



HAL
open science

Réforme de la protection sociale et prise en compte de la diversité des trajectoires individuelles

Bernard Gazier

► **To cite this version:**

Bernard Gazier. Réforme de la protection sociale et prise en compte de la diversité des trajectoires individuelles. Informations sociales, 2020, 2020/1 (201), pp.46 - 56. hal-03221436

HAL Id: hal-03221436

<https://hal.science/hal-03221436>

Submitted on 8 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réforme de la protection sociale et prise en compte de la diversité des trajectoires individuelles

Bernard Gazier

Résumé

Les tendances à la fragmentation de l'emploi mettent au défi notre système de protection sociale largement fondé sur l'accès à l'emploi stable. Cet article résume les apports et limites du système existant, puis évoque les grandes options de réforme actuellement discutées, et enfin propose quelques principes autour desquels pourrait s'organiser un nouveau système cohérent et solidaire.

Introduction

« Mon père a eu un seul emploi tout au long de sa vie, j'aurai six emplois dans ma vie, et mes enfants auront six emplois en même temps ». Cette formule-choc, attribuée à l'entrepreneure américaine Robin Chase¹ co-fondatrice de Zipcar, plateforme de mise à disposition de voitures sans chauffeurs, est de toute évidence outrancière. Elle a toutefois le mérite de rendre d'emblée palpable l'ampleur du défi posé par les tendances qui s'affirment de plus en plus au sein de l'emploi dans les pays développés : la fragmentation du travail salarié, la montée du travail indépendant et des « petits boulots » que l'on enchaîne. Avec en outre dans le cas français la persistance du chômage à des niveaux élevés, de l'ordre de 8 à 9% de la population active, c'est un ensemble de tendances qui convergent vers un accroissement des discontinuités et de la diversité des trajectoires professionnelles et avec elles des risques croissants de précarisation et de pauvreté.

Il en résulte la mise sous pression de notre modèle social et notamment de l'ensemble des dispositifs, institutions et garanties qui, adossés à l'emploi, visent à permettre que chacun(e) bénéficie d'un revenu minimal, d'une assurance maladie et à terme d'une retraite décente. C'est la logique même de la « sécurité sociale » telle qu'elle a été construite depuis 1945, qui est bousculée. En effet, celle-ci était fondée sur la stabilisation d'une large partie des travailleurs au sein d'emplois salariés durables et à temps plein. De nombreuses réformes ont d'ores et déjà été faites dans le but de la compléter, notamment par la prise en charge de publics peu ou pas couverts, et de l'adapter aux nouvelles tendances. Mais sont-elles à la hauteur des nouveaux défis, à l'heure des plateformes et des miettes d'emploi ? Dans cet article, largement fondé sur les analyses d'un livre collectif publié en 2014², nous résumerons d'abord les apports et les limites du système existant (1), pour ensuite évoquer les grandes options disponibles et actuellement discutées (2), avant de proposer les lignes de force de ce qui pourrait à terme constituer un nouveau système de protection sociale dans notre pays (3).

¹ R. Chase a publié en 2015 *Peers Inc.*, Public Affairs, titre que l'on peut traduire par « Pairs SA ». Cette phrase n'est pas dans son livre mais figure sur les sites sociaux présentant ses conférences.

² Gazier B., Palier B. et Périvier H. 2014, *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Presses de Sciences Po

Notre système tien bon mais il prend l'eau

D'où vient la sécurité économique ? Pour un salarié, de son travail et du revenu qu'il obtient dans le cadre d'un emploi convenablement protégé. Ce qui suppose d'abord un encadrement des relations employeur – employé par le droit du travail avec la répartition des rôles et des risques entre ceux-ci, le salarié étant subordonné, ainsi que l'existence et la croissance progressive d'un salaire minimum. Pour un indépendant, la protection vient principalement du patrimoine accumulé. Sur cette base, le reste s'ensuit : des qualifications reconnues, la recherche permanente du plein emploi via des politiques étatiques de stimulation conjoncturelle, une assurance – chômage permettant de « tenir » entre deux emplois, des revenus minima pour les populations hors d'état de travailler, et les autres « assurances sociales » : accidents du travail, maladie, maternité, retraite, financées par les cotisations sociales. Ces assurances bénéficient au travailleur mais aussi aux membres de sa famille selon la logique des « ayant droit ».

