



UNIVERSITÉ
PARIS-EST CRÉTEIL
VAL DE MARNE



ÉQUIPE DE RECHERCHE SUR L'UTILISATION
DES DONNÉES INDIVIDUELLES EN LIEN
AVEC LA THÉORIE ÉCONOMIQUE

Sous la co-tutelle de :
UNIVERSITÉ GUSTAVE EIFFEL
UNIVERSITÉ PARIS-EST CRÉTEIL

43es Journées de l'Association d'économie sociale Créteil, les jeudi 5 et vendredi 6 septembre 2024

L'universalisation de la protection sociale

Dans les domaines de la protection sociale et des politiques sociales, le terme *universel* est fréquemment utilisé, dans des acceptions souvent différentes. Dans la réforme des retraites qui a finalement été abandonnée au moment du confinement, un *système universel de retraite* (SUR) était promu qui « remplacera les 42 régimes obligatoires [de retraite] ». Le *revenu universel d'activité* (RUA) est le nom qui avait été donné à la prestation qui aurait fusionné le revenu de solidarité active, la prime d'activité et les aides au logement, appellation plutôt trompeuse pour une prestation sous condition de ressources. Enfin, le sujet du *revenu universel* revient régulièrement dans le débat public, notamment depuis que Benoît HAMON, candidat au premier tour de la présidentielle de 2017, en avait fait un élément central de son programme.

L'Association d'économie sociale se propose, pour ses 43es Journées, d'explorer le thème de « l'universalisation de la protection sociale » afin notamment d'en discuter la pertinence : cette « universalisation » serait-elle en mesure de porter une citoyenneté sociale ? Est-elle capable de contribuer à la caractérisation des évolutions de la protection sociale depuis une cinquantaine d'années ? Peut-elle expliquer les revendications en termes de dé-familisation des aides destinées aux jeunes, de dé-conjugalisation des aides destinées aux couples ? Qu'a-t-elle à dire sur la territorialisation des politiques sociales ? Sur les évolutions du financement de la protection sociale et de sa gouvernance ? Est-elle à l'origine de l'accent mis plus récemment sur le non-recours aux prestations sociales ? Enfin, l'« universalisation » de la protection sociale trouve-t-elle une forme d'accomplissement avec les dispositifs de type *revenu universel* ?

Quelques sujets, en lien avec le thème des 43es Journées, sont maintenant plus particulièrement passés en revue, pour susciter des propositions de communication et non pour fermer les débats.

Universalisation et citoyenneté sociale

Le terme « universel » est particulièrement ambigu. En effet, il fixe les frontières d'une communauté en délimitant l'espace de mutualisation d'un risque social. Les *insiders* sont les bénéficiaires du système universel alors que les *outsiders* en sont exclus. Un système universel définit ainsi une citoyenneté sociale, distincte de la citoyenneté politique, fondée sur la participation des individus à cette communauté économique et sociale. *A contrario*, la rhétorique d'extrême-droite en termes de « préférence nationale » s'oppose justement à la consolidation d'une citoyenneté sociale, à côté de la citoyenneté politique. Pour autant, l'universalisation de la protection sociale, telle qu'elle

est proposée par exemple par le SUR, donne une place centrale à l'État-nation, au détriment en particulier de la région ou de l'Union européenne. Cette universalisation ne bloquerait-elle pas la construction d'une Europe sociale ? Quelles formes pourrait prendre un système universel européen de protection sociale ?

Universalisation et évolution de la protection sociale

L'universalisation peut aussi être comprise comme un processus historique où la protection sociale se dégagerait progressivement de ses origines basées, en Europe continentale, sur la solidarité professionnelle pour aller vers une solidarité fondée sur une communauté plus large. Pour reprendre les termes de la typologie due à ESPING-ANDERSEN, l'universalisation témoignerait du passage d'un régime « conservateur » (encore appelé bismarckien) soit à un régime « libéral » (encore appelé beveridgien) soit à un régime « social-démocrate ». Peut-on dépeindre de la sorte la dynamique de la protection sociale ?

Par exemple, pour les allocations familiales, la loi du 4 juillet 1975 supprime la condition d'exercice d'une activité professionnelle pour qu'une famille soit éligible aux prestations familiales. Une forme implicite de budgétisation du financement des politiques familiales est en marche puisque les cotisations patronales d'allocations familiales font, d'une part, l'objet d'un taux réduit pour les salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 3,5 SMIC et, d'autre part, bénéficient de la réduction générale sur les bas salaires. Toutefois, depuis 2015, les allocations familiales ont été modulées en fonction des ressources de la famille, remettant ainsi en cause l'universalité des allocations familiales. Les évolutions ne sont donc pas nécessairement univoques.

Pour le SUR, l'universalisation portait sur la fusion des régimes de retraite et de l'uniformisation des règles en matière de pension. D'aucuns ont pu évoquer l'accentuation d'une logique financière, une étatisation de l'assurance vieillesse, la fin d'une certaine forme de démocratie sociale ou, enfin, un moindre recours aux solidarités professionnelles. Pour autant, avec le slogan de campagne d'Emmanuel MACRON « pour chaque euro cotisé, le même droit à pension pour tous », le SUR aurait accentué le caractère contributif des retraites, au détriment du fondement assurantiel de la protection sociale, basée sur la couverture des aléas sociaux. Les évolutions qui auraient été portées par le SUR sont ainsi en partie contradictoires.

Universalisation et dé-familialisation et/ou dé-conjugalisation de la protection sociale

L'universalisation contribue aussi à relativiser les autres espaces de solidarité dont notamment la famille et le couple, en contribuant à la figure des individus « libres et égaux » de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. On observe ainsi des revendications de « dé-familialisation » des aides pour les jeunes qui contredisent les évolutions antérieures : avec l'allongement de la formation initiale, le soutien apporté aux jeunes avait plutôt pris la forme du relèvement de l'âge pour être compté comme « enfant à charge » et du développement de bourses dont le périmètre de la condition de ressources était les revenus de la famille.

L'universalisation de la protection sociale pousserait ainsi à une individualisation des aides, attribuées en fonction de caractéristiques propres aux individus, indépendamment de leur famille, qu'il s'agisse de sa configuration et des qualités ou des revenus de ses membres.

Plus particulièrement pour les jeunes, on voit que le Contrat d'Engagement Jeune (CEJ), en vigueur depuis 1er mars 2022, s'adresse à tous les jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni étudiants, ni en formation et qui sont très éloignés de l'emploi. Très récemment, une tribune intitulée « Nous, présidentes et présidents d'université, appelons à la mise en place d'une allocation d'études pour tous les étudiants » a plaidé pour un dispositif universel destiné à tous les étudiants.

On observe de la même manière des revendications de « dé-conjugalisation » des aides qui dépendent de la configuration de la famille. Par exemple, le montant du revenu de solidarité

active (RSA) est de 535 € pour un célibataire (après l'application du forfait logement) et de seulement 766 € pour un couple, soit une échelle d'équivalence implicite de 0,43 pour le second adulte du couple. Une telle échelle est difficile à justifier, d'autant que les besoins de première nécessité ne font guère l'objet d'économie d'échelle. Cette (excessive) conjugalisation a-t-elle pour origine des seules préoccupations budgétaires, pour contenir le coût de la protection sociale ? Trouve-t-elle aussi un soutien du côté de forces conservatrices attachées aux solidarités familiales ? Évite-t-elle de plus fortement piéger l'un des deux membres du couple dans le non-emploi ?

Universalisation et territorialisation des politiques sociales

L'universalisation de la protection sociale ne conduit pas nécessairement à l'uniformisation des prestations sociales. Par exemple, pour l'assurance maladie, l'universalisation du droit aux soins renforce les revendications d'égalité d'accès aux soins. Les disparités d'accès sont plus particulièrement marquées dans la dimension territoriale, sous la forme notamment de « déserts médicaux ». Les agences régionales de santé (ARS) sont ainsi appelées à réguler l'offre de soins afin, en particulier, de mieux répartir les médecins sur le territoire. D'autres acteurs, dont notamment les collectivités territoriales ou les mutuelles de santé, se sont aussi emparés du sujet, affermissant le rôle de coordination des ARS.

De même, les caisses d'allocations familiales (CAF) s'attachent, sur le territoire, à contribuer à la coordination des politiques familiales afin de réduire les inégalités d'accès à l'éducation. La spécialisation des acteurs, les CAF chargées d'aider financièrement les familles et les institutions d'assistance publique chargées de l'aide à l'enfance, s'est progressivement estompée au cours des cinquante dernières années.

Un peu paradoxalement, l'universalisation des droits sociaux pousse ainsi à une forme de territorialisation des politiques sociales, afin d'adapter les politiques publiques et sociales aux spécificités du territoire. Plus généralement, de la même façon que les analyses en termes de « fédéralisme fiscal » cherchent à fixer le niveau qui serait pertinent pour les politiques publiques, est-il possible d'identifier un « fédéralisme social » ?

L'universalisation est-elle un frein ou un facilitateur au dialogue des acteurs d'un territoire, par exemple, dans les champs emploi-formation ou orientation professionnelle ?

Universalisation et financement de la protection sociale

Il est difficile d'observer un lien univoque entre l'universalisation de la protection sociale et son financement. Pour l'assurance maladie, il y a un certain synchronisme dans les années 1990 entre la couverture, devenue universelle, et l'élargissement du financement au moyen d'une bascule depuis les cotisations sociales salariales vers la contribution sociale généralisée (CSG). Ce mouvement ne s'est pas poursuivi alors qu'une forme de budgétisation de l'assurance maladie aurait été possible, par exemple, en dédiant la CSG uniquement au financement de celle-ci (la CSG devenant la contribution santé généralisée).

La dynamique qui conduirait à rechercher un financement spécifique pour chacun des risques de la protection sociale et, par la même occasion, une gouvernance spécifique, semble ainsi en France bloquée. L'argument de l'universalisation est-il le (bon) moyen de remettre sur le métier la question du financement de la protection sociale ?

Universalisation et non-recours aux prestations sociales

Il est étonnamment difficile de chiffrer le taux de non-recours à un certain nombre de prestations sociales. Pour le RSA, en France, près d'un tiers des familles éligibles seraient non recourantes chaque trimestre. L'effectivité des droits sociaux, consