
 - « Uberpop », *Dr. soc.* 2015. 929.
- Garcia Romero (B.)**, « L’assurance chômage pour les indépendants en Espagne », *Dr. soc.* 2018. 641.
- Gardes (D.)**, « Travail et activité : le sens des mots », *Dr. soc.* 2020. 806.
- Gauriot (R.)**, « Uber Brésil : un choix de politique jurisprudentielle hasardeux », *JCP S* 2020. 2076.
- Gauriou (B.)**, « Le suivi du télétravail », *JCP S* 2020. 3017.
- Gazier (B.)**, « Sécurisation des transitions professionnelles et compte personnel d'activité : remettre la charrue derrière les bœufs », *Dr. soc.*, 2016. 829.
- Géniaut (B.)**, « La flexibilité dans le discours des juristes du travail, Flexibilité du droit, droit de la flexibilité et « *nouvel esprit du capitalisme* » », *SSL* n°1680, 8 juin 2015, p. 29.
- Geoffroy (R.)**, « Revenu de base : les propositions des candidats à la présidentielle », *Le Monde*, 21 octobre 2016.
- Georges (B.)**, « Futur du travail : la peur de la fin du salariat », *Les Echos*, 18 janvier 2016.
- Gibaud (B.)**, « Mutualité/sécurité sociale : un couple sous tension, Vingtième siècle », *Revue d'histoire*, Vol. 48, n°4, 1995, pp. 119-130.
- Ginon (A-S.)**, « La Couverture Complémentaire Santé Solidaire », *RDSS* 2020. 717.

Gomes (B.), « Réguler les plateformes numériques de travail » : lecture critique du « rapport Frouin », *Dr. soc.* 2021. 207.

Gonié (J.), « Le télétravail en France, les principaux points de la recommandation du forum des droits sur l'internet », *Dr. soc.* 2005. 273.

Guedes da Costa (S.), Morel (F.) Raynaud (E.), Formes atypiques d'activité : de la défiance à la régulation, *JCP S* 2023. 1027.

Guiomard (F.), Jad (A.), « Les principes d'universalité et d'égalité dans la réforme du système de retraite », *Dr. soc.* 2021. 294.

Guyot (H.), « La mise en place du télétravail : les accords collectifs après la crise sanitaire », *JCP S* 2020. 3016 ;

- « La place de l'entrepreneur dans l'intermédiation numérique », *JCP S* 2020. 2075 ;
- « Le télétravail en tant de crise sanitaire, un nouveau sport national », *JCP S* 2020, 135 ;
- « L'adaptation du droit du travail à l'ère numérique », *JCP S* 2016, 1310.

Harris (J.), « Le compromis de Beveridge. Contrat de citoyenneté dans la protection sociale (1934-1948) », *Revue française de science politique*, 1995, p. 596.

Hartzen (A.), « L'accès aux soins de santé et aux indemnités maladie des travailleurs de plateformes en Suède », *Dr. soc.* 2022. 1016.

Hasdenteufel (S.), « Le travail au Moyen-Age, entre enfer et paradis », in *L'information psychiatrique* 2019/5 (Vol. 95), pp. 323-329.

Hennequin (F.), Videcoq (E.), « Service public de l'emploi et droits des chômeurs : la bonne équation », *Dr. soc.* 2018. 286.

Henrion (S.), « En question : le télétravail comme mode d'organisation », *JCP S* 2018. 111.

Héricourt (J.), Chevandier (T.) (Coor.), « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité », *Fondation Jean-Jaurès*, 2016.

Hesse (P-J), « La genèse d'une loi : de la révolution industrielle à la révolution juridique », *Dr. soc.* 1998. 638.

Hollo (A-L.), « Le système des minima sociaux en Allemagne », *Dr. soc.* 2020. 836.

Hyafil (J-E.), « Du RSA au revenu universel : enjeux redistributifs et sociaux d'une réforme sociofiscale », *RFAS* 2018, p. 53.

Isidro (L.), « L'universalité en droit de la protection sociale », *Dr. soc.* 2018. 378.

Jacquelet (C.), « La notion de subordination face à l'économie numérique », *SSL* n°1725, 30 mai 2016, p. 5.

Jacqueson (C.), « La flexicurité et l'assurance chômage à la danoise », *Dr. soc.* 2018. 637.

Jemmaud (A.), « Le régime des travailleurs des plateformes, une œuvre tripartite », *Dr. ouvrier* 2020. 181.

- « Uber, Delivroo : requalification des contrats ou dénonciation d'une fraude à la loi ? », *SSL* suppl. n°1802, 12 février 2018, p. 45.

Jemmaud (A.), Le Friant (M.), « L'incertain droit à l'emploi », *Travail, Genre et société*, 1999/2 (n°2), pp. 29-45.

Jensen (H.), « Is the Danish welfare state really universal ? », *RFAS* 2018, p 211.

Jobert (B.), « Une troisième voie très britannique. Giddens et l'Etat-Providence », *Rev. fr. sociol.*, n°43-2, 2002. 407.

Joly (L.), « Le financement de l'assurance chômage : un facteur d'insécurité sociale », *Dr. soc.* 2022. 1033.

- « L'élargissement de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants », *Dr. soc.* 2018, 598.

Jouhet (A.), « Télétravail sans frontières » *Cah. DRH*, juin 2021, p. 2.

Kasagi (E.), « L'aide sociale au Japon à la recherche d'un niveau de vie minimum », *Dr. soc.* 2020. 842.

Keim-Bagot (M.), « Faut-il élargir le champ des maladies professionnelles ? », *Dr. soc.* 2017. 929.

Kerbourc'h (J-Y.), « Indemnisation du chômage et déclin de la logique assurantielle », *Dr. soc.* 2018. 607.

Kerschen (N.), « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *Revue française de science politique*, 1995, p. 570 ;

- « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de Sécurité sociale de 1945 », *Dr. ouvrier* 1995. 415.

Kessler (F.), « L'obligation d'affiliation aux régimes des professions libérales : des difficultés sans fin », *RDSS* 2012. 213.

Klein (B-W.), Rones (P. L.), « A profile of the working poor », *Monthly Labor Review*, October 1989, pp. 3-11.

La Rosa (S.), « L'accès aux soins des travailleurs de plateformes, quelles bases juridiques pour quelle action européenne ? », *Dr. soc.* 2022. 1050.

Laborde (J-P.), « Le revenu universel d'activité universel, fort bien, mais en quel sens ? », *Dr. soc.* 2020. 786 ;

- « Le revenu universel, un objet complexe », *Dr. soc.* 2017. 287 ;
- « Le Compte personnel d'activité, annonciateur de la réforme de notre système de protection sociale ? », *Dr. soc.*, 2016. 834.

Lacore-Martin (E.), « L'utopie de Thomas More à Rabelais : sources antiques et écritures », Kentron, *Revue pluridisciplinaire du monde antique*, n°24, 2008, pp. 123-148.

Lafargue (M.), « La personne au centre des réformes sociales : le compte personnel d'activité », *RDSS* 2016. 358.

Lafargue (Y.), Verkindt (P-Y.), « Loi sur le télétravail, une avancée ? », *RDT* 2013. 9.

Lafore (R.), « Les jeunes majeurs et le « revenu garanti » : pas si simple ! », *RDSS* 2020. 245 ;

- « Le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles : questions récurrentes et enjeux contemporains », *RDSS* 2018. 577 ;
- « Le principe d'égalité dans la Sécurité sociale : incertitudes et ambiguïtés de sa construction contentieuse », *Dr. ouvrier* 2016, n°816 ;
- « La notion de risque social », *Regards (EN3S)*, n°29, 2006,
- « L'allocation universelle : une fausse bonne idée », *Dr. soc.* 2000. 686 ;
- « La CMU : un nouvel îlot dans l'archipel de l'assurance maladie », *Dr. soc.* 2000. 21.

Lagrave (M.), « Assurance et solidarité dans la sécurité sociale », *Dr. soc.* 1996. 502.

Lampert (A.), « Entre salarié et indépendant, un débat frontalier permanent », *JCP S* 2020. 3096.

- « Le télétravail, outil de gestion de crise. Et après ? » *JCP S* 2020. 360.

Langlois (P.), Jolivet (G.), « Le « smart work » ou travail flexible : une nouvelle révolution dans le monde du travail ? », *JCP S* 2022. 152.

Larrazet (C.), « Régime des plateformes numériques, du non-salariat au projet de charte sociale », *Dr. soc.* 2019. 167.

Le Dréau (A.), « Intelligence artificielle : va-t-elle remplacer l'humain ? », *La Croix Hebdo*, 29 avril 2023.

Leaper (R.), « Le rapport Beveridge dans son contexte historique », *RISS* n°1-2, 1992. 21.

Leborgne-Ingeleare (C.), « T... comme télétravail », *JA* 2011, n°444. 50.

Leclerc (O.), Pasquier (T.), « La dépendance économique en droit du travail : éclairages en droit français et en droit comparé », *RDT* 2010. 83.

Lederlin (E.), « La loi du 8 août 2016 consacre -t-elle la naissance d'un droit de l'activité ? », *JCP S* 2016, 1367 ;

- « Le travail numérique à l'épreuve du droit social : l'appréciation du lien de subordination selon le principe de réalité », *JCP S* 2015. 1415.

Lefebvre (A.), « L'expérimentation du revenu de base en Finlande », *Dr. soc.* 2017. 325.

Lefresne (F.), « Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnels », *Chronique internationale de l'IRES*, n°115, 2008, p. 3.

Lenoir (C.), Schechter (F.), « Le portage salarial doit sortir de ses ambiguïtés », *Dr. soc.* 2012. 771.

Lerouge (L.), « Un accord -cadre des partenaires sociaux européens sur le numérique : quel encadrement pour la protection de la santé au travail ? », *SSL n°1927*, 2 novembre 2020. p. 5.

Lhernould (J-P.), « Chercher du travail en Europe ? », *Dr. soc.* 2018. 630.

Lockiec (P.), « Le travailleur et l'actif », *Dr. soc.* 2009. 1017.

Lockiec (P.), Robin-Olivier (S.), « Le discours sur la flexibilité, le droit du travail et l'emploi », *RDT* 2006. 48.

Loiseau (G.), « La qualification des plateformes de mise à disposition de personnel », *JCP S* 2023. 1064 ;

- « Travailleurs des plateformes de mobilité : où va-t-on ? Ord. n°2021-484, 21 avr. 2021 – D. n°2021-501, 22 avr. 2021 », *JCP S* 2021. 1129 ;
- « Statut juridique des travailleurs des plateformes : la CJUE prend position », *JCP S* 2020. 1247 ;
- « Le droit tourmenté des travailleurs de plateformes », *JCP S* 2022. 1137 ;
- « Situation des travailleurs des plateformes : la confrontation des options, la réalisation des choix », *JCP S* 2020. 2045 ;
- « Le droit du travail en boussole », *JCP S* 2020.1080 ;
- « Travailleurs des plateformes : un naufrage législatif L. 2019-1428, 24 déc. 2019 », *JCP S* 2020. 1000 ;
- « Les livreurs sont-ils des salariés des plateformes numériques ? », *JCP S* 2018. 1398.
- « Requalification du contrat d'un conducteur VTC », *Comm. com. Electr.* 2017. 23.

Luttringer (J-M.), « La difficile naissance du compte personnel d'activité », *Dr. soc.* 2016. 800 ;

- « Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique », *Dr. soc.* 2014.

Luttringer (J.-M.), Soldini (D.), « L'ambition « universaliste » du nouveau droit de la formation tout au long de la vie », *RFAS* 2018, p. 39.

Maggi (B.),

- « Critiques sur la notion de flexibilité », *Revue française de gestion*, 2006/3 (n°162), pp. 35-39.

Maggi-Germain (N.), « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *Dr. soc.*, 2016. 792 ;

- « Le compte personnel d'activité – Avant-propos », *Dr. soc.* 2016. 788 ;
- « Le compte personnel de formation », *Dr. soc.* 2013.

