

Thème de débat **“Qu’est-ce un travailleur?”** (Liège, 21 Mars 2019)

Du travailleur pauvre au citoyen actif : un nouvel statut et un nouvel system de sécurité sociale

Par Chiara Garbuio, Doctorante en Droit du Travail à l'Université Ca' Foscari Venice

1. Changements sur le marché du travail et apparition de travailleurs pauvres

Le contexte socio-économique de l'après-guerre a favorisé le lien, non simplement idéal, entre le travail et la garantie des droits fondamentaux, consacrée par les Constitutions nationales.

Le travail standard, salarié et à temps plein, organisé par un contrat à durée indéterminée, a permis à l'État de mettre en œuvre un modèle de protection sociale. Ce modèle permettait à la fois de préserver les finances publiques et l'efficacité du droit à l'emploi, tout en assurant aux individus une efficace protection de leurs droits sociaux et fondamentaux. Le bien-être, l'assistance et les revenus étaient garantis par la stabilité du travail. Cette stabilité constituait ainsi le vecteur d'une sécurité économique, juridique et sociale.

Mais à partir des années 1970, du fait de la transformation des entreprises, le système du «fordisme» a été anéanti. Ainsi est apparue une multitude de contrats flexibles qui organisaient une fragmentation du travail par la mise en plus d'emplois, souvent temporaires et discontinus et de ce fait incapable d'assurer la pérennité du modèle de sécurité sociale et des protections classiquement reconnues aux travailleurs.

Les règles de la mondialisation ont, d'une part, imposé des logiques de productivité maximale aux entreprises et, d'autre part, imposé au législateur des interventions visant à adopter des formes des contrat de travail flexibles, permettant de répondre à ces logiques et objectifs de productivité maximale. C'est pourquoi le modèle de l'emploi stable, de la vie professionnelle ininterrompue, a été remplacé par des carrières souvent interrompues par des périodes d'inactivité et par une succession de contrats temporaires. Dans le même temps sont apparus l'impossibilité de réaliser le plein emploi et l'apparition d'un chômage de masse qui a alors pris les caractéristiques d'un phénomène pathologique.

Ces bouleversements ont démontré l'impuissance du modèle de sécurité sociale à constituer un parapluie suffisamment large pour protéger les nouveaux travailleurs précaires, tant d'un point de vue juridique qu'économique. L'incapacité du système, polarisé entre prévoyance et assistance, de répondre aux besoins des citoyens travailleurs s'est progressivement accrue avec l'extension de la fragmentation et de la délocalisation de la production et des entreprises et avec la multiplication des contrats flexibles qui en résultait. De plus, l'élargissement des formes de travail autonomes, souvent utilisées pour dissimuler de véritables contrats de travail salarié, est venue accroître ce phénomène et empêchait, de fait, les travailleurs de tomber dans le champ des protections de la sécurité sociale qui étaient liées aux formes traditionnelles de salarial.

L'avènement des technologies et la révolution numérique ont exacerbé les problèmes déjà latents et en ont créé de nouveaux, impactant fortement le paradigme du travail, imposant de nouvelles réflexions et de nouveaux instruments de protection.

En particulier, à la discontinuité et à la précarité de l'emploi, s'est ajouté un phénomène nouveau et en augmentation constante: celui des "travailleurs pauvre" (*working poor*), c'est-à-dire des sujets actifs, engagés dans des relations de travail, mais rémunérés via un revenu estimé inférieur au seuil de pauvreté.

En outre, l'économie des plateformes technologiques, cette « *facere* » fragmentée qui est devenue pour beaucoup la seule source de revenus, pourtant très faibles, n'a fait qu'amplifier cette tendance. Il est en effet fréquent que les travailleurs acceptent ces "petit boulots", simples à trouver sur le Web, avec l'intention d'en tirer un revenu complémentaire ou d'obtenir une première entrée sur marché du travail. Mais, alors que l'intention initiale est bien souvent d'occuper ces emplois pour une courte durée, de nombreux travailleurs s'y trouvent ensuite « piégés », du fait du manque d'alternatives viables ou de la perte de l'emploi principal qui garantissait un revenu sûr et plus substantiel.

