



HAL
open science

Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements

Laurent Caussat, Isabelle Vacarie

► To cite this version:

Laurent Caussat, Isabelle Vacarie. Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements. *Revue française des affaires sociales*, 2018, Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements, 2018 (4), pp.7-16. 10.3917/rfas.184.0005 . hal-03115494

HAL Id: hal-03115494

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03115494v1>

Submitted on 19 Jan 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.

TENDANCES RÉCENTES À L'UNIVERSALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE : OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS

Avant-propos

Laurent CausSAT et Isabelle Vacarie

Plusieurs réformes engagées en France depuis 1975 s'inscrivent dans une dynamique d'universalisation des droits sociaux et de la protection sociale. À l'universalisation de la couverture des charges de famille (effective depuis le 1^{er} janvier 1978) a succédé, en 1999, la généralisation de la couverture maladie (CMU) suivie de la mise en place d'une « protection universelle maladie » (PUMA) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Entre-temps, était attribué à « chaque personne, indépendamment de son statut » un droit à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (loi du 24 novembre 2009), accompagné, pour en faciliter l'exercice, de l'ouverture du « compte personnel de formation » (loi du 5 mars 2014) puis du « compte personnel d'activité » (loi du 8 août 2016). Quelques mois plus tard, la question du bien-fondé et des modalités pratiques d'un « revenu universel » était posée à l'occasion de la campagne présidentielle de 2017¹. « Une indemnisation plus universelle et plus juste » constitue l'un des trois objectifs auxquels répond la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », en date du 5 septembre 2018².

À la seule lecture de cette liste de réformes, toutes placées sous la bannière de l'universalité, il semble bien, qu'au plan des idées, le processus d'universalisation entraîne moins une rupture des relations entre travail et protection sociale que leur redéfinition. D'un côté, on observe le dépassement des catégories socioprofessionnelles à partir desquelles s'était jusque-là opérée la généralisation des protections au profit d'une individualisation des droits et de leur rattachement à la personne. De l'autre, il est fait appel à divers modes de redistribution pour donner corps à une nouvelle liberté, celle de « choisir son avenir professionnel³ » ou bien, plus radicalement, pour libérer chacun du travail comme « fait social total⁴ ».

À plus ample examen, si l'on passe du ciel des idées à l'analyse des chemins suivis pour les mettre en œuvre, la tentation devient grande de pointer l'écart observable entre les canons de l'universalité et les politiques sociales en actes, en raison de la modestie ou de l'incomplétude des dispositifs, de leur ambivalence, voire de

1. Pour une synthèse, voir Brigitte Lestrade (2017), « Le revenu universel – un substitut aux minima sociaux ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juin-septembre, p. 129.

2. Titre II de la loi n° 2018-77 du 5 septembre 2018 portant réforme de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'assurance chômage.

3. Intitulé de la loi précitée.

4. Fondation Jean-Jaurès, *Le Revenu de base, de l'utopie à la réalité ?*, étude coordonnée par Jérôme Héricourt, mai 2016. *Le Revenu universel, entre utopie et pratique*, colloque ENS et CEPREMAP, 6 avril 2017.

leur caractère paradoxal. Une telle observation conduit volontiers à conclure que l'universalité n'est invoquée dans le discours politique qu'en raison de sa connotation positive, pour légitimer et parfois travestir le véritable sens des réformes. Dès lors, prendre ce concept pour grille d'analyse ne serait-il pas dépourvu de toute vertu heuristique ? Le présent dossier ne porte pas de jugements, il tâche plutôt de faire l'analyse critique des discours sur l'universalisation de la protection sociale et des politiques qu'elle implique, de leurs invariants comme de leurs évolutions⁵.

L'appel à contribution invitait à successivement réexaminer, au prisme de l'universalisation, la notion de citoyenneté sociale, les modèles de redistribution ou encore les modes de financement de la Sécurité sociale et, ce faisant, à s'interroger sur la véritable signification de la référence à l'universalité⁶. Faut-il y voir un principe matriciel dont tout découle, ou seulement un instrument au service de politiques publiques dont il s'agit d'apprécier le sens et la portée ? Que dévoile-t-elle concernant l'identité de la protection sociale ? Autant de questions qui ont conduit les auteurs à ausculter les voies empruntées ou empruntables pour « universaliser » telle protection ou tel droit, revenir sur les grands déterminants de la protection sociale, internes ou externes, et pointer quelques fausses évidences. Ce parcours suggérait ensuite, dans un geste réflexif, de faire retour sur la notion d'universalisation pour repérer les présupposés logiques et épistémologiques qui nourrissent les différents sens qui lui sont donnés, comme sur celle de droit social, lorsque ce dernier est rattaché à la personne.

Au-delà de la France, dans des pays tel que le Danemark où existent de longue date des systèmes que l'on considère classiquement comme fondés sur l'universalité des droits accordés à des citoyens, cette référence a fait l'objet de contestations vives⁷. Au Royaume-Uni, berceau de l'universalité, s'observe une tout autre évolution, à savoir une réactivation des tendances séculaires de la protection sociale à être ciblée sur les pauvres⁸. Quels enseignements tirer de ces mouvements à fronts renversés, vus d'ailleurs ?

Chemins et limites de l'universalisation

Toute société démocratique a pour ambition de former une « société de semblables⁹ ». Ce qui est en question ici, souligne Robert Castel, ce n'est pas une

5. Si toute analyse critique signifie une prise de distance par rapport à la manière dont les réformes sont présentées par leurs auteurs, cela ne signifie pas pour autant de la part de l'analyste une prise de parti, plutôt son souci de mettre au jour les dispositifs qu'elles produisent, les ressources pour l'action qu'elles procurent, ceux qui en sont les bénéficiaires. Autrement dit, de chercher dans le texte ce qu'il dit, quel en est « l'inconscient », indépendamment des intentions de son auteur (Umberto Eco (1994), *Les Limites de l'interprétation*, Paris, Le Livre de Poche, collection « Biblio essais », p. 29 et suivantes).

6. Voir texte de l'appel à contribution, p. 227

7. Jensen P. and Torpe L. (2016), « The Illusion of Universalism, the Case of the Danish Welfare State », *Rivista delle politiche sociali*, 3, p. 403-420.

8. Barbier J.-C. (2017), « L'assistance sociale en Europe : traits européens d'une réforme et persistance de la diversité des systèmes (1988-2017) », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, septembre-juin, p. 15-45.

9. Castel R., « La citoyenneté sociale menacée », *Cités*, 2008/3, p. 133 et suivantes.

stricte égalité des conditions sociales mais la possibilité donnée à toute personne de s'inscrire dans un système d'échanges réciproques au sein desquels chacun est traité à parité. Si l'universalisation du système de protection sociale répond à cette ambition, le travail historique de Caroline Izambert en fait apparaître les limites lorsque celui qui vit sur le territoire national est « étranger ».

D'abord fondées sur la condition de nationalité, les restrictions à l'égard des étrangers résultent, depuis la loi du 24 août 1993, de la condition de régularité de leur situation au regard des dispositions relatives au séjour et au travail. Une telle condition a pour effet de subordonner leur accès à la protection sociale à la politique migratoire de l'État, plus précisément au contrôle qu'il entend exercer sur les flux migratoires au nom de l'intérêt général. Or, ainsi que cela est amplement démontré, le fonctionnement circulaire de cette dernière catégorie laisse à l'État une grande latitude dans la conduite de cette politique¹⁰. « En faisant circuler et tourner sur elle-même cette catégorie, le juge fonde l'action de l'État lui permettant en retour de définir cette action dont il est l'ultime comptable¹¹. » Circularité toujours, cette fois entre deux notions, lorsque la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne conduit à ce que l'accès à la protection sociale ne soit plus seulement soumis à une condition de régularité et soit pris en compte comme élément attestant cette régularité. D'élément constitutif de l'universalité, subrepticement l'accès à la protection sociale devient une composante de la politique nationale d'immigration.

La création en 1999 de l'aide médicale d'État (AME), dispositif de couverture des besoins de soins réservé aux personnes étrangères en situation « irrégulière » est significative de l'exception que constitue la santé à cette logique d'exclusion mais aussi de l'impossible accès de ces personnes au droit commun.

Après les limites, les extensions. C'est alors en direction de deux dispositifs régis par le Code du travail que le regard se déplace : la formation professionnelle et l'assurance chômage. Tandis que la première a désormais vocation à prendre le relais de la formation initiale en milieu scolaire pour « chaque personne indépendamment de son statut » et « tout au long de la vie », la seconde vient d'être doublement étendue, d'une part au salarié qui démissionne pour mener à bien son propre projet professionnel sous réserve du caractère réel et sérieux de ce dernier, d'autre part au travailleur indépendant dont la cessation d'activité est définitive et involontaire¹².

Au regard de la vocation « universaliste » du droit à la formation tout au long de la vie clairement affichée par les intitulés législatifs, Jean-Marie Luttringer et David Soldini ont opté pour une lecture critique des dispositions légales. La dernière loi poursuit la construction de deux dispositifs destinés à permettre à chaque

10. En 1993, le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs pas manqué de préciser que « le législateur met en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne » (Déc. n° 93-325 DC du 13 août 1993, loi relative à la maîtrise de l'immigration).

11. Caillosse J. (2015), *L'État du droit administratif*, LGDJ, p. 39.

12. Avec lucidité, le législateur ne parle que d'une assurance « plus universelle ». En effet, si cette double extension est destinée à apporter un filet de sécurité à tout travailleur en transition professionnelle, que ce soit volontairement ou involontairement, elle ne bénéficie pas à toute personne, à la différence de ce que serait une allocation proprement universelle.

personne d'exercer son droit à la formation professionnelle, tout au long de la vie : le compte personnel de formation et le conseil en évolution professionnelle. Pour autant, l'un comme l'autre ne sont que des outils mis à la disposition de la personne. Un compte ne vaut que par les crédits qui y sont inscrits ou par les modalités d'abondement auxquelles la personne peut prétendre. Or, historiquement, tant l'attribution d'un droit individuel à la formation que la mise en place du compte personnel de formation sont le fruit d'une succession de négociations nationales interprofessionnelles dans le cadre du salariat. Leur extension légale à d'autres catégories de travailleurs s'est opérée sans véritable concertation quant aux volumes et modalités d'acquisition de crédits de formation. « La couverture du compte personnel apparaît bien fine par endroits, laissant à découvert la matrice statutaire qu'elle est censée permettre de faire disparaître mais qui continue de déterminer l'essentiel des conditions de financement de la formation professionnelle. »

Par ailleurs, si les textes affirment très clairement la liberté de tout titulaire d'un compte d'en mobiliser les ressources, il n'en demeure pas moins que l'exercice de cette liberté rencontre les pouvoirs de l'employeur, le pouvoir hiérarchique de l'administration, pour le demandeur d'emploi les devoirs qui sont désormais constitutifs de la recherche « active » d'emploi, ou encore pour le travailleur indépendant les contraintes d'une activité désormais en réseau et à flux tendu. Dès lors, la réalisation du droit à la formation tout au long de la vie est indissociable d'une réflexion sur les modalités d'organisation du travail, et sur les libertés dont toute personne est en mesure de disposer dans le travail.

S'agissant des évolutions en cours dans le domaine de l'indemnisation du chômage, comme le décrit le « point de vue » de C. Cadoret, L. Caussat et E. Robert, placé en fin de dossier, force est de constater que l'ambition d'une « assurance chômage universelle¹³ », s'est heurtée à des contraintes économiques et financières qui en ont *in fine* réduit la portée. Le droit à une indemnisation des salariés qui cessent de leur propre initiative leur relation avec leur employeur sera conditionné à la présentation par le demandeur de l'indemnisation d'un plan de reconversion professionnelle et la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle, c'est-à-dire à des dispositifs qui auront nécessairement pour effet de filtrer l'accès à l'indemnisation. S'agissant des travailleurs indépendants, les conditions restrictives de l'accès à l'indemnisation – notamment, la qualification de la cession de l'activité non salariée sur la base d'une procédure collective (redressement ou liquidation judiciaire) et le caractère forfaitaire de l'indemnisation et non contributif de son financement – introduites dans la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, jettent un doute sur la capacité de ce nouveau dispositif d'étendre sans solution de continuité aux travailleurs non salariés une compensation de la perte d'activité selon des modalités voisines de celles régissant l'indemnisation de la perte involontaire d'emploi des salariés.