Magoga-Sabatier (S.), « En Suisse, un accès aux soins à géométrie variable pour les travailleurs de plateformes », *Dr. soc.* 2022. 1007.

Magrod (C.), « Le revenu universel : une réponse aux freins à l'accès au(x) droit(s) et au non-recours ? », *Dr. soc.* 2020. 781.

Mahfouz (S.), « Le compte personnel d'activité : de l'utopie au concret », *Dr. soc.*, 2016. 789 ;

- « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *Dr. soc.*, 2016. 792.

Mallet-Bricout (B.), « Le portage salarial, un mélange des genres contractuels », *RTD civ.*, 2015, 712.

Marchand (O.), « Salarier et non-salarier dans une perspective historique », *Economie et Statistique* n°319-320, 1998 9/10.

Marié (R.), « La prime d'activité : une prestation symbole d'une universalité professionnelle assistancielle ? » *Dr. soc.* 2022. 461 ;

- « La sécurité sociale des travailleurs indépendants : évolutions et perspectives », *RDSS* 2020. 372 ;
- « La couverture maladie universelle », *Dr. soc.* 2000.

Marrocchella (J.), « Télétravail : panorama de jurisprudence de cours d'appel 2018-2020 », *JCP S* 2020. 3019.

Martial-Braz (N.), « De quoi l' « ubérisation » est-elle le nom ? », *Dalloz IP/IT* 2017, p.133.

Martin (P.), « Le revenu universel à nouveau : de quoi parle-t-on ? », *Dr. soc.* 2020. 770.

Maruani (M.), « Les working poor, version française travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s pauvr(e)s pauvres ? » *Dr. soc.* 2003. 696.

Marzo (C.), « L'accès aux soins des travailleurs de plateformes numériques : perspectives comparées et internationales », *Dr. soc.* 2022. 987.

- « Vers un devoir de vigilance pour les plateformes numériques ? », *Dr. soc.* 2021. 708.

Massé (D.), Borel (S.), Demailly (D.), « Comprendre l'économie collaborative et ses promesses à travers ses fondements théoriques », *Working Papers n°04/15*, Iddri.

Maximin (N.), « Exercice illégal d'une activité de transport : Uberpop, c'est (presque) fini ! », *Dalloz actualité*, 17 juillet 2017.

Mazuyet (E.) (Dir.), « La mesure des flexibilités du droit du travail », *SSL n°1680*, 8 juin 2015.

Millerand (A.), « Travailleur indépendant - Pour comprendre les plateformes numériques, il faut aller au-delà du droit du travail », *JCP S* 2020. 294.

Montel (O.), « Economie collaborative et protection sociale : mieux cibler les plateformes au cœur des enjeux », *RFAS* 2018, p. 15.

Montpellier (T.), « Vers une indemnisation du chômage plus universel ? », *JCP S* 2018. 1313 ;

- « Accord relatif à la réforme de l'assurance chômage : une évolution à la marge ANI 22 févr. 2018 », *JCP S* 2018. 64.

Morieux (L.), « Réforme de l'assurance chômage : remise en cause de la logique contributive », *JA* 2019, n°592, p.31.

Morvan (P.), « L'avènement du RSI, Ord. n° 2005-1528 et n° 2005-1529 du 8 déc. 2005 », *JCP S* 2006. 1152.

- « La chimère du contrat de travail unique, la fluidité et la créativité », *Dr. soc.* 2006. 959.

Morvan (P.), Dupeyroux (J-J), « Eloge juridique et épistémologique du portage salarial », *Dr. soc.*, 2007. 607.

Nadalet (S-G.), « Le « revenu de citoyenneté » italien : quelle place pour le travailleur ? », *Dr. soc.* 2020. 821.

Not (G.), « La protection sociale complémentaire facultative des non-salariés : le cadre de la loi n°94-126 du 1^{er} février 1994 dite « loi Madelin » », *RDSS* 2016. 827.

Odoul-Asorey (I.), « Portage salarial : un rappel de la réserve de loi en droit du travail », *Constitutions*, 2014. 368.

Ory (P.), « L'abandon de la condition d'activité professionnelle pour l'ouverture des droits aux prestations familiales », *Dr soc.* 1978. 14.

Palier (B.), Bonoli (G.), « Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s) », *Revue française de science politique*, 1995, p. 668.

Pasquier (T.), « Travailleur des plateformes et charte « sociale » : un régime en clair-obscur », *AJ contrat*, 2020, p.60.

- « Sens et limites de la qualification de contrat de travail. De l'arrêt FORMACAD aux travailleurs « ubérisés » », *RDT* 2017. 95.

Paul (S.), « L'impact d'une nouvelle technologie sur l'emploi », *Revue d'économie industrielle*, Vol. 17, Tome III, 1981, pp. 76-91

Pellet (R.), « Étatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale » *Dr. soc.* 2020. 750.

Péri (M.), « La régulation de l'ubérisation », *Dalloz IP/IT* 2017, p.144.

Perrin (G.), « Le plan Beveridge : les grands principes », *RISS* n°1-2, 1992. 45.

Peskine (E.), « Entre subordination et indépendance : en quête d'une troisième voie », *RDT* 2008. 371.

Petit (F.), « Le droit à l'accompagnement professionnel », *Dr soc.* 2020. 390 ;
- « Le devoir de travailler », *Dr. soc.* 2019. 103.

Postel-Vinay (D.), « La création du régime social des indépendants (RSI) : un essai à transformer? », *Dr. soc.* 2007. 207.

Probst (A.), « Télétravail au domicile », *Dr. soc.*, 2006. 1109.

Pujol (E.), « Le travailleur des plateformes, un indépendant à part ? », *JCP S* 2020. 2043.

Radé (C.), « Hausse du chômage et réforme du marché du travail : chercher l'erreur... », *Dr. soc.* 2018. 865.

Ravaindran (C.), « La portabilité des garanties santé et prévoyance à l'épreuve des mutations de l'économie », *RDSS* 2022. 112.

Ray (J.-E.), « De l'ANI du 26 novembre 2020 sur le télétravail à l'avenir du travail à distance », *Dr. soc.* 2021. 236.

Renault (M-C.), « Le salariat est-il menacé ? » *Le Figaro*, 28 mars 2016.

Rivoal (O.), « La dépendance économique en droit du travail », *D.* 2006, p.891.

Robert (E.), Cadoret (C.), « Quelle assurance chômage pour les travailleurs indépendants ? » *Dr. soc.*, 2018. 614.

Rojas (D.), « Vers l'uniformisation du statut d'accès aux soins pour les travailleurs de plateformes en Espagne », *Dr. soc.* 2022. 1042.

Roman (D.), « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux » » *RDSS* 2009. 63.

Ronet-Yague (D.), « Le critère du temps dans les accidents liés au travail », *Dr. soc.* 2022. 37.

Sachs (T.), Vernac (S.), « Pouvoir et responsabilité au sein des plateformes : de la fiction au réalisme », *Dr. soc.* 2021. 216.

Salomon (R.), « La solution de l'arrêt Uber et ses incidences pénales en matière de travail dissimulé », *JCP S* 2020, 2014.

Saramito (F.), « Aux origines de la réparation des accidents du travail, la naissance de la loi du 9 avril 1998 », *Dr. ouvrier* 1998. 185.

Sargos (P.), « Le droit au maintien des prestations et des garanties dans l'assurance de prévoyance collective », *JCP G* 2001. 363.

Sciberras (J-C.), Lafore (R.), « La France est-elle sur la voie de la flexisécurité ? », *RDT* 2018. 642.

Sellam (J.), « Le modèle d'accès à la santé en Angleterre à l'épreuve du statut du travailleur de plateforme », *Dr. soc.* 2022. 1026.

Simon (D.), « Les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Tome 34, n°4, 1987, pp. 587-615.

Simon (P.), « Uber saisi par le droit du marché intérieur » *RAE* 2017, n°3, p. 521.

Simonet (M.), « Subordination, dépendance, bénévolat », *Dr. soc.* 2018. 239.

Soubès (B.), Probest (A.), « Controverse : Faut-il une « autre réforme du télétravail » ? », *RDT* 2020. 514.

Spaeth (J-M.), « Rénover la Sécu pour qu'elle reste elle-même », *Dr. soc.*, 1996. 246.

Spieser (C.), « La fin du modèle de flexicurité face à la résilience des modèles nationaux ? Syndicats et négociations sur l'emploi en Allemagne, en France et en Italie », *Politique européenne*, 2013/4 (n°42), pp. 72-95.

Stergiou (A.), « Le revenu minimum garanti en Grèce », *Dr. soc.* 2020. 831.

Supiot (A.), « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Dr. soc.*, 1997. 229.

Tabuteau (D.), « La protection universelle maladie (PUMA) : une transfiguration législative de l'assurance maladie (première partie) », *RDSS* 2015. 1058.

Tangian (A.), « European flexicurity: concepts and consistent policies », Hans Böckler Foundation, D-40476 Düsseldorf, Germany.

Tauran (T.), « Haro sur le régime social des indépendants : vive le régime général ! », *RDSS* 2017. 993 ;

- « L’assujettissement au régime général de la sécurité sociale et le critère du lien de subordination : évolutions récentes », *Dr. soc.* 2009. 195.

Teissier (A.), « En question : Plateformes numériques, faut-il encore opposer travail salarié et travail indépendant ? », *JCP S* 2019. 357.

Teyssier (C.), « Télétravail au domicile : une approche juridique des mutations en cours », *Dr. soc.* 2023. 38.

Thiébart (P.), « Pour une réglementation minimale de l’économie collaborative » *SSL* n°1706, 18 janvier 2016, p. 5.

Tournaux (S.), « Portage salarial : des salariés (presque) comme les autres », *Dr. soc.* 2021. 361 ;

- « Le CDI intérimaire : histoire d’un hors-la-loi protégé... par la loi », *Dr. soc.* 2018. 810.

Tuchszirer (C.), « Le modèle danois de “flexicurité”. L’improbable “copier-coller” », *Informations sociales* 2007/6 (n°142), pp. 132 à 141.

Vacarie (I.),

- « Le compte personnel d’activité ou la figure du travailleur mobile », *SSL* n°1722, 9 mai 2016, p.8.

Valdés Dal-Ré (F.), Leclerc (O.), « Les nouvelles frontières du travail indépendant. A propos du Statut du travail autonome espagnol », *RDT* 2008. 296.

Van Cleyenbreugel (P.), « Le droit de l’Union européenne et l’économie collaborative », *RTDE* 2017.

Van Den Bergh (K.), « La charte sociale des opérateurs des plateformes « Couvrez cette subordination que je ne saurais voir » », *Dr. soc.* 2020, 439.

Van Parijs (P.), « L'allocation universelle contre le chômage », *RFAS*. 1996.

Vaucheux (J.-M.), « Autonome vs indépendant », *VST - Vie sociale et traitements*, 2015/2 (n°126), pp. 128 -129.

Véricel (M.), « L'accord sur le télétravail : un accord de compromis qui reste à la marge du normatif », *RDT* 2021. 59.

Verkindt (P.-Y.), « Le revenu universel, une question *de* et *pour* la *philosophie sociale* », *RDSS* 2020. 229 ;

- « Un chantier à haut risques politiques : la réforme du système des retraites », *RDSS* 2017. 1028 ;

- « La loi portant création d'une couverture maladie universelle est enfin adoptée », *RDSS* 1999. 765.

Vernant (J.-P.), « Aspects psychologiques du travail dans la Grèce ancienne », *La Pensée*, n°66, 1956, pp. 80-84

- « Travail et nature dans la Grèce ancienne », *Journal de psychologie*, 1955, pp. 1-29.

Vignon (J.), Lelièvre (M.), « Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque », *RDSS* 2020. 269.

Viossat (L.-C.), « Le revenu universel au prisme de la Silicon Valley », *RDSS* 2020. 284.

Weissmann (R.), « Informatique et liberté - Nouvelles technologies et relations collectives de travail », *JCP S* 2018. 1050.

Willmann (C.), « Minima sociaux/RUA à l'épreuve de la contractualisation », *Dr. soc.* 2020. 796 ;

- « Pathologies psychiques : le tableau sombre des maladies professionnelles », *Dr. soc.* 2020. 995 ;

- « Assurance chômage : vers une nouvelle organisation juridique et financière », *JCP S* 2018. 1312.
- « Réformer l'assurance chômage », *Dr. soc.* 2018. 620 ;
- « Assurance chômage : un nouveau modèle ? », *Dr. soc.* 2018. 580 ;
- « Assurance chômage : une réforme ambitieuse, mais de nombreuses inconnues », *RDSS* 2017. 1017 ;
- « Le compte personnel d'activité : être et avoir », *Dr. soc.* 2016. 812 ;
- « Le portage salarial, ce mal-aimé », *Dr. soc.* 2015. 416 ;
- « Loi de sécurisation de l'emploi et assurance chômage : l'essentiel et l'accessoire », *Dr. soc.* 2013. 772 ;
- « Instauration d'un dispositif de « droits rechargeables » à l'assurance chômage », *JCP S* 2013, 1287 ;
- « Fusion ANPE-UNEDIC et nouveaux droits et devoirs du demandeur d'emploi : deux lois pour une même logique », *JCP S* 2008. 1475.

Wilthagen (T.), Tros (F.), « The concept of “flexicurity” : a new approach to regulating employment and labour markets », *Transfer*, n°2, 2004, p. 169.

Wood (D. E.), « L'évolution de l'assurance chômage au Canada », *Dr. soc.* 2018. 647.

VI- RAPPORTS, AVIS, ETUDES, DOCUMENTS PREPARATOIRES

Accos, Stat n°289, juillet 2019.

Amar (N.), Viossat (L-C.), *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, IGAS, mai 2016.

Antonmattei (P-H.), Sciberras (J-C.), *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, Rapport à M. le ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, novembre 2008.

Arnaud (F.) (Dir.), *Les retraités et les retraites*, éd. 2021.

Arnoult-Brill (E.), *La Sécurisation des parcours professionnels*, Conseil économique et social, mai 2007.

Arntz (M.), Gregory (T.) et Zierahn (U.), « The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries : A Comparative Analysis », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n°189, Éditions OCDE, 2016.

Barthélémy (J.), *Civilisation du savoir et statut du travailleur*, Les Notes de l'institut, institut de l'entreprise, novembre 2015.

Benedikt Frey (C.), Osborne (M. A.), *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* 2013.

Bourdin (J.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les perspectives de retour au plein emploi*, Sénat, mai 2001.

Bouvard (M.), Carcenac (T.), Chiron (J.), al., *L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace*, Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat, septembre 2015.

Breton (T.), *Le Télétravail en France. Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques*, Rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et au ministre des Entreprises et du Développement économique, Synthèse des rapports remis le 15 novembre 1993.

Cardoux (J-N.), Godefroy (J-P.), *Régime social des indépendants : 8 ans après la réforme, restaurer la confiance*, Rapport d'information n°587, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, Sénat, juin 2014.

Casilli (A.), Tubaro (T.), *Le Micro-Travail en France. Derrière l'automatisation, de nouvelles précarités au travail ?* Rapport final du projet DIPLAB, mai 2019.

Centre d'analyse stratégique, *De nouvelles organisations du travail conciliant égalité femme/homme et performance des entreprises,* Rapport au Premier ministre, novembre 2011 ;

- *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain,* Rapport au Premier ministre, novembre 2009.

CGT, *Enquête nationale sur le télétravail,* Dossier de presse 2020-2021.

Commission européenne, *Un agenda européen pour l'économie collaborative,* Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social européen, au Comité des régions, COM (2016) 356, 2 juin 2016.

- *Les plateformes en ligne et le marché unique du numérique. Perspective et défis pour l'Europe,* Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social européen, au Comité des régions, COM (2016) 172, 25 mai 2016.

Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques. Accompagner l'« ubérisation »,* septembre 2017.

Conseil d'orientation pour l'emploi, *Autorisation, numérisation et emploi. L'impact sur le travail,* Tome I, décembre 2017 ;

- *Autorisation, numérisation et emploi. L'impact sur les compétences,* Tome II, septembre 2017 ;

- *Autorisation, numérisation et emploi. Les impacts sur le volume, la structure et la localisation de l'emploi,* Tome I, janvier 2017 ;

- *L'évolution des formes d'emploi,* avril 2014.

Conseil Economique, social et environnemental, *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner,* Avis du Conseil

économique, social et environnemental sur le rapport présenté par J. Farache, rapporteure, au nom de la section des affaires sociales et de la santé, mai 2026.

Conseil National du Numérique, *Travail à l'ère des plateformes*, juillet 2020.

- *Travail, emploi, numérique. Les nouvelles trajectoires*, janvier 2016.

Cour de cassation, *Le risque*, Rapport annuel 2011.

Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, janvier 2013 ;

La sécurité sociale. Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012.

Dares, *Quels sont les usages des contrats courts ? Pratiques et points de vue d'employeurs et de salariés*, Analyse, n°18, mai 2021 ;

- *CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ?* Analyses, n°026, juin 2018.

David (E.), Dujin (A.), Olm (C.), Simon (M-O.), *Les actifs en situation de pauvreté : quelles expériences de la pauvreté ?*, CREDOC, novembre 2006.

Dupeyroux (M.), *Evolution des tendances des systèmes de Sécurité sociale des pays membres des communautés européennes et de la Grande-Bretagne*, Rapport pour le CECA, 1966.

Duthilleul (A.), *Le financement de la protection sociale*, Avis du Comité économique et social, décembre 2007.

Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale, *La Lura (liquidation unique des régimes alignés) : l'objectif de simplification est-il atteint ?*, Recherches-actions en protection sociale, 56^e promotion, 2017-2018.

Flamand (J.), *Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français*, France Stratégie, 2016.

Force Ouvrière, Institut de recherches économiques et sociales, *Le micro-travail en France, Derrière l'automatisation, de nouvelles précarités au travail ?* janv. 2019.

Forissier (M.), Fournier (C.), Puissat (F.), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur *le droit du travail applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants*, Sénat, mai 2020.

France Stratégie, *L'effet de l'automatisation sur l'emploi : ce que l'on sait, ce que l'on ignore*, La note d'analyse n°49, juillet 2016 ;

- *L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ?*, coordonné par Jolly (C.), Pouet (E.), mars 2016 ;

- *Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs*, enjeux, mars 2016 ;

- *Le CPA, de l'utopie au concret*, Rapport de la commission Compte personnel d'activité, Présidé par S. Mahfouz, octobre 2015.

Frankman (R.), « Ample Room at the Top : Financing a Planet-Wide Basic Income », prepared for the Tenth Biennial Meeting of the Basic Income European Network, 2004.

Frouin (J-Y.), *Réguler les plateformes numériques de travail*, Rapport au Premier Ministre, décembre 2020.

Gazier (B.), *La diversité des formes d'emploi*, CNIS, mars 2016.

Grandjean (C.), Obono (D.), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la protection sociale des travailleurs des plateformes numériques*, Assemblée Nationale, janvier 2021.

Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, 2 T., sept. 2020.

- *Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale*, mai 2018.

- *Rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement*, 3 T., oct. 2016.

Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Rapport du HCAAM. *Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurité sociale l'articulation entre Sécurité sociale et Assurance maladie complémentaire*, janv. 2022 ;

- *La place de la complémentaire santé et prévoyance en France*, janvier 2021.

INRS, *Dossier Télétravail*, 2021.

INSEE, *Insee Première*, n°1875, Octobre 2021 ;

- *Emploi et revenu des indépendants*, Collection Insee référence, éd. 2020.

Inserm, *Stress au travail et santé. Situation chez les indépendants*, Les éditions Inserm 2011.

Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi*, avril 2019.

Joly (C.), Prouet (E.) (coord.), *L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ?*, Document de travail n°2016.04, France Stratégie Mars 2016.

Julien (P-A.), Cadieux (L.), *La mesure de l'entrepreneuriat*, Institut de la statistique du Québec, Science, technologie et innovation, Décembre 2010.

Le Forum des droits sur internet, *Le télétravail en France, recommandation*, Déc. 2004.

Létroublon (C.), Mourlot (L.), *Les pluriactifs : quels sont leurs profils et leurs durées de travail ?* Dares Analyses n°2016-060, 2016.

Mercier (R.), Savary (R-P.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur robotisation et emplois de service*, Sénat, novembre 2019.

Mettling (B.) à l'attention de Mme Myriam El Khomri, Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, *Transformation numérique et vie au travail, Transformation numérique et vie au travail*, septembre 2015.

Ministère du travail, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, avec le soutien financier du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels, Réalisation d'une étude qualitative à partir de 2 régions sur le compte personnel de formation, Tome I, Rapport final, juillet 2018.

Milewski (F.), « Le travail à temps partiel », OFCE, les notes, n°38/ 13 décembre 2013.

Montel (O.), « L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques », *Dares, Document d'études*, n°213, août 2017.

Morange (P.), *Rapport d'information rapport déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexisécurité à la française*, Assemblée nationale, avril 2010.

Morel-A-L'Huissier (P.), *Du télétravail au travail mobile*, Rapport au Premier ministre, 2006.

Nora (S.), Minc (A.), *L'informatisation de la société*, rapport à Monsieur le Président de la République, janvier 1978.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, « Revenu universel, revenu minimum garanti : quels liens avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? », *La Lettre*, n°1, mars 2017.

OCDE, *L'avenir du travail*, 2019

OFCE, Sénat, Science po, *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance chômage*, décembre 2018.

Pennel (D.), *Pour un Statut de l'Actif. Quel droit du travail dans un société post-salariale ?*, Génération Libre, septembre 2015.

Percheron (D.), *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France*, Sénat, Octobre 2016.

Perulli (A.), *Travail économiquement dépendant/parasubordination : les aspects juridiques, sociales et économiques*, 2003.

Roland Berger Strategy Consultants, *Les classes moyennes face à la transformation digitale*, 2014.

Savoldelli (P.), *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur : « l'uberisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? »*, Sénat, septembre 2021,

Sénat, *8 questions sur l'avenir du télétravail, vers une révolution du travail à distance ?*, octobre 2021.

Tavan (C.) « Public, privé, indépendant : des changements de statuts nombreux au fil des carrières », in *L'emploi, nouveaux enjeux*, coll. « Insee références », 2008.

TerraNova, *Pour un minimum décent. Contribution à la réforme des minimas sociaux*, Novembre 2016

Terrasse (P.), *Rapport au premier ministre sur l'économie collaborative*, février 2016.

Thiéry (S.), *Les nouvelles formes du travail indépendant*, Les avis du CESE, novembre 2017.

Urssaf, « Fin 2021, le nombre de travailleurs indépendants dépasse désormais les 4 millions » *Stat'ur n°351, bilan*, décembre 2022.

VII- ACTES DE COLLOQUES ET CONTRIBUTIONS A DES OUVRAGES COLLECTIFS

Arena (L.), Brosse (J.), Chataigneau (A.), *Rencontre de droit économique, Quelles régulations pour l'économie collaborative ? Un défi pour le droit économique*, Dalloz, Actes des Rencontres de droit économique, Faculté de droit et sciences politiques de l'Université Nice Sophia Antipolis, 15-16 décembre 2016.

Conseil National de l'Information Statistique, *L'économie numérique : enjeux pour la statistique publique*, colloque du 7 mars 2018.

Borgetto (M.), « Discours prononcé le 23 mars 1945 à l'école nationale d'organisation économique et sociale », obs., in W. Mastor, J. Benetti, P. Egea, X. Magnon, *Les grands discours de la culture juridique*, Dalloz, 2^e éd., 2020.