Peu à peu ce système, qui s'inscrit dans la tradition « bismarckienne », a été complété par des éléments repris d'une autre tradition, celle de Beveridge, fondée sur l'impôt et une couverture minimale pour tous. C'est ainsi que le RMI, prestation différentielle instaurée en 1988, vise à compléter les revenus des plus pauvres pour leur permettre d'atteindre un seuil minimal. Devenu « hybride » avec davantage de prélèvements issus de la fiscalité (cf. la CSG), notre système a affronté sans trop de casse la crise de 2008. Il a par exemple contenu le taux de pauvreté en France, mais sans arriver à le faire baisser ensuite : selon le rapport 2018 de l'ONPES, le taux de pauvreté monétaire (% des personnes disposant de moins de 60% du revenu médian) qui était de 13,2 % en 2008, est monté jusqu'à 14,6% en 2011 et demeure aux alentours de 14% en 2016 – 2017³. Mais les personnes peu ou pas protégées sont nombreuses : la moitié des chômeurs ne sont pas indemnisés en tant que tels ; de très nombreux jeunes ne sont « ni en emploi, ni en formation » et sans revenu : en 2015 selon l'OCDE, ils étaient 16,6 % des 15 – 29 ans, soit près de 2 millions ; un tiers de bénéficiaires potentiels du Rsa ne font pas valoir leurs droits ; et les emplois précaires ne permettent pas d'avoir accès à un logement, ni de cotiser efficacement pour la retraite, ce qui constitue une bombe à retardement. Ce dernier défi, violemment mis en lumière par la révolte des Gilets jaunes à partir de novembre 2018, est ainsi celui des « travailleurs pauvres » : disposant d'un emploi mais éprouvant des difficultés croissantes à « joindre des deux bouts ».

En somme, notre système était « industrialo-masculin » : fondant la protection sociale sur l'élargissement de l'emploi stable tel qu'il avait été développé par les grandes entreprises industrielles « fordistes » et étendant celle-ci à la famille, il n'a pas été conçu pour affronter les pressions de la mondialisation, la prévalence massive du secteur tertiaire, la montée des emplois précaires et l'affirmation des exigences de l'égalité de « genre ». Ajoutons enfin qu'il reposait sur les espoirs d'une croissance forte indéfiniment maintenue, et ignorait purement et simplement les contraintes issues de l'environnement.

³ ONPES 2018, « Qui sont les personnes pauvres ? Et selon quels critères ? » *Les cahiers de l'ONPES* n° 2, Octobre

Entre filet de sécurité et appropriation assurantielle

Ceci veut-il dire qu'il nous faut faire notre deuil des emplois stables ? Certains le pensent, soit qu'ils y voient une conséquence néfaste mais inévitable de la mondialisation et de la croissance ralentie, soit qu'ils soulignent les bienfaits de la flexibilité et la nécessité de mettre fin aux rentes des emplois protégés. Alors la solution est double : d'une part laisser faire la concurrence et la flexibilisation, et d'autre part organiser pour tous un filet protecteur universel, tant en termes de revenu minimal qu'en termes d'accès à certaines prestations indispensables telles que la santé et l'éducation, avec éventuellement des comptes individuels à points que chacun alimente. On aura reconnu ici la logique de l'allocation universelle, dans ses deux versions, l'une libérale et minimale (avec une redistribution sous conditions de ressources) au nom de la flexibilité et l'autre utopiste (redistribution à tous quelles que soient les ressources) au nom de la libération des temps et de l'avènement d'une société non marchande fondée sur la solidarité et le bénévolat. Les élaborations les plus récentes proposent un compromis sous la forme d'une « proposition radicale » : une allocation pour tous, sans conditions de ressources, financée par un impôt proportionnel. Cette « dotation initiale » de l'ordre de 25 % du PIB, est alors appelée à se substituer à une bonne part des prestations sociales sinon à toutes⁴. C'est l'affirmation d'un individualisme sans exigence de contrepartie, qui laisse chacun libre de s'organiser et de souscrire des assurances complémentaires. Mais l'essentiel des « filets de sécurité » actuellement mis en place sont sous conditions de ressources.

Face à ces perspectives, d'autres font valoir avec raison que nous ne constatons pas la disparition des emplois stables : c'est ainsi que l'ancienneté moyenne dans l'emploi, ou encore le temps moyen que passent les salariés dans leur emploi, reste stable en France depuis quarante ans : aux alentours de 12 ans, en dépit de l'accroissement des mobilités. Alors une autre famille d'options, symétrique de la première, apparaît : celle qui consiste à agir en faveur de l'emploi de long terme, par exemple en décourageant systématiquement les miettes d'emploi, en taxant les CDD et les formes précaires d'emploi, de manière à combattre les tendances qui ont été décrites ci-dessus. En quelque sorte, tenter un retour à l'emploi « fordiste ». On peut aussi « requalifier » en travail salarié le travail effectué par les « faux indépendants » par exemple les coursiers d'entreprises telles que Uber pour les obliger à payer les cotisations protégeant ces travailleurs. Cette démarche a été mise en œuvre en Californie en 2017.

Assurer un filet de sécurité pour tous et restaurer le salariat traditionnel chaque fois que c'est possible apparaît une démarche de bon sens et pleinement justifiée. Mais elle ne peut suffire face à des itinéraires multi-employeurs et multi-statuts, face aux indépendants qui se revendiquent comme tels, face à la flexibilisation et à l'autonomisation du travail lui-même y compris au sein des grandes entreprises. Le choix stratégique que nous proposons de développer ici est l'élargissement de la base de stabilisation des travailleurs de toutes catégories.

Plusieurs considérations justifient de garder et d'étendre la logique assurantielle au lieu d'aller vers une généralisation de la redistribution sous conditions de ressources. Lisibilité et appropriation collective sont les deux arguments principaux.

⁴ De Basquiat M. et Koenig G. 2014, *LIBER, un revenu de liberté pour tous – Une proposition d'impôt négatif en France*, Editions de l'Onde ; Van Parijs P. et Vanderborght Y. 2019, *Le revenu de base inconditionnel. Une proposition radicale*, Editions du Seuil

Tout d'abord, il est plus facile de calculer des cotisations et prestations : selon le travail effectué. En conséquence, les incitations en faveur du travail sont plus claires.

Ensuite, les effets de stabilisation macroéconomiques sont plus forts car les sommes levées par l'assurance sont supérieures à celles qui correspondent à une redistribution sous conditions de ressources. Et ces sommes, considérables, sont moins susceptibles d'être manipulées par l'Etat et sont davantage perçues comme leurs par les travailleurs.

Une autre série d'avantages relèvent de ce que l'on appelle des « externalités positives » : des effets supplémentaires induits par le système sans qu'il ait été organisé pour les générer, ni qu'il puisse les inscrire à son compte. Ici, un meilleur accès au crédit pour les travailleurs, et une atténuation de la concurrence entre eux en cas de mauvaise conjoncture.

On sait aussi que les personnes couvertes par l'assurance sont en meilleure santé et ont meilleur moral que celles qui bénéficient de redistribution sous condition de ressources. Enfin, un dispositif assurantiel permet de développer des comportements de prise de risque sur le marché du travail, notamment s'il est complété par une démarche d'innovation favorisant l'entrepreneuriat et offrant les services de réseaux d'experts.

Ces considérations, qui insistent sur la liberté d'agir individuellement et collectivement au-delà de l'échange sécurité/subordination, plaident donc en faveur d'un socle renforcé de droits individuels universels et d'une assurance élargie à de nouveaux groupes au-delà du salariat traditionnel, et à de nouveaux risques : ceux que génèrent les marchés du travail actuels. Cette perspective combine, dans un paradoxe apparent, l'individualisation des droits et un rôle renouvelé du dialogue social : refusant de laisser le citoyen seul face à l'Etat, elle promeut l'initiative individuelle et collective en misant sur les apports intégrateurs et créateurs des accords collectifs. Elle se situe au-delà de l'opposition classique entre trois formes de protection sociale : le corporatisme continental d'origine bismarckienne, l'universalisme minimal à la Beveridge et l'universalisme développé de type nordique⁵, pour plaider en faveur d'une version « capacitante »⁶ combinant anciens et nouveaux droits sociaux, socle universel et renouvelé de l'assurance sociale.

De l'assurance – chômage à l'« assurance – emploi »

L'esquisse que nous allons développer se centre sur l'organisation systématique et négociée des capacités et des mobilités tout au long de la vie, c'est la logique des « Marchés Transitionnels du Travail »⁷, et se situe en quelque sorte « au-delà de l'emploi », pour prendre le titre d'un ouvrage important du juriste Alain Supiot⁸. Passer de l'assurance-chômage à l'« assurance-emploi » ne consiste pas à garantir à chacun un emploi quoiqu'il (elle) fasse. Elle consiste à couvrir l'ensemble des actifs en assurant l'ensemble des risques associés au fait d'être actif : recherche d'emploi, ruptures de trajectoires, mobilités entre deux statuts, volatilité des revenus, obsolescence des compétences. Elle a bien sûr pour complément les politiques

⁵ Esping – Andersen G. 1990, *Les trois mondes de l'Etat-Providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF

⁶ Sen A. 2009, *L'idée de justice*, Flammarion

⁷ Voir Gazier, Palier, Périvier 2014, op.cit.

⁸ Supiot A. 1999, *Au-delà de l'emploi*, Flammarion

(macroéconomiques, industrielles) visant à créer des emplois. Et elle comporte de nombreuses interventions à visée préventive.

L'enchaînement des droits dans notre protection sociale traditionnelle (schéma 1) partait des assurances sociales protégeant le travailleur en emploi salarié stable, et visait à compléter ce socle, d'abord verticalement, en assurant des droits promotionnels aux salariés : progression de carrière et accès à la formation continue ; et ensuite horizontalement, en assurant une protection sociale aux non travailleurs, ainsi qu'un socle de promotion pour tous, celui-ci étant relativement réduit (scolarité obligatoire, insertion). Au cœur de la dynamique ainsi installée, les garanties et les progressions apportées par le salaire minimum.

Mais il s'agit d'une logique en « tuyaux d'orgue » ou en « silo », qui pénalise les carrières inter-statuts et parfois même les carrières inter-entreprises : si la progression est assurée en interne, elle suppose de tout recommencer en cas de changement d'entreprise ; et l'accumulation des droits, par exemple à la retraite, fondée sur une logique de fidélisation, s'avère défavorable aux travailleurs et travailleuses aux itinéraires discontinus.

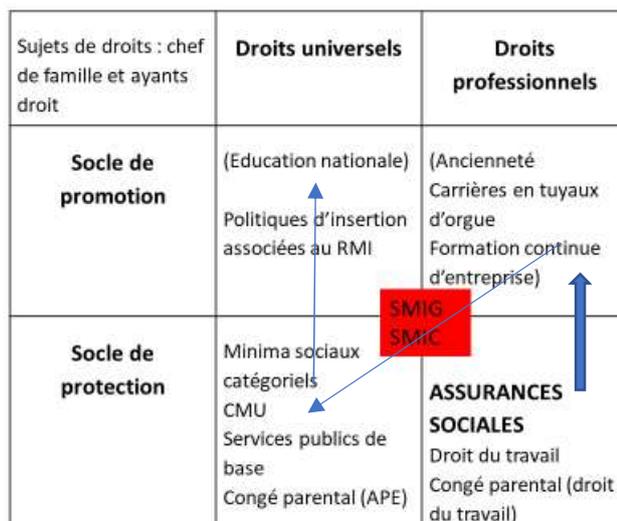


Schéma 1. Logique de la « Sécurité sociale » actuelle

Dans la nouvelle génération qui s'esquisse actuellement (schéma 2), ces composantes doivent être conservées mais complétées et articulées les unes aux autres dans une logique inverse : on part de droits universels de plus en plus consistants et préventifs (de protection comme de promotion) destinés à tous, pour arriver aux droits professionnels. La liste des uns et des autres se reformule et s'enrichit : pour les droits universels, le socle de protection inclut l'accès à internet et la vie dans un environnement maîtrisé (logement, transport, pollution sous contrôle), etc. Pour les droits professionnels, un « statut d'activité » permet d'engager des transitions sécurisées entre les différentes positions professionnelles, garantissant l'entretien de l'employabilité, mais aussi une gamme riche et égalitaire de congés parentaux ou personnels.

Alors au cœur de la dynamique on doit placer la qualité du travail et de l'emploi⁹, ce qui inclut le niveau de rémunération mais aussi les conditions de travail, l'accès à la formation continue, etc.

Sujets de droits : toutes et tous	Droits universels	Droits professionnels
Socle de promotion	Ecole de la réussite de tous Formation tout au long de la vie Minima sociaux en équilibre haut de droits et de devoirs	Transitions professionnelles inter-statuts Comptes individuels : formation, temps... Assurance employabilité
Socle de protection	Accès aux biens et services élargis : santé – prévention, logement durable, dépendance, réseaux, transports, environnement	Assurances sociales centrées sur la sécurité et la continuité des revenus Droit du travail « au-delà de l'emploi classique » Continuité des droits