Cette réflexion sur l'évolution du travail et de sa place dans la société, corrélée dans le débat public avec le projet de revenu universel, a été prolongée par des

13. Cf. le programme présidentiel de M. Emmanuel Macron [en ligne] <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/emploi-ch%C3%B4mage-securites-professionnelles>

travaux administratifs et parlementaires sur une allocation sociale unique. Suivant une démarche d'éclairage des choix publics, Jean-Éric Hyafil propose ici d'analyser les enjeux redistributifs d'une réforme sociale de grande ampleur en retenant un revenu universel de 548 euros versé dès dix-huit ans pour remplacer (« universaliser ») le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité et qui serait financé *a minima* par une réforme de l'impôt sur le revenu. Les simulations réalisées à partir de cas-types et d'un échantillon représentatif de la population française mettent notamment en évidence une hausse du revenu disponible pour les travailleurs pauvres et les couples modestes. La démonstration insiste également sur des arguments non financiers et notamment l'intérêt d'une telle mesure pour supprimer le non-recours au RSA et pour réduire l'incertitude de ses bénéficiaires.

Quelques fausses évidences

Il est aujourd'hui avancé, telle une évidence, que la montée en puissance de l'universalité de la couverture de certains risques suppose une évolution du mode de financement de la Sécurité sociale qui justifierait, à son tour, un recul du paritarisme dans la gestion des régimes. Victor Amoureux, Elvire Guillaud et Michaël Zemmour d'abord, Ylias Ferkane ensuite, s'attachent à montrer que ces liaisons ne vont pas de soi, qu'elles tiennent moins d'une nécessité logique que d'un projet politique.

L'universalité des droits est généralement présentée comme contradictoire avec un financement par cotisations sociales. Celles-ci seraient par nature régressives, notamment en raison de plafonnements, et devraient financer exclusivement des droits contributifs. À l'inverse, un financement par l'impôt sur le revenu serait davantage progressif et pourrait financer des droits universels. À partir d'une base de micro-données comparatives à l'échelle des ménages de différents pays membres de l'OCDE, les trois premiers auteurs montrent que les cotisations sociales ont souvent un caractère progressif en fonction des revenus, notamment dans leur application aux plus basses rémunérations. Ils notent également que la progressivité globale du prélèvement sociofiscal est corrélée négativement à son poids global, et donc à celui des prestations et services qu'il finance. La progressivité des prélèvements sociaux et fiscaux n'est donc pas nécessairement souhaitable au regard de leur fonction de financement des prestations et des services ouverts à l'ensemble de la population.

À son tour, Ylias Ferkane remet en perspective la liaison opérée entre universalisation de la protection sociale et recul du paritarisme, ou plus exactement, ce qui en constituerait le ressort, à savoir une nécessaire évolution du mode de financement de la Sécurité sociale. Si l'on veut bien être attentif aux mouvements de fond qui traversent la protection sociale, la menace qui pèse aujourd'hui sur le paritarisme tient à une volonté plus ou moins assumée des pouvoirs publics d'intervenir davantage dans la gestion de certains risques et plus encore à la question,

sensible, de la représentation des intérêts de ceux qui ne sont pas représentés, formellement s'entend, par les interlocuteurs sociaux. L'État serait-il le seul à être en mesure de remplir cette mission ou faudrait-il repenser la représentation des « intéressés » dans leur ensemble ?

Un bref retour sur l'histoire montre que contrairement à ce qui est trop vite avancé, le financement par cotisations n'a été ni un frein à l'universalisation ni la véritable raison de l'extension du paritarisme. Les avancées de l'une comme de l'autre tiennent à la dynamique sociale. Ainsi, c'est afin de compléter des régimes de base jugés insuffisants que les interlocuteurs sociaux instituèrent de manière autonome, sur une base paritaire, les régimes de retraite complémentaire et l'assurance chômage par le biais d'actes de droit privé. De même, si l'institution du paritarisme comme mode de gestion des caisses de Sécurité sociale, a été, en 1967, mise au compte de la nécessaire revitalisation de l'action cogestionnaire des interlocuteurs sociaux, non sans ambiguïtés, elle a pu également être perçue comme l'affirmation d'une emprise patronale dans un contexte de pluralisme syndical. Les réformes structurelles opérées depuis lors visant à diversifier les sources du financement de la protection sociale par la voie fiscale ainsi que la réaffirmation constante du caractère universel du droit à la protection sociale, n'ont pas eu raison d'un paritarisme « en crise » mais toujours d'actualité.

Et c'est bien cette dynamique sociale qui explique « le retour du refoulé » dont l'actuelle réforme de l'assurance chômage est aujourd'hui le théâtre (dynamique sociale qui est tout autre chose que « la dépendance au sentier¹⁴ »).

Retour sur les notions et catégories structurantes

Les différents textes ont progressivement fait apparaître la diversité des sens attribués tant au qualificatif « universel » qu'à ses dérivés « universalité » et « universalisation ». Boris Bucharles revient sur cette diversité afin de mettre en évidence les présupposés logiques et épistémologiques qui nourrissent chacun d'eux et « dégager les enjeux, non négligeables, de tel choix sémantique sur la problématique des droits sociaux ».

Dans une première acception, « universaliser » correspond à un processus mental d'abstraction, au sens de faire abstraction des différences. Un tel processus sert de ressort aux différentes déclarations de droits, droits qui sont ceux de l'individu non situé géographiquement, historiquement, socialement. Ces droits sont posés comme naturels et donc universels. Et implicitement ils le sont une fois pour toutes.

Dans un deuxième sens, le mot est employé pour signifier un processus d'extension : le passage de quelques-uns à tous. Sur le plan logique, le passage du

14. Sur cette notion de *path dependency* (dépendance au chemin emprunté), voir Palier B. (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Les Presses de Sciences Po, 4^e édition.

particulier au général correspond à une opération d'induction. Celle-ci suscitera une rupture qualitative chaque fois que l'ouverture d'un droit à de nouvelles catégories de bénéficiaires (extension quantitative) ne sera pas précédée d'une réflexion sur la fonction de ce droit, sur la manière dont il s'est historiquement imposé, et donc sur la meilleure manière de l'universaliser. À défaut, tant l'article consacré, dans ce numéro, à l'ambition universaliste du droit de la formation tout au long de la vie que le point de vue donné plus loin sur l'élargissement de l'assurance chômage illustrent comment s'opère cette rupture qualitative sous l'apparence d'une extension quantitative.

Rapportée à la dignité, l'universalisation prend un troisième sens. Elle désigne un processus dynamique, dialectique et inachevable de formulation des droits. « L'extension quantitative horizontale (passage de "quelques" à "tous") est travaillée par l'irruption d'une exigence de dignité, d'un universel inconditionnel, vertical en quelque sorte (passage de "tous" à "tout"), ce qu'exprime le recours à l'idée de personne : l'humanité n'est plus seulement la totalité, visée dans toute généralisation, mais le non-négociable. » Pour autant, cette part de « non-négociable » n'est pas donnée à la manière d'une essence, elle ne renvoie à aucune réalité assignable et définitive. Mieux vaut parler à son propos d'un « opérateur » « en excès sur toute formulation advenue », en mesure d'interroger, voire de contester en permanence le droit positif, de l'empêcher de se refermer sur lui-même.

L'évolution du sort réservé aux personnes qui apportent une aide désintéressée aux étrangers en situation irrégulière vient illustrer les potentialités de cette autre conception de l'universalité tournée vers « un avenir toujours ouvert » mais montre aussi combien elle avance difficilement.¹⁵

Dans une perspective juridique, Jean-Pierre Chauchard s'intéresse aux catégories pertinentes pour rendre compte des divers mouvements initiés sous la bannière de l'universalité. Plus précisément, il s'efforce de montrer que le phénomène d'universalisation peut être pris comme révélateur d'une notion jusqu'alors mal identifiée : celle de « droit (individuel) social ».

Constatant que les différents droits sociaux progressivement détachés du statut salarial ne sont réductibles à aucune catégorie juridique connue, l'auteur choisit d'examiner successivement leur titularité, leur teneur et leur finalité. Désormais rattachés à la personne, ces droits sont constitutifs de la citoyenneté sociale, ainsi que le manifeste la montée en puissance de la condition de résidence. Incessibles et insaisissables, ils fournissent à toute personne une garantie de ressources. Celle-ci permet de comprendre la finalité à laquelle ils obéissent : moins la couverture

15. En 2012, au nom du principe de dignité, le législateur accordait une immunité pénale à toute personne physique ou morale qui apporte une aide désintéressée visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique d'un étranger (article L. 622-4 [3°] du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). En juillet 2018, au nom du principe de fraternité, le Conseil constitutionnel ajoute que ce texte « ne saurait être interprété autrement que comme s'appliquant à tout acte apporté dans un but humanitaire » qu'il s'agisse d'une aide au séjour ou à la circulation sur le territoire national (Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 – M. Cédric H. et autres). À la suite de cette décision, l'article L. 622-4 est réécrit par loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée (article 38), mais en limitant l'exemption pénale à l'aide apportée dans un but « exclusivement » humanitaire. Par ailleurs ni le Conseil ni le Parlement n'ont estimé que le principe de fraternité puisse justifier l'aide désintéressée à l'entrée sur le territoire, même dans un but humanitaire, voire exclusivement humanitaire.

d'un risque social que la satisfaction d'un besoin. Non d'un besoin apprécié individuellement, au cas par cas comme dans l'aide sociale, mais des besoins de toute personne, de ceux dont la satisfaction permet à chacun « d'être libéré du besoin ».

Au fil du texte, ces droits sont distingués d'une allocation universelle qui prendrait la place des protections assurées par la Sécurité sociale, telles que la couverture des charges de santé et de famille ou le versement de minima sociaux. Ils sont également distingués « des droits de tirage sociaux », dont ceux inscrits sur le compte personnel d'activité (CPA) constituent le meilleur exemple¹⁶. Si les deux catégories de droits sont rattachées à la personne et adossées à des mécanismes de solidarité, leur finalité diffère. Tandis que les premiers apportent à toute personne une protection sociale au sens propre du terme, les autres ont vocation à favoriser la liberté du travail, au sens qu'Alain Supiot donne à cette liberté¹⁷. Complémentaires, protection sociale et liberté du travail connaissent toutes deux un mouvement d'universalisation. Pour autant, ces mouvements ne doivent pas être confondus au risque de faire perdre toute signification au concept de protection sociale.

L'article de Chantal Euzéby décrit, quant à lui, les évolutions récentes des systèmes de protection sociale dans les pays d'Europe continentale de l'Ouest, où prédomine le modèle « bismarckien » : ancrage des droits sociaux dans la relation salariale, protection sociale attribuée au travailleur pour le compte de l'ensemble de sa famille dans le cadre d'une conception traditionnelle de la répartition des rôles entre membres du couple, financement reposant fortement sur des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité et mobilisées exclusivement à la couverture financière des dépenses de protection sociale... L'auteur montre que beaucoup de pays européens se sont écartés du modèle « bismarckien chimiquement pur », sous l'effet d'une part de l'extension de certains droits sociaux, comme l'assurance maladie, à l'ensemble de la population résidente sans égard au statut d'activité (le cas de la France étant tout à fait illustratif), et d'autre part d'une individualisation des prestations accompagnant la redéfinition des rôles entre genres dans le monde professionnel comme domestique. Elle identifie toutefois des obstacles à la poursuite de cette « hybridation » du modèle « bismarckien » de protection sociale, tels que la résistance des institutions de protection sociale ancrées dans la relation d'emploi, ou les limites à la progression de la part de l'impôt dans le financement de la protection sociale.

La dernière partie de cet article propose une voie pour concilier les vertus des systèmes sociaux « bismarckiens », tels que l'articulation de leurs dispositifs avec la relation salariale, qui selon elle doit être préservée, avec le potentiel de progrès que recèle la poursuite du mouvement d'universalisation des droits sociaux – dans

16. Droits de tirage, car leur réalisation dépend d'une double condition : la constitution d'une « provision suffisante » et la décision de leur titulaire d'user de cette provision. Droit sociaux, puisqu'ils sont sociaux aussi bien par leur mode de constitution (abondement diversifié de la provision) que dans leur objectif (utilité sociale). Sur cette définition, *Au-delà de l'emploi*, sous la direction d'Alain Supiot, Flammarion, nouvelle édition 2016, p. 83-85.

17. Ouvrage précité, préface de la 2^e édition, p. XXIX et suivantes. Voir aussi « Le travail, liberté partagée », *Droit social*, 1993, page 715, article dans lequel cet auteur propose d'adopter une lecture dynamique de la liberté du travail.

des domaines tels que les services médico-sociaux, ou l'indemnisation du chômage pour en faire bénéficier les travailleurs indépendants économiquement dépendants d'un donneur d'ordre unique, ou encore la formation professionnelle –, selon une approche plus préventive de la protection sociale.

L'universalisation vue d'ailleurs

L'appel à contribution était explicitement ouvert aux réflexions sur les déclinaisons de l'universalité à l'étranger, d'autant plus pertinentes que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité le 12 décembre 2012 une résolution intitulée « Vers une couverture sanitaire universelle ». Plusieurs pays cherchent à suivre cette recommandation internationale. Trois expériences sont analysées ici dont deux dans des pays émergents, ce qui peut inciter à se demander si l'universalité est pour eux un moyen d'accès à des politiques de protection sociale, dont l'existence varie beaucoup selon les régions du monde et particulièrement en Afrique. Le lecteur pourra se reporter à ce sujet au numéro 2018-1 de la *Revue française des affaires sociales* dont le dossier portait sur la mise en place et le développement des systèmes de protection sociale en Afrique.

La première expérience est celle de la mise en œuvre d'une assurance maladie universelle au Congo, impliquant une réflexion sur le panier de soins¹⁸. Après avoir passé en revue les dispositifs existant dans d'autres pays (Gabon, Maroc), Ange Clauvel Niama insiste sur un paradoxe : si l'on souhaite atteindre l'universalité du point de vue de la population couverte, il est nécessaire de cibler les prestations prioritaires qui composeront le panier de soins (soins de santé primaire, prévention), sinon le système n'est pas viable. Sa méthode se décompose en trois points : s'adapter aux besoins de santé dans un contexte donné (en Afrique, notamment, la montée des maladies chroniques sur fond de résistance des maladies infectieuses), aux capacités de financement et aux facultés de participation de la population ainsi qu'aux capacités des structures de soins. L'auteur détaille des critères permettant de sélectionner les prestations : inclure les prestations qui sont les plus efficaces par rapport aux sommes qu'elles nécessitent ou celles dont l'exclusion entraînerait des difficultés importantes pour la population. Les exemples ne sont pas toujours dénués de cynisme (entre un enfant atteint de leucémie et mille de diarrhée, l'auteur explique qu'il faut choisir parce que « la protection financière d'un seul cas de leucémie risque de priver des centaines d'enfants des traitements de diarrhée »). Mais il ressort bien de la démonstration que l'universalité des principes doit s'accompagner d'une véritable stratégie pour s'ajuster au terrain.

Le second article traite de la réforme de la protection sociale camerounaise depuis les années 1990 et pointe là aussi la nécessité d'élaborer une stratégie et plus précisément de planifier les évolutions des régimes de protection sociale.

18. Défini par l'auteur comme « l'ensemble des produits et des actes qui sont remboursés, en totalité ou en partie, par un organisme d'assurance maladie à ses affiliés ».

Alex Okolouma montre en effet que les changements ont essentiellement porté depuis trente ans sur la gouvernance et la viabilité financière du régime et qu'actuellement encore, seule une minorité d'actifs (les salariés du privé alors que la pauvreté touche massivement les zones rurales) bénéficie des prestations de la Caisse nationale de prévoyance sociale. Autrement dit, ce sont les catégories les plus favorisées de la population qui sont couvertes. L'universalisation est en effet difficile à réaliser dans un contexte marqué par l'histoire coloniale (donc la hiérarchie des populations) où le travail informel est très présent. La seconde partie de l'article énumère des recommandations pour institutionnaliser le système de solidarité, notamment en passant par la loi.

Enfin, dans son point de vue « *Is the Danish welfare state really universal ?* » Per H. Jensen cherche, quant à lui, à définir empiriquement l'universalité en analysant concrètement les dispositifs sociaux et leur financement. L'État danois étant décentralisé, toutes les prestations et tous les services à l'exception de la santé sont financés (à hauteur de 30 % environ) et mis en œuvre par les municipalités, dont le droit à « réduire leurs dépenses » est reconnu, bien que les règles d'application des politiques sociales soient nationales. L'auteur écrit ainsi que « [...] *welfare and disability benefits are a strange mix of universalism and particularism* » et considère qu'il y a au Danemark des « États-providence locaux ». Dans des secteurs comme l'accueil des jeunes enfants, les activités parascolaires ou la prise en charge des personnes âgées, d'importantes disparités existent ainsi selon les régions. Per H. Jensen observe même qu'un nombre croissant d'administrés déménagent d'une ville à l'autre pour pouvoir bénéficier d'une pension d'invalidité. En cherchant à savoir si l'État-providence danois est universel comme le proclame la littérature, l'auteur montre que la diversité des acteurs entraîne une diversité de politiques, indépendantes de la couleur des gouvernements locaux : le facteur majeur selon lui est plutôt l'état des finances locales. L'universalité des principes inscrite dans le cadre légal ne conduit donc pas à une égalité de traitement des citoyens.