Borgetto (M.), Ginon (A-S.), Guiomard (F.), Piveteau (D.) (Dir.), *Travail et protection sociale de nouvelles articulations ?* : actes du colloque organisé le 17 et 18 novembre 2018, LGDJ, 2017.

Borgetto (M.), Ginon (A-S.), Guiomard (F.), et al., *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?* : actes du colloque, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 8 et 9 octobre 2015, Dalloz, 2016.

Borgetto (M.), Lafore (R.), « La lancinante question du revenu universel », in *Droits, protections, proximité*, Mél. en l'Honneur du professeur H. Rihal, 2021, PUJ Poitiers, p. 291.

Comité d'Histoire de la Sécurité sociale, *L'esprit de la réforme dans la sécurité sociale à travers son histoire*, colloque tenu au Ministère le mercredi 16 novembre 2005 à l'occasion du soixantième anniversaire de la Sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, 2006.

Descat (R.), « La représentation du travail dans la société grecque », in J. Annequin, E. Geny, E. Smadja (Dir.), *Le travail. Recherches historiques*, Les Belles Lettres, 1999, pp. 9-22.

France Comité d'histoire de la sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, *Un siècle de protection sociale en Europe*. Colloque tenu au Sénat les 24, 25, 26 octobre 1996, l'occasion du cinquantenaire de la sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, la Documentation française, 2001.

Jacquinot (N.), « La constitutionnalisation de la solidarité », in M. Hecquard-Théron (Dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, actes du colloque organisé par l'équipe, Théorie des actes et du contrôle des institutions publiques, 3 et 4 mars 2008, Presses de l'Université Toulouse Capitole, LGDJ, pp. 101-117.

Lamotte (B.), Massit (C.), « La flexibilité des marchés du travail à l'épreuve de la crise : plus de travailleurs pauvres ? » in Colloque « Inégalités et pauvreté dans les pays riches », Université Blaise Pascal, IUFM, Auvergne, Janv. 2012, Chamalières France.

Petit (P.), « L'insaisissable droit à l'emploi », in *Mélanges F. Gaudu*, IRJS éd., 2014, pp. 63-78.

Rivero (R.), Vedel (G.), « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : Le Préambule », in Rivero (R.), Vedel (G.), *Les problèmes économiques et sociaux de la constitution du 27 octobre 1946*, 1947.

Sirugue (C.), député de Saône-et-Loire, *Rapport au premier ministre, Repenser les minima sociaux*, avril 2016.

Trésor Direction Générale, *Les contrats courts : des questions juridiques aux enjeux économiques et sociaux*, Séminaire Politiques de l'emploi, Synthèse des interactions et des débats, 9 mars 2018.

Wilthagen (T.), Rogowski (R.), « The Legal regulation of transitional labour markets », in Schmid (G.), Gazier (B.), *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.

Sources

<http://basicincome.org/>

<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/>

<https://dictionnaire.lerobert.com/>

<https://ec.europa.eu/>

<https://www.economie.gouv.fr/>

<https://www.generationlibre.eu/>

<https://www.insee.fr/>

<https://www.larousse.fr/>

<https://www.ofce.sciences-po.fr/>

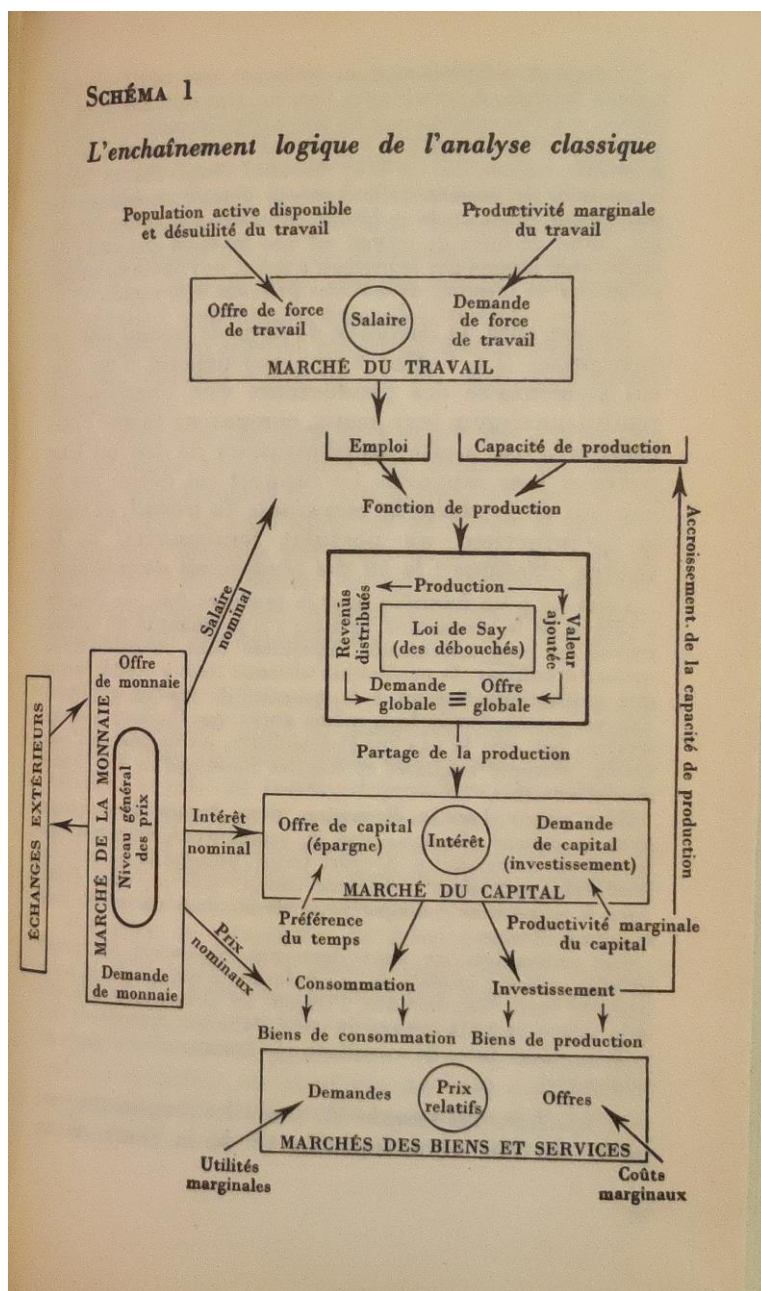
<http://www.revenudebase.info/>

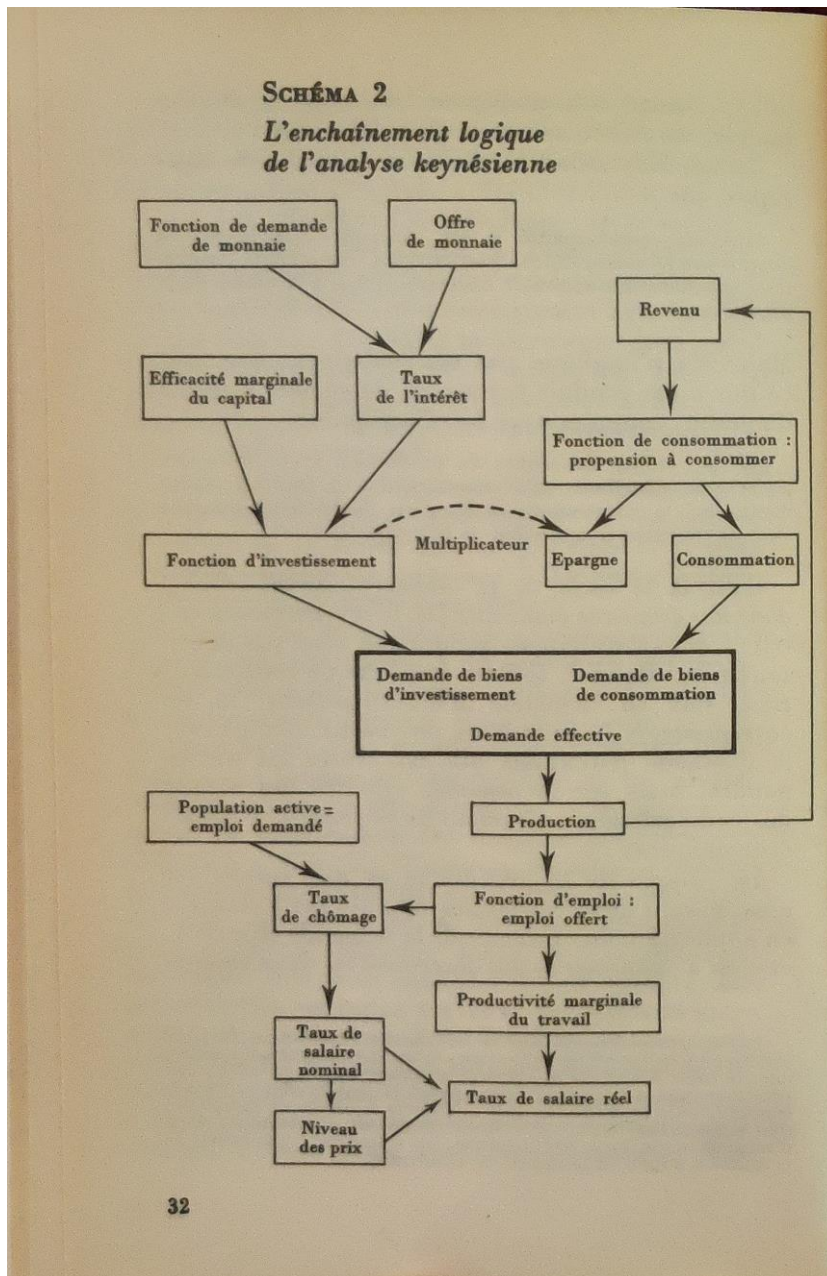
<https://www.securite-sociale.fr/>

<https://www.uberisation.org/>

Annexes

ANNEXE 1- COMPARAISON DES LOGIQUES CLASSIQUE ET KEYNESIENNE

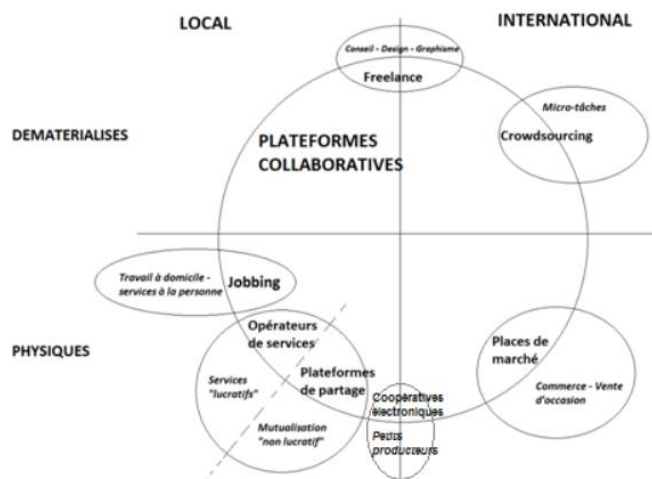




Source : P. Delfaud, *Keynes et le keynésianisme*, PUF, 5^e éd., 1991, pp. 13 et 32.