Schéma 2. Vers une nouvelle génération de droits sociaux

Le « statut de l'actif » permet de passer sans perte de droits sociaux de la position de salarié à celle d'indépendant ou de bénévole, et réciproquement, et avec des garanties temporaires de revenu. Les droits accumulés, tels que les droits à la retraite, doivent obéir à un décompte neutre strictement proportionnel au temps passé à travailler et peuvent être abondés par la prise en compte d'activités sociales utiles. Ce statut donne accès à une série de « droits de tirage sociaux », « droits d'initiative » (et non, comme les droits sociaux classiques, contreparties de risques et de sujétions particulières), qui peuvent se déclencher à différents âges et différentes étapes de la vie. La liste de ces droits comprend les libertés suivantes : acquérir de nouvelles connaissances, s'occuper de ses enfants ou de ses parents malades, prendre une année sabbatique, créer une entreprise, exercer pour un temps donné un mandat syndical ou politique, changer de métier... Ces nouveaux droits, qui débordent du champ des transitions professionnelles pour inclure des transitions personnelles, apparaissent donc dans chacune des quatre cases du schéma 2 et en sont les composantes dynamiques.

Ces droits ont pour contrepartie des devoirs, dont les principaux sont ceux qui découlent de la participation aux « politiques actives de l'emploi ». Il s'agit d'instaurer un équilibre haut de droits et de devoirs, reposant sur un véritable engagement réciproque. Celui-ci ne peut prendre son sens que si l'on sort de l'imputation des déséquilibres du marché du travail à une culpabilité

⁹ Pour une brève présentation des indicateurs de la qualité de l'emploi, voir Erhel C. et Guergoat-Larivière M. 2016, « La qualité de l'emploi », *Idées économiques et sociales*, n° 185, p. 19 - 27

individuelle des chômeurs, en affrontant explicitement les contraintes et les options des nouvelles conditions de l'activité économique.

L'ancien régime de croissance était au mieux indifférent aux enjeux de l'environnement et au pire construit sur la pollution et l'exploitation de ressources non reproductibles. Le nouveau régime doit se recomposer autour de la maîtrise des enjeux environnementaux autant que sociaux. Il en résulte la nécessité de gérer la croissance ralentie, qu'elle soit subie temporairement en attendant un hypothétique redémarrage d'une croissance « verte » ou plus vraisemblablement conçue comme la seule voie raisonnable de progression. Deux conséquences : il convient de mettre en œuvre des initiatives d'employeur de dernier recours pour les chômeurs de longue et très longue durée ; et il convient de mettre en place des politiques flexibles et négociées de partage du travail tout au long de la vie, de type « rotation des emplois »¹⁰.

L'équilibre haut de droits et devoirs comportera donc deux volets, l'un d'« activation », pour pousser vers l'emploi et l'autre de « dé-activation » pour développer les congés formation, parentaux, etc.

Une dernière conséquence peut être évoquée ici : la nécessité de négociations et d'accords issus du dialogue social territorial, pour gérer les transversalités qui découlent des mobilités et des ancrages : une autre composante, collective, de la décentralisation des négociations collectives trop souvent réduite à ses composantes individualistes.

Conclusion

Nous étions partis de la diversité accrue des trajectoires individuelles et nous sommes arrivés à une proposition mettant en œuvre de nouveaux droits collectifs. Le lecteur aura sûrement pensé que la probabilité de leur réalisation pratique est hautement improbable dans le contexte de déréglementation, d'individualisation et de précarisation que nous vivons depuis déjà de nombreuses années. Tout ceci serait trop coûteux, tant en ressources financières qu'en exigences de coordination. Seuls de petits pays ultra-solidaires et riches comme les pays nordiques pourraient s'en approcher. La construction que nous avons esquissée correspond pourtant à de nombreuses réalisations et initiatives actuellement observées en Europe, et pas seulement dans les pays nordiques. Un exemple intéressant est celui de l'Autriche, pays de dimensions et de ressources fort semblable à celles de la Région Auvergne - Rhône-Alpes¹¹. Il est possible aussi de se référer à ce qu'était la situation de la France en 1945 : un pays à reconstruire et aux ressources très limitées, ce qui n'a pas empêché l'ambition et l'action des fondateurs du système sur lequel nous vivons. Concilier compétitivité, emploi, sécurité et dialogue social peut et doit rester un des marqueurs principaux de l'Union Européenne. La question est d'abord celle de la volonté politique.

¹⁰ Pour une brève présentation, voir Gazier B et Bruggeman F. 2018, « Vers une « Job rotation » à la française ? », *Personnel*, n° 587, mai, p. 60 - 61

¹¹ Conseil d'Orientation de l'Emploi, *Les réformes du marché du travail en Europe*, 2015