Ainsi, l'autonomie qui résulte du revenu perçu travail est donc moindre et le système de sécurité sociale subit un double choc. Parallèlement, se développe une tendance universaliste du système d'assurance qui doit également mettre en œuvre des instruments à caractère social destinés non seulement à ceux qui sont complètement inactifs, mais également à ceux qui ne peuvent pas trouver l'autonomie dans le travail, c'est-à-dire les citoyens actifs qui, bien qu'ils n'ayant pas réussi à obtenir la protection du travail typique par le biais de leurs emplois précaires, ont besoin de protections équivalentes.

Le système n'est plus celui d'un équilibre stable et sécurisant pour la réalisation des droits et libertés sociaux. C'est le concept même de travail qu'estompe, dématérialisé entre plates-formes et économie du travail, que l'interprète a du mal à systématiser dans des cadres juridiques traditionnels, le forçant à regarder au-delà du marché du travail classique qui est maintenant numérique et donc mondial.

Il est donc nécessaire de développer un nouvel équilibre entre prévoyance sociale et aide sociale, qui tienne compte de l'évolution des besoins en matière de travail (et d'emplois) et, par conséquent, du système de protection sociale et de l'efficacité des droits qui y sont incorporés.

Le nouveau bien-être social doit permettre aux individus d'exercer leur liberté et d'être protégés même face à l'incertitude inhérente à leur emploi quelle qu'en soit la forme. En effet, le statut de travailleur est aujourd'hui souvent brisé par une succession d'emplois précaires. Alors, c'est plus globalement la vie active de l'individu qui doit être considérée, prise en compte et justement récompensée et rémunérée.

Ainsi, plus que le travailleur, c'est la personne active qui demande à être protégée. Celle-ci éprouve le besoin que sa vie active soit reconnue en tant que telle et efficacement protégée. Les catégories juridiques actuelles, encore liés aux catégories de travail traditionnelles, ne le permettent pas suffisamment aujourd'hui.

Mais tant que le système de sécurité sociale n'arrive pas à se saisir de cette réalité et qu'il reste ancré dans la logique de l'assurance; ce seront les instruments à caractère social qui devront élargir leur domaine d'application, avec les difficultés et limites que cela implique.

2. Pauvreté au travail, mesures d'assistance et lien nécessaire avec le travail

Afin de freiner le phénomène de pauvreté et de protéger les travailleurs pauvres, les systèmes de sécurité sociale s'adaptent et les mesures de protection sociale se développent afin de garantir la couverture même dans les cas où le système d'assurance sociale il ne peut pas y arriver.

Dans presque tous les pays européens, y compris récemment en Italie, des formes de revenu minimum ont été incluses, qui, sous leurs différentes formes, ont pour objectif de garantir une existence libre et digne de la personne grâce à la fourniture d'avantages économiques ou la prestation de services.

Cependant, il n'est pas si immédiat d'adapter ce type de soutien, jusqu'à une date récente de pure assistance, aux besoins sociaux et économiques changeants d'aujourd'hui. Il ne se réfère plus exclusivement à ceux qui sont incapables de travailler, mais plutôt à ceux qui le font, ce qui conduit à repenser non seulement les modalités d'octroi de mesures, mais aussi la vocation.

De lors que est in train de changer le public des bénéficiaires, il est nécessaire de combiner le système de protection sociale avec les politiques actives du travail, de manière à ce que ceux-ci puissent se combiner de manière synergique et efficace.

Par le biais de mesures de protection également pour ceux qui ne bénéficient pas de la sécurité sociale, des formes minimales de sécurité sont étendues, liées donc à la personne en tant que telle et non au statut de travailleur. Les mesures, pourtant, doivent être renforcées, doivent être placées dans le contexte du marché du travail, et constituer, pour ceux qui les reçoivent, une incitation à la mobilité, à la formation, une aide aux transitions professionnelles auxquelles la flexibilité s'est habituée et que la révolution numérique a accentuées.

En bref, il est nécessaire que le revenu minimum ne soit pas un simple octroi d'argent, mais se transforme en un instrument apte à briser la cage du travail pauvre, ce qui, en plus d'assurer un soutien économique pour une vie décente, encourage davantage développement humain.

Ce concept a récemment été réitéré dans le Socle européen des droits sociaux, qui souligne que toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à un revenu minimum suffisant qui garantit une vie digne à toutes les étapes de la vie et l'accès à des biens et des services de soutien, a rappelé en même temps que "pour les personnes qui son en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail". Parallèlement, le pilier confirme que, quels que soient le type et la durée de la relation de travail, les travailleurs et, dans des

conditions comparables, les travailleurs non salariés, ont droit à une protection sociale adéquate¹.