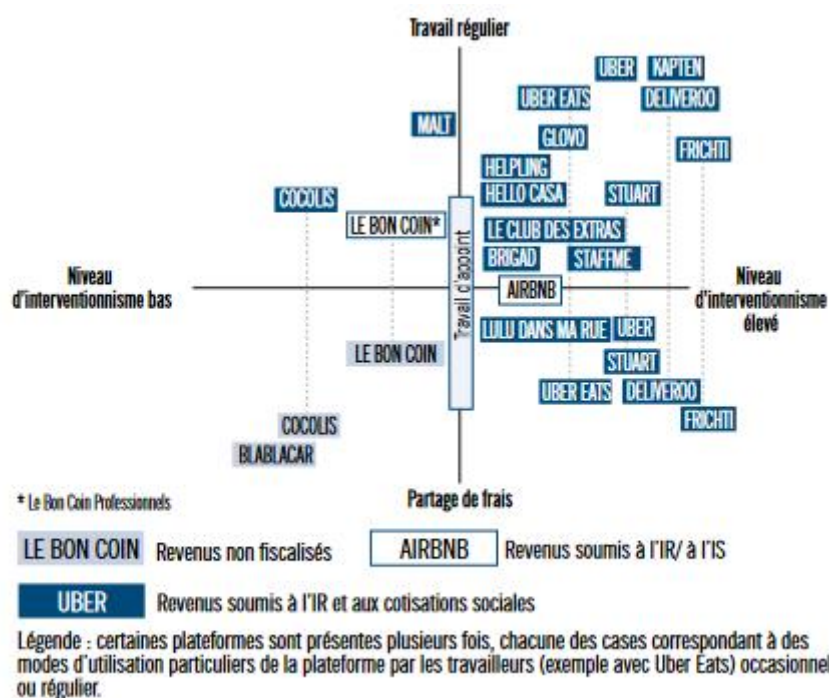
ANNEXE 2 – CLASSIFICATIONS DES PLATEFORMES

Typologie des plateformes d'emploi - IGAS



Source : IGAS

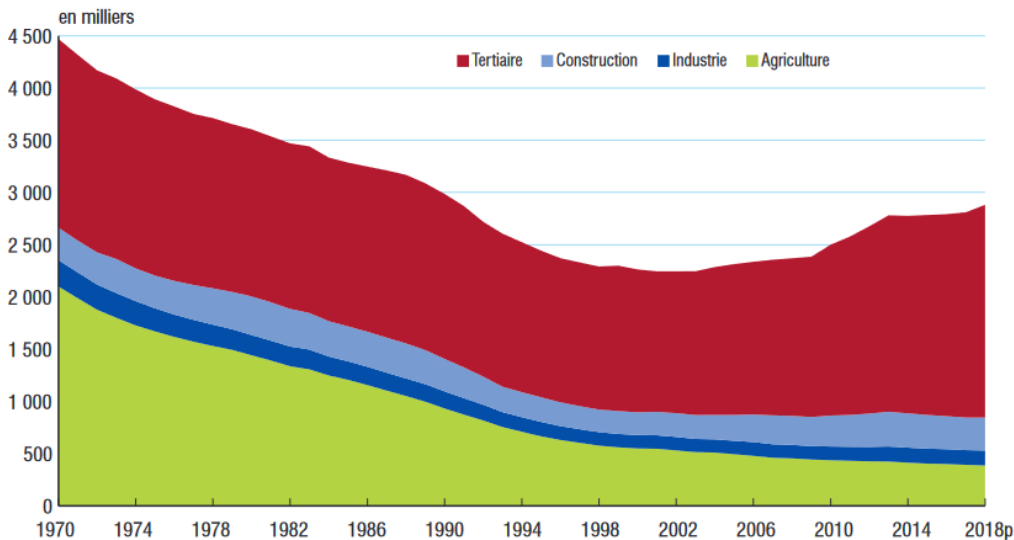
Typologie des plateformes d'emploi - Institut Montaigne



Source : Institut Montaigne

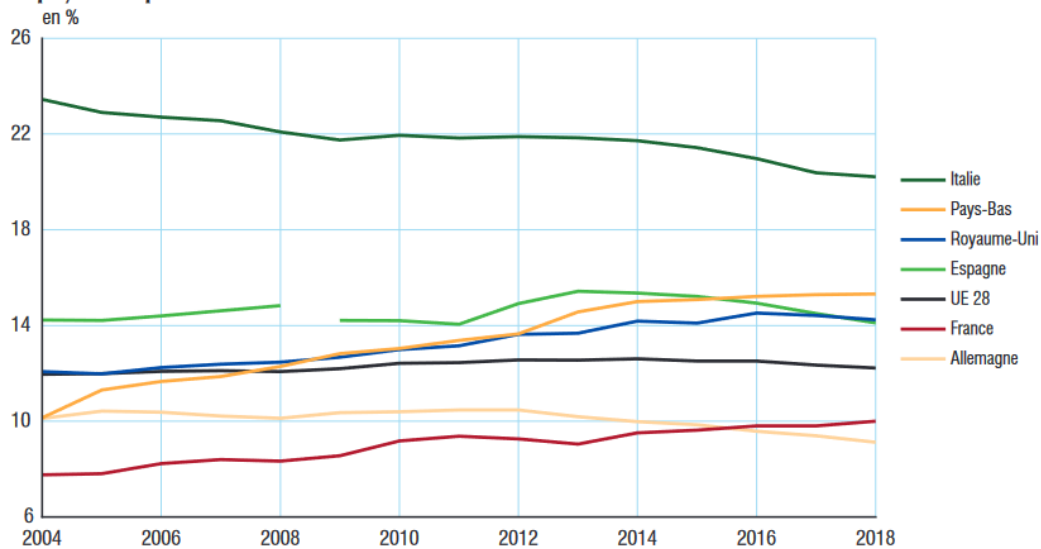
ANNEXE 3 – ÉVOLUTION DU TRAVAIL NON SALARIE

2. Emploi non salarié au 31 décembre selon le secteur d'activité de 1970 à 2018



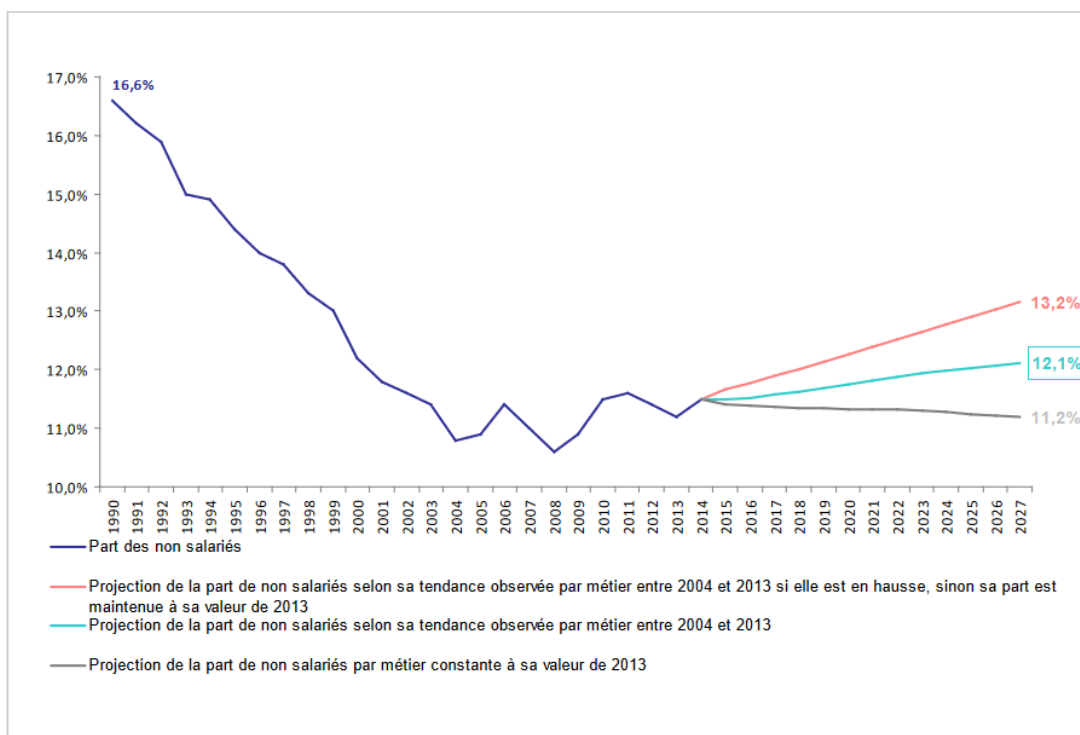
p : données provisoires.
 Champ : France métropolitaine, personnes de 15 ans ou plus dont l'emploi principal en fin d'année correspond à une activité non salariée.
 Source : Insee, Estimations d'emploi.

2. Évolution de la part des indépendants hors agriculture dans l'emploi des principaux pays européens



Note : part des indépendants (hors aides familiaux, hors agriculture, sylviculture et pêche) dans l'emploi total. La rupture de courbe pour l'Espagne indique une rupture de série.
 Champ : population des ménages, personnes en emploi de 15 ans ou plus. Source : Eurostat, Labour Force Survey.

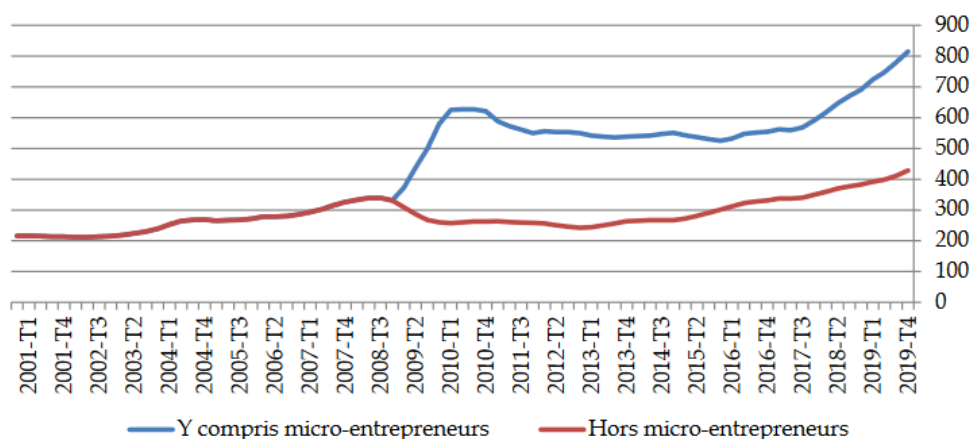
Source : INSEE, Emploi et revenu des indépendants, Collection Insee référence, éd. 2020, pp. 12 et 125



Source : France Stratégie, d'après les enquêtes de l'Insee, projections par métiers (France Stratégie-Dares).

Source : S. Thiéry, Les nouvelles formes du travail indépendant, Les avis du CESE, novembre 2017, p. 66.

Créations d'entreprises (sur 4 trimestres glissants, en milliers)



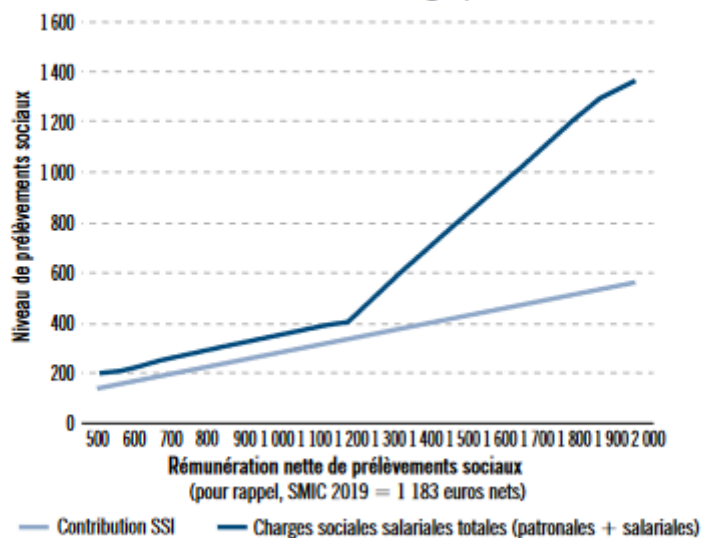
Source : Insee

Source : M. Forissier, C. Fournier, F. Puissat, Rapport d'information, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le droit du travail applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants, Sénat, mai 2020, p. 54.

ANNEXE 4 – NIVEAU DE COTISATIONS DES TRAVAILLEURS

NON-SALARIES

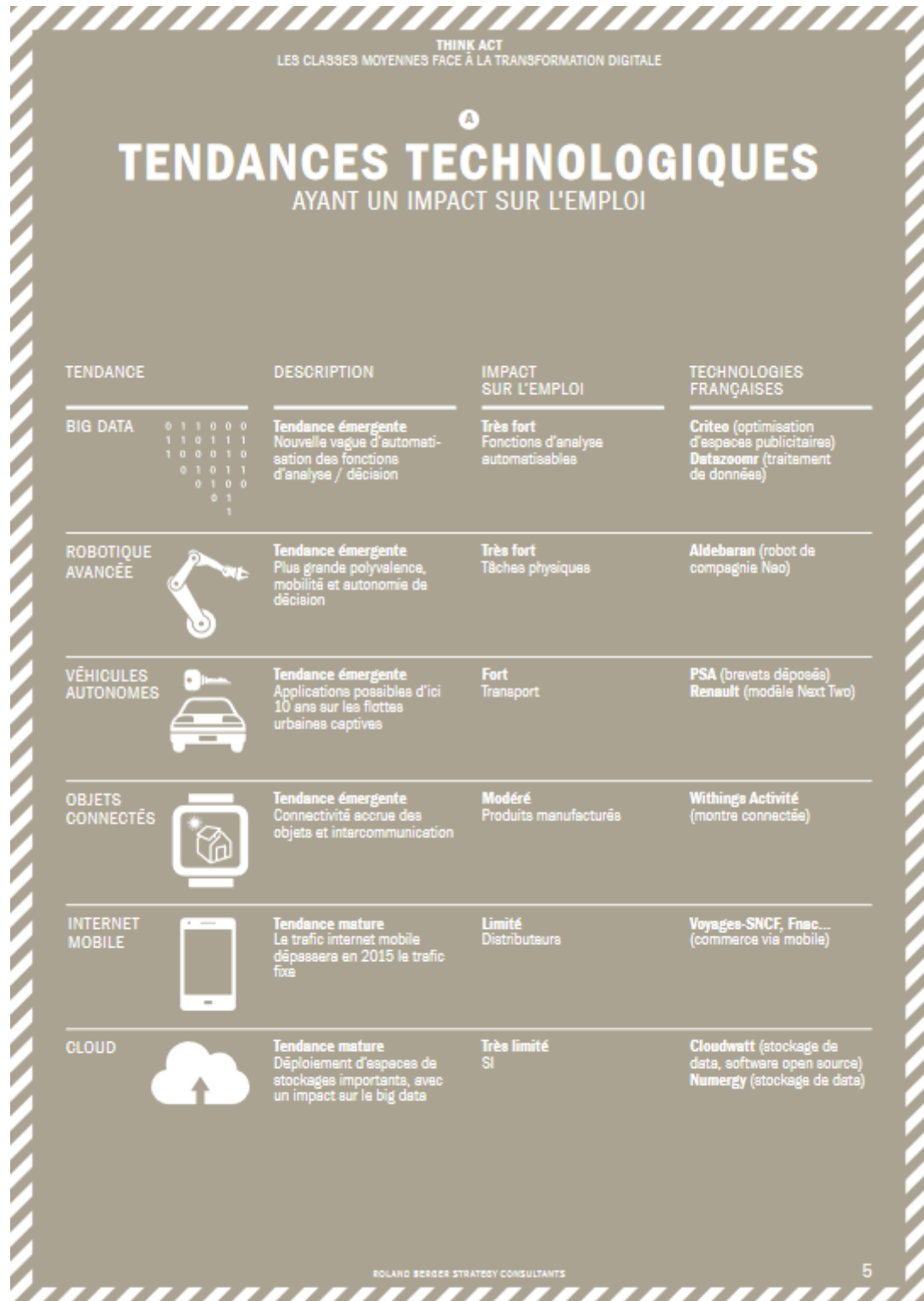
Comparaison du niveau de charges sociales total acquittées par un salarié ou un micro-entrepreneur selon les niveaux de rémunération (situation au 1^{er} octobre 2019, post-suppression des cotisations chômage patronales)

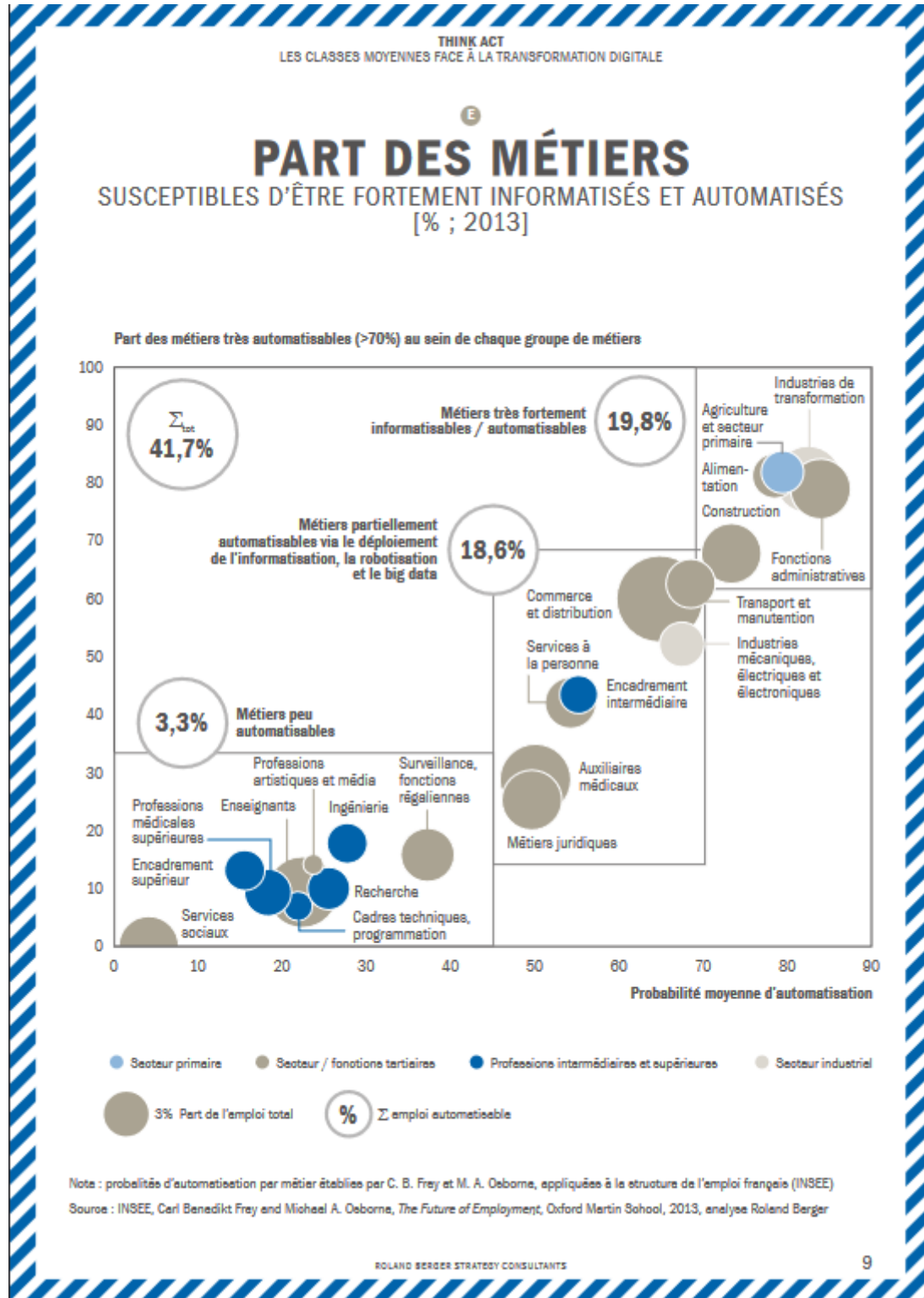


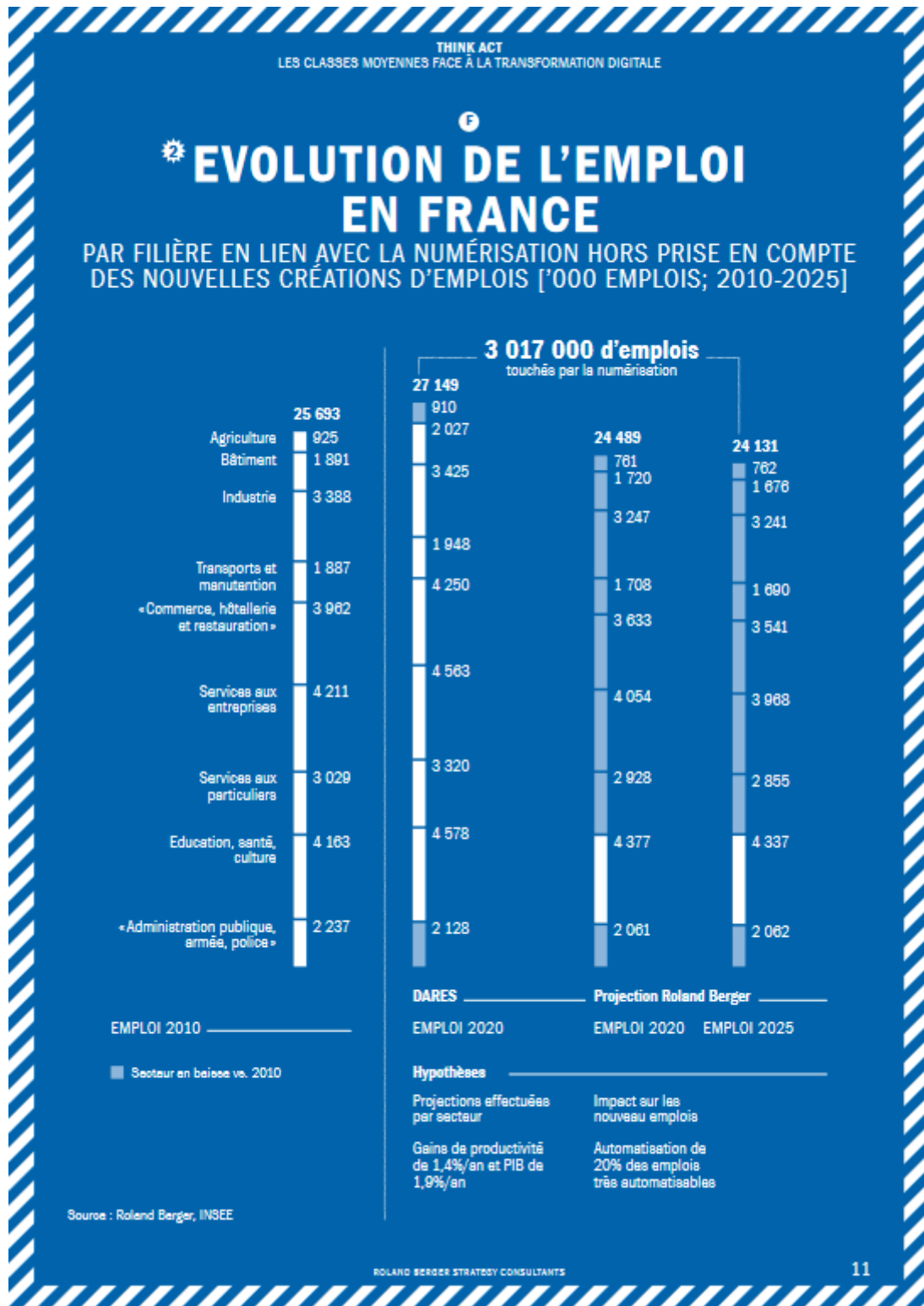
Source : embauche.gouv.fr + calcul.

Source : Institut Montaigne, *Travailleurs des plateformes, Liberté oui ; protection aussi*, avril 2019, p. 118.

ANNEXE 5 – PERSPECTIVES DE SUPPRESSION D'EMPLOI (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS)

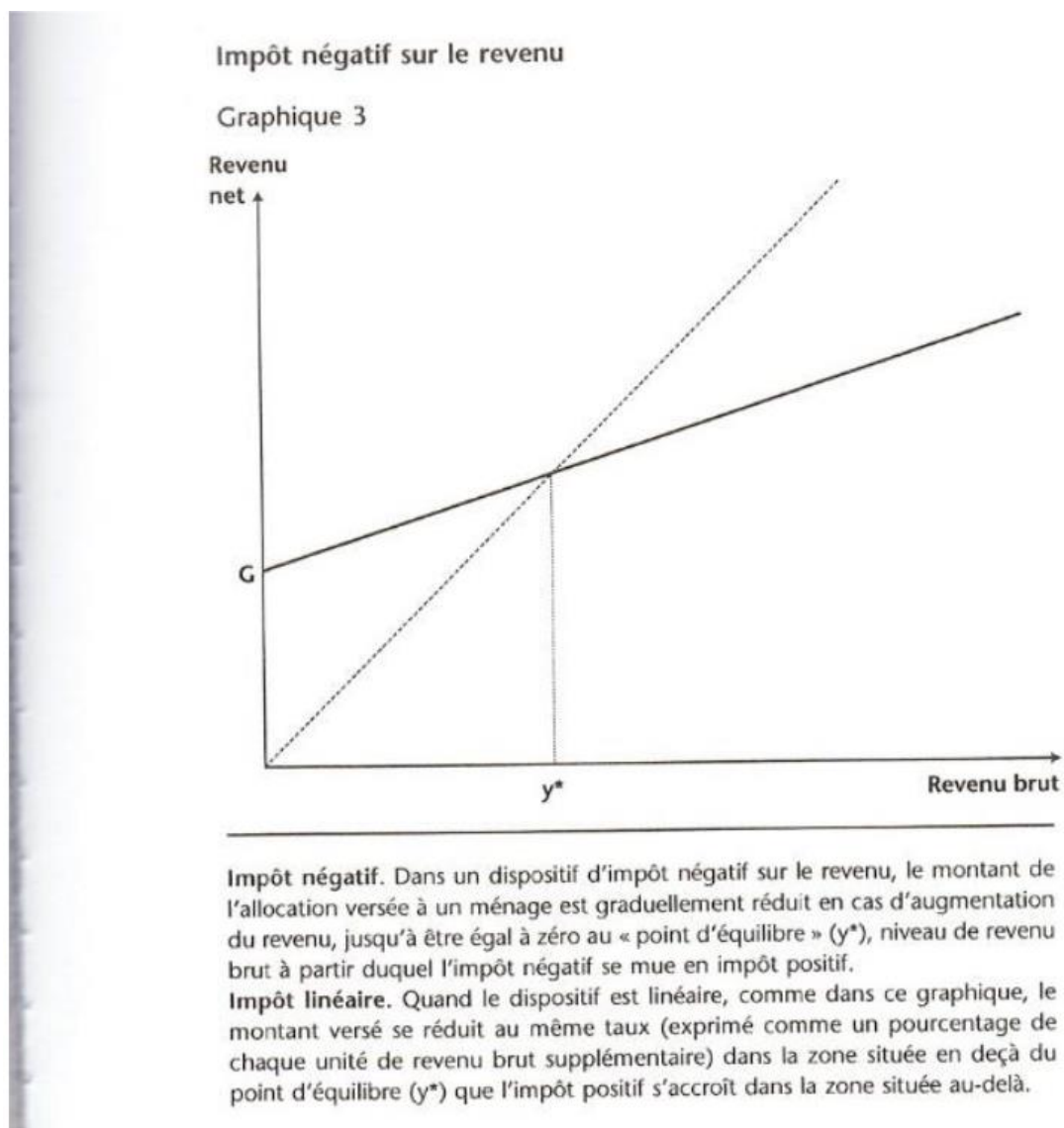






Source : Roland Berger Strategy Consultants, Les classes moyennes face à la transformation digitale, 2014

ANNEXE 6 – SCHEMA DE L'IMPOT NEGATIF



Source : Y. Vanderborgh, P. Van Parijs, *L'allocation universelle*, Collection Repères, Ed. La Découverte, 2005

Index

- AGIRC-ARRCO**, 161, 229, 317
- Allocation des travailleurs indépendants (ATI)**, 166, 394
- Assurance chômage**, 23, 41, 53, 55, 97, 116, 166, 188, 207, 222, 229, 232, 238, 260, 293, 296, 307, 326, 390, 417
- Assurance maladie**, 60, 129, 155, 162, 183, 223, 224, 239, 254, 304, 313, 317, 381, 388, 400, 402, 417
- Assurance vieillesse**, 23, 155, 183, 193, 228, 304, 381, 388
- Accident du travail et maladie professionnelle (AT-MP)**, 80, 109, 164, 192, 194, 240, 278, 290, 293, 303, 305, 309, 402, 413, 417
- Beveridge (Rapport)**, 37, 261, 275
- Compte personnel d'activité (CPA)**
324, 346
- Compte personnel de formation (CPF)** 84, 160, 238, 323
- Contrat**
à durée déterminée, 171, 216
à durée indéterminée, 13, 43, 47, 214, 237, 395
à temps partiel, 237, 322, 324, 352, 361, 397
atypique, 14, 214, 286, 295, 307, 415
- court, 14, 48, 201, 215, 237
- Complémentaire santé solidaire (C2S)**, 223, 404, 405, 408
- Flexicurité**, 280, 317
- Forfait jours**, 121, 124, 128
- Formation**, 16, 79, 84, 109, 160, 188, 206, 237, 240, 280, 289, 294, 322, 327, 363, 400, 410, 412, 417
- Frais de santé**, 139, 160, 163, 221, 240, 250, 254, 256, 272, 306, 310, 313, 320, 402, 413, 417
- Keynes (John Maynard)**, 34, 198, 208
- Non-travailleur**, 47, 195, 282
- Prestations familiales**, 41, 160, 250, 269, 278, 304, 310, 311, 316, 338, 365, 381, 384, 411
- Protection universelle maladie (PUMA)**, 260, 315
- Revenu de solidarité active (RSA)**, 223, 231, 340, 353, 361, 366, 381, 383, 387, 389
- Sécurisation des parcours professionnels**, 217, 244, 279, 302, 307

Télétravail, 14, 48, 112, 128, 401, 415

**Travail indépendant, 4, 14, 123, 150,
151, 241, 289, 374, 391, 415**

Travailleur

des plateformes, 14, 48, 67, 77, 395,
401, 415

indépendant, 28, 37, 64, 70, 74, 77,
153, 237, 271, 282, 283, 292, 348,
358, 366, 392, 407

non-salarié, 30, 47, 52, 60, 101, 153,
266, 274, 282, 284, 292, 304, 307,
314, 324, 350, 392, 401, 413

pauvre, 172, 236

Table des matières

Thèse de Doctorat / Novembre 2023	1
Introduction	1
Section 1- Etude d'un phénomène aux manifestations variées dans le cadre du droit de la protection sociale	2
§1 Les nouvelles formes de travail	2
I- Le travail	2
A- Définition du travail	3
B- Conception du travail	5
II- L'évolution du travail	10
A- Le travailleur type de 1945	11
B- De nouvelles formes de travail	13
§2 Le droit de la protection sociale	15
I- Les risques sociaux	15
II- La solidarité	17
Section 2 – Le lien intime entre protection sociale et travail	18
§1 La solidarité nationale, principe fondateur du droit de la protection sociale	19
I- Le principe de solidarité au cœur de l'Etat providence	19
A- La question sociale du XIX ^e siècle	20
B- La solidarité comme réponse	21
II- Le principe de solidarité nationale au cœur de l'Etat nation	22
A- La solidarité nationale un principe constitutionnel au fondement du droit de la protection sociale	23
B- La portée du principe de solidarité nationale en droit de la protection sociale	24
§2 La logique socioprofessionnelle du droit de la protection sociale	25
I- Les premiers dispositifs de protection sociale à l'ère industrielle	26
A- Les premières formes de protection sociale organisées	26
B- Des assurances sociales à Vichy	28
II- Les ordonnances de 1945 et le maintien de la logique socioprofessionnelle	33
A- Les influences du plan de Sécurité sociale	33
B- La mise en œuvre du plan	37
Section 3 – La crise du lien entre protection sociale et travail	44
§1 La fin du compromis fordiste	44
I- Le compromis fordiste	44
II- La crise du compromis fordiste	46
§2 La remise en question du lien entre solidarité professionnelle et solidarité nationale	47

Partie 1 – Solidarité nationale et solidarité professionnelle : un duo fragilisé par les nouvelles formes de travail 51

Titre 1 – Des catégories juridiques trop étroites ? 55

Chapitre 1- Des indépendants dépendants 57

Section 1 - La subordination juridique à l'épreuve du travail via les plateformes numériques 57

§1 La dépendance économique, une question récurrente 57

I- La définition de la notion de salarié 58

A- Brève histoire 58

B- La définition actuelle 61

II- La dépendance économique 64

A- Quantification du phénomène 64

B- Le risque de requalification et de fraude 66

§2 Une question renouvelée à l'aune des plateformes numériques 67

I- Délimitation du phénomène 67

A- Définition des plateformes numériques 67

B- Classification des plateformes numériques 69

II- Evaluation de l'ampleur du phénomène 72

A- La méthode d'évaluation 72

B- Les chiffres 73

Section 2 - L'esquisse d'une solution pour les travailleurs des plateformes 77

§1 La solution française, l'utilisation des critères traditionnels 77

I- Un indépendant protégé pour le législateur 77

A- La construction d'une responsabilité sociale 78

B- Un dispositif complété par de nouvelles protections 81

II- Le recours à la requalification par le juge 86

A- Les arrêts Take Eat Easy et Uber 86

B- Les arrêts post Uber 92

§2 Quelle solution pour l'avenir ? 95

I- Les solutions doctrinales 95

A- La qualification de salarié 96

B – Statut sui generis 99

C. Améliorer la protection sociale des non-salariés 101

II- La solution européenne 103

A- La notion de travailleur en droit européen 103

B- La solution européenne pour les plateformes 105

Conclusion du Chapitre 1 108

Chapitre 2 – Des salariés autonomes 110

Section 1 – La dichotomie salarié-indépendant face à l'autonomie du salarié 111

§1 Des outils au service de l'autonomie du travailleur	112
I- Le développement du télétravail.....	112
A- Le télétravail avant la crise sanitaire	113
B- Le télétravail après la crise sanitaire.....	118
II- Les salariés « autonomes » en forfait jour.....	121
§2 - Autonomie et lien de subordination.....	123
I- La disparition des indices de temps et de lieu	124
A- La disparition de l'indice du lieu	124
B- La disparition de l'indice du temps	126
II- L'existence du lien de subordination réaffirmée.....	127
Section 2 – La disparition de la frontière entre activité professionnelle et activité privée...	128
§1 Les enjeux de la détermination du temps et du lieu de travail	129
I- Le temps et le lieu, éléments centraux de notion d'AT-MP.....	130
A- L'importance du temps et du lieu dans la notion d'accident du travail.....	130
B- L'importance du temps et du lieu dans les notions d'accident de trajet.....	133
C- L'importance du temps et du lieu dans la notion de maladie professionnelle	136
II- Les enjeux de la qualification.....	139
A- Les enjeux pour le salarié	139
B- Les enjeux pour l'employeur.....	140
§2 Une couverture AT-MP garantie pour le télétravailleur ?.....	141
I- Une jurisprudence favorable	141
A- La plasticité des éléments temps et lieu	142
B- Le travail à domicile.....	144
II- Un législateur favorable.....	145
A- Elément temps	146
B- Le lieu	148
Conclusion du Chapitre 2	150
Conclusion du Titre 1	151
Titre 2- Une solidarité à deux vitesses ?	152
Chapitre 1 –La place des travailleurs non-salariés dans la solidarité nationale	153
Section 1 – Le choix de la solidarité professionnelle	153
§1 La naissance de la catégorie des travailleurs non-salariés	153
I- Une catégorie construite sur le rejet d'un système commun	154
II- La construction progressive d'une catégorie commune ?.....	157
§2 Le régime actuel.....	159
I- Une couverture en partie similaire à celle des salariés	159
II- Des différences non négligeables	162
A- Santé.....	162
B- La perte du revenu.....	165

Section 2 – Les travailleurs non-salariés dans la solidarité de demain	167
§1 Les nouveaux termes du débat.....	168
I- L'évolution du travail indépendant.....	168
A- Une remontée globale du travail indépendant depuis le début du siècle	168
B- Quel avenir pour le salariat ?	171
II- Des explications diverses.....	172
§2 La recherche d'une nouvelle place pour le travailleur indépendant.....	177
I- L'articulation entre les régimes	177
A- Une augmentation de la mobilité professionnelle ?.....	178
B- La santé et la retraite, principaux domaines de réflexion	183
II- Le contenu de la couverture	187
A- Une couverture adaptée ?	187
B- Un mode de redistribution équitable ?	191
Conclusion du Chapitre 1	193
Chapitre 2- La place des non-travailleurs dans la solidarité nationale.....	195
Section 1 – La remise en cause du plein emploi par les nouvelles formes de travail.....	196
§1 Le rapport traditionnel entre plein emploi et protection sociale.....	196
I- La garantie d'un emploi pour tous.....	196
A- L'objectif de plein emploi.....	197
B- Le droit au travail.....	199
II – La protection sociale comme filet de sécurité.....	205
§2 Technologie et contrats atypiques, les sources d'une montée de du chômage et de l'inactivité ?	207
I- Le développement technologique	208
A- La machine pour remplacer l'Homme ?	208
B- L'homme pour compléter la machine ?.....	211
II- Le recours accru aux contrats atypiques	214
A- Les contrats courts.....	215
B- Temps partiel.....	218
Section 2 – Quel statut pour le non-travailleur ?	220
§1 La couverture de santé et vieillesse	221
I- La couverture santé	221
A- Les frais de santé.....	221
B- Les prestations en espèces	224
II- La couverture vieillesse	227
§2 Chômage, inactivité et formation	230
I- Indemnisation des périodes d'inactivité des personnes aptes au travail.....	231
A- L'indemnisation des périodes de chômage et d'inactivité.....	231
B- Du risque chômage au risque précarité	237
II- La formation.....	237

Conclusion du Chapitre 2	239
Conclusion du Titre 2	240
Conclusion Première Partie.....	241
<i>Partie 2 – L’universalité : une alternative à la solidarité professionnelle ?</i>	243
Titre 1 – La montée en puissance régulière du principe d’universalité	244
Chapitre 1 – Le principe d’universalité, lieu de rencontre des enjeux d’hier et d’aujourd’hui .	246
Section 1 – La conception traditionnelle de l’universalité.....	246
§1 L’universalité, une notion aux multiples visages	246
I- Les diverses utilisations de la notion d’universalité.....	247
II- L’universalité comme principe	251
III- Le contenu du principe d’universalité.....	259
§2 L’universalité dans l’esprit du législateur de 1945	261
I- L’influence Beveridgienne.....	261
A- La Sécurité sociale stricto sensu	263
B- La Sécurité sociale lato sensu.....	269
II- L’universalité dans l’esprit de 1945.....	275
Section 2 – La sécurisation des parcours professionnels, un nouvel enjeu derrière le principe d’universalité	279
§1 Les sources théoriques d’influence	280
I- La sécurisation des parcours par le contrat de travail.....	280
A- Le contrat d’activité de Jean Boissonnat, 1995	281
1° Les objectifs du contrat d’activité	281
2° Objet et champ d’application du contrat	283
B- La sécurité sociale professionnelle de Pierre Cahuc et Francis Kramarz, 2004	285
II- La sécurisation des parcours par le statut du travailleur	287
A- L’Etat professionnel de la personne d’Alain Supiot	287
B- Le droit de l’actif de Jacques Barthélémy et Gilbert Cette	291
§2 Les pays du nord, un modèle pour la France ?.....	294
I- La naissance du modèle scandinave.....	295
II- La promotion européenne	298
Conclusion Chapitre 1	300
Chapitre 2 – Le détachement progressif des droits sociaux du statut professionnel	302
Section 1 – De l’extension des assurances sociales aux prestations universelles	302
§1 La poursuite du mouvement de généralisation et d’harmonisation.....	303
I- Un mouvement avancé.....	303
A- Généralisation et harmonisation depuis 1945	303
B- Les dernières réformes.....	307

II-	... mais toujours perfectible	309
§2	L'apparition des prestations universelles	311
I-	Les prestations familiales.....	311
II-	Les prestations frais de santé	313
A-	La couverture maladie universelle	313
B-	La PUMA	315
Section 2 –	L'attachement des droits à la personne du travailleur	316
§1	Maintien des droits et portabilité	317
I-	Les premiers dispositifs de maintien de droit	317
II-	La portabilité des droits	319
A-	La portabilité en matière de prévoyance et de santé.....	320
B-	Portabilité du DIF.....	322
§2	La pratique des comptes et des droits rechargeables	323
I-	Les comptes	323
A-	Le CPF	323
B-	Le CPA.....	324
II-	Les droits rechargeables	326
Conclusion du	Chapitre 2	327
Conclusion	Titre 1	329
Titre 2 –	Une protection sociale universelle en devenir ?	330
Chapitre 1 –	Les projets de revenu universel.....	331
Section 1 -	Les contours de la notion.....	332
§1	Une notion pour des projets divers	332
I-	L'histoire d'un projet.....	332
A-	Les racines du projet	332
B-	Un regain d'intérêt depuis les années soixante-dix	337
II-	La définition du revenu universel	341
A-	L'Universalité et l'individualité	342
B-	L'inconditionnalité	346
§2	Les aspirations du revenu universel.....	347
I-	Un instrument de liberté réelle pour tous et de lutte contre la pauvreté et le chômage.....	347
A-	Liberté de choisir son activité	348
B-	Un instrument de lutte contre le chômage et la pauvreté	352
II-	Un instrument d'égalité, d'équité et de dignité.....	356
A-	Une meilleure redistribution des richesses communes	356
B-	Une garantie d'égalité et de dignité.....	360
Section 2 -	Les expérimentations.....	362
§1	Des expérimentations peu convaincantes dans les pays développés	362

I-	L'exemple de l'Amérique du Nord	362
A-	Etats-Unis	362
B-	Canada	366
II-	L'Europe, le cas de la Finlande	367
§2	Des expérimentations aux résultats positifs dans les pays en développement	371
I-	L'Asie	372
II-	L'Amérique Latine, le cas du Brésil	376
III-	L'Afrique.....	377
	Conclusion du Chapitre 1	380
Chapitre 2 –	Vers une extension du principe d'universalité ?.....	381
Section 1 –	Les garanties de revenu.....	381
§1	Vers un revenu universel en France ?	382
I-	Des projets concrets de revenu universel pour la France	383
A-	Trois exemples de projets de revenu universel.....	383
B-	La projection des impacts du revenu universel de l'ONPES.....	387
II-	L'absence d'expérimentation en France.....	389
§2	Des dispositifs de maintien de salaire déjà universels ?	390
I-	L'assurance chômage.....	391
A-	Extension et fiscalisation de l'assurance chômage.....	391
1°	Les bénéficiaires de l'assurance chômage	391
2°	Financement et gouvernance de l'assurance chômage.....	393
B-	Du risque chômage au risque de variabilité des revenus	395
II-	Les autres dispositifs de maintien de rémunération.....	400
A-	La retraite	400
B-	La branche AT-MP.....	401
Section 2 -	Les prestations en nature, la question des frais de santé	402
§1	Le rôle toujours accru des complémentaires santé	403
I-	Une régulation accrue	403
II-	Les défis avenir.....	404
§2	Vers l'universalisation de la part complémentaire des frais de santé ?.....	406
	Conclusion Chapitre 2	410
	Conclusion du Titre 2	412
	Conclusion Deuxième Partie.....	413
	Conclusion	415
	Bibliographie.....	419
I-	Dictionnaires et lexiques	419
II-	Ouvrages généraux, manuels et traités	420

III-	Encyclopédies, répertoires et JurisClasseurs.....	421
IV-	Ouvrages spéciaux et thèses	422
V-	Articles de doctrine, articles de presse, revues	439
VI-	Rapports, avis, études, documents préparatoires	466
VII-	Actes de colloques et contributions à des ouvrages collectifs.....	474
	<i>Sources.....</i>	<i>477</i>
	<i>Annexes.....</i>	<i>479</i>
	Annexe 1– Comparaison des logiques classique et keynésienne	479
	Annexe 2 – Classifications des plateformes	481
	Annexe 3 – Evolution du travail non salarié	482
	Annexe 4 – Niveau de cotisations des travailleurs non-salariés	484
	Annexe 5 – Perspectives de suppression d’emploi (<i>Roland Berger Strategy Consultants</i>)	485
	Annexe 6 – Schéma de l’impôt négatif.....	488
	<i>Index</i>	489

Résumé :

Le travailleur des plateformes est-il un travailleur salarié ? L'accident survenu lors d'une pause du travailleur en télétravail à son domicile est-il un accident du travail ? Les nouvelles formes de travail interrogent les catégories juridiques du droit de la protection sociale. A travers ces questionnements d'ordre technique, ce sont les grands principes de la matière qui sont mis à l'épreuve.

Le droit de la protection sociale repose sur une articulation complexe entre les trois principes de solidarité nationale, de solidarité professionnelle et d'universalité. Cette construction, à mi-chemin entre une conception beveridgienne et bismarckienne, prend ses racines dans le compromis fordiste institué au début du XX^e siècle. Le travailleur type, autour duquel le dispositif est façonné, est un travailleur salarié en CDI à temps plein.

Depuis les années 1970, ce compromis s'essouffle. Les transformations économiques, sociales, et technologiques conduisent les entreprises et les travailleurs à recourir à des formes de travail plus flexibles (contrats courts, prestation de service, télétravail...). A côté du salariat classique, les statuts et parcours professionnels se diversifient. Ces mutations bousculent les repères traditionnels du droit de la protection sociale. Les imperfections de la logique socioprofessionnelle sont mises en lumière. De nouvelles interrogations renvoyant à l'idée de solidarité sociale se développent. Aussi, le droit de la protection sociale cherche à se réinventer et à trouver de nouvelles articulations entre ses principes fondateurs. Se dessine ainsi progressivement un nouveau contrat social, porteur de nouvelles relations entre la protection sociale et le travail, entre l'individu et le collectif.

Descripteurs : Droit public/ Droit privé - Protection sociale - Travail - Travailleur - Plateforme - Télétravail - Indépendant - Salarié - Technologies de l'information et de la communication (TIC) - Contrat atypique - Flexibilité - Solidarité - Universalité.

Title and Abstract:

Is a platform worker a traditional employee ? Is an accident that occurs during a worker's break who is working remotely at home considered a work accident ? The new forms of work raise questions about the legal categories of social protection law.

Through these technical inquiries, it is the fundamental principles of the topic that are put to the test. Social protection law is based on a complex interplay of the three principles of national solidarity, professional solidarity, and universality. This construction, somewhere between a Beveridgean and Bismarckian conception, has its roots in the Fordist compromise established in the early 20th century. The typical worker around whom the system is shaped is a full-time permanent employee.

Since the 1970s, this compromise has been dwindling. Economic, social, and technological transformations lead companies and workers to adopt more flexible forms of work (short-term contracts, service provision, remote working, etc.). Alongside traditional employment, job statuses and career paths are diversifying. These changes disrupt the traditional landmarks of social protection law. The shortcomings of socio-professional logic are highlighted. New questions referring to the idea of social solidarity are developing. Therefore, social protection law seeks to reinvent itself and find new connections between its founding principles. Thus, a new social contract is gradually taking shape, carrying new relationships between social protection and work, between the individual and the collective.

Keywords: Public law/ Private law - Social protection – Work – Worker - Platform - Remote working - Self employed - Employee - Information and communications technologies (ICT) - Atypical contract - Flexibility - Solidarity - Universality.