Le lien étroit entre la sécurité sociale et la protection sociale est de plus en plus complexe. Peut-être est-il devenu si liquide qu'il est parfois difficile de déterminer où l'un se termine et où l'autre commence. Cela dépend en amont de la fluidité et de la précarité des carrières professionnelles, qui imposent au travailleur une transition périodique d'un statut à l'autre, d'une activité à l'inactivité, d'un travail standard à un travail atypique, d'un travail à l'autre.

Une réflexion s'impose donc sur les protections minimales à garantir aux personnes qui se déplacent sur ce marché du travail mondial, à celles qui, au-delà des étiquettes ou des définitions, sont sujets actifs qui ont besoin de sécurité d'une transition à l'autre. Mais aussi, et surtout, une redéfinition structurelle du revenu minimum qui, s'il est donné à ceux qui sont capables de travailler, doit tendre à l'inclusion par le biais d'une activité professionnelle.

Un autre problème découle de l'extension des bénéficiaires potentiels du revenu minimum et est lié à la durabilité financière d'une mesure de ce type par les États. Au cours de la dernière décennie, le spectre de la crise économique mondiale a augmenté le nombre de chômeurs et rendu les carrières professionnelles plus précaires, rendant l'intervention publique indispensable. Mais les États, à qui il incombait de financer des dépenses sociales, ont à leur tour subi les dysfonctionnements du passé et de la crise, devant respecter des paramètres économiques rigides qui ont souvent effacé les revendications sociales des citoyens.

Par conséquent la principale difficulté porte sur le dialogue entre *welfare* et les politiques de l'emploi, de sorte que le premier puisse être encore fondée sur l'inclusion sociale et économique des citoyens par la participation à des activités productives, auquel on ajoute une difficulté incontestable, c'est à dire la viabilité financière du fait de bénéficiaires de plus en plus nombreux en raison de la prolifération incontrôlée de l'économie informelle. Cela impose aux États mesures qui, bien qu'ontologiquement universalistes, tiennent compte de la faisabilité des mêmes, en exigeant d'abord un "universalisme sélectif" des bénéficiaires, puis une mise en œuvre efficace.

3. Dynamiques d'activation

Outre les problèmes critiques identifiés - extension et modification des destinataires, durabilité financière pour les États, nécessaire synergie entre politique de sécurité sociale et politiques du travail actives - il en existe un autre qui concerne toujours les bénéficiaires, mais au moment concret de la jouissance du revenu minimum, c'est-à-dire leur aptitude à devenir parties actives de l'insertion professionnelle. Les dynamiques d'activation, conceptuellement et opérationnellement, subordonnent le versement d'un soutien au revenu à la participation à des activités mises en place par les services de l'emploi en vue du déplacement des chômeurs sur le marché du travail.

¹ Principe 14 et 12 du Socle européen des droits sociaux.

Pendant longtemps, l'activation a assumé le rôle de justification du caractère involontaire de l'état de chômage lui-même, mais ses potentialités et ses multiples déclinaisons sont pendant restées latentes. Ce n'est que plus tard que, conditionnée par la stratégie européenne pour l'emploi, la conditionnalité s'est progressivement enracinée dans le système juridique européen en tant que corollaire indispensable à la réalisation de la flexicurité. Afin de garantir une dose suffisante de sécurité sur le marché du travail, les États membres ont été instamment priés de renforcer les politiques actives parallèlement aux politiques passives, afin de renforcer l'aptitude à l'emploi des chômeurs, auxquels, en même temps, ont été invitées à la responsabilité, c'est à dire de s'activer, devenant ainsi les promoteurs de leur propre transition professionnelle.

Suite à la crise économique mondiale de 2008, les réflexions sur les mécanismes de la conditionnalité ont augmentées parallèlement au nombre de réformes du marché du travail qui ont de plus en plus subordonné les politiques passives aux politiques actives.

L'augmentation des taux de chômage et la nécessité urgente de contenir les dépenses publiques ont justifié, en fait, des obligations plus strictes pour les chômeurs qui souhaitent bénéficier d'un soutien économique des revenus. Cela a amené la doctrine à croire que les législateurs ont préférée, au lieu d'une conditionnalité orientée vers les besoins des chômeurs en matière d'emploi, des mesures purement punitives, qui pénalise de manière rigide l'inertie et l'absence de participation à les politiques actives, à la seul fin de la protection des finances et des dépenses étatiques.

Mais si la conditionnalité, privée de son sens punitif, respecte cet équilibre délicat entre le droit au travail et le droit de choisir librement le travail à accomplir et promeut le devoir de travailler, devient aussi un outil indispensable pour développer les opportunités d'emploi et les compétences personnelles et professionnelles des personnes. Il se situe à la croisée des chemins entre les besoins de rationalisation des dépenses publiques et le droit des citoyens d'être aidés dans les transitions travaillées, leur imposant un comportement proactif dans la recherche d'un nouvel emploi, mais, même avant, dans la collaboration responsable avec le service publique de l'emploi et les activités que ces derniers proposeront.

La mise en œuvre d'un revenu minimum doit impérativement tenir en compte de la conditionnalité, aussi bien pour des raisons de faisabilité pratique que pour ne pas devenir un instrument dissuasif au travail pour ceux qui la perçoivent. En effet, les mécanismes de la conditionnalité servent à créer une relation équilibrée entre poids et contrepoids afin d'aider les chômeurs à trouver un emploi et les travailleurs pauvres à sortir de la cage des emplois à très bas salaire grâce à la formation et à la validation des compétences.

La conditionnalité située dans les mesures sociales récompense le citoyen actif.

4. Citoyens actifs et nécessaire synergie entre système de sécurité social et politiques de l'emploi

Se demander aujourd'hui qui est le travailleur ça veut dire élargir les catégories traditionnelles du droit du travail pour y inclure des typologies et des sujets autrefois exclus.

Certes, la révolution numérique a favorisé ce débat, en démontrant encore plus que par le passé la nécessité d'une définition fonctionnelle du travailleur, utile non pas tant pour les spéculations doctrinales, mais capable de fournir des droits et des protections sur un marché toujours fluide et fragmenté.

D'une part, l'économie des plates-formes a augmenté le nombre de travailleurs indépendants, d'autre part, celui des travailleurs pauvres, en mettant l'accent sur la nécessité de lier les protections au sujet actif, au citoyen actif, plutôt que à la qualification de la relation d'emploi.

Ce changement a des répercussions sur les systèmes de sécurité sociale. L'équilibre interne peut être retrouvé que dans des mesures de protection sociale, telles que le revenu minimum, seul capable d'intervenir en présence de travailleurs pauvres ou engagé dans relations de travail atypiques et fragmentées.

Toutefois, si l'on pense que le travail reste au cœur du développement personnel, l'inclusion sociale et le progrès économique, abandonnées les logiques de la protection sociale, le revenu minimum doit être associé à des politiques actives du travail, de sorte qu'il devienne un outil opportun et efficace.

Ainsi, chaque citoyen peut être protégé, mais s'il démontre d'être actif.

Références bibliographiques

U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, 2000

P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, LD, 4, 2018.

P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, 2005.

L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, DLRI, n. 139, 3, 2013.

E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, *Work & Society*, vol. 79, Peter Lang, 2015.

J. ELSTER, *Esiste (o dovrebbe esistere) un diritto al lavoro?*, in *Stato e Mercato*, 19, aprile 1987.

A. EYDOUX, *Demandeurs d'emploi: du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi*, *Droit Social*, 2018.

B. GAZIER, *Travail, emploi et sécurisation des parcours professionnels: de la fragmentation au partage*, France Stratégie. Projet 2017, avril 2016.

J.-P. LABORDE, *Le revenu universel, un objet complexe*, *Droit social*, 2017.

R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, RDSS, 2009

S. NADALET, *Sicurezza sociale per i lavoratori poveri e coordinamento delle tutele*, LD, 4, 2018;

A. PERULLI, *Capitalismo delle piattaforme e diritto del lavoro. Verso un nuovo sistema di tutele?*, en A. Perulli (ed.), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Padova, 2018,

A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo I Trenta gloriosi*, LD, 2, 2018.

G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, DRI, 2011.

A. SUPIOT, *Au-delà de l'emploi*, Paris, 2016

A. SUPIOT, *Discussion sur "Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur?"*, in *Le droit ouvrier*, Octobre 2015.

T. TREU, *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 371/2018.

C. WILLMANN, *Politiques de l'emploi, prestations sociales: existe-t-il un modèle vertueux? À propos de la «conditionnalité» des revenus de remplacement et autres minima sociaux*, *Droit Social*, 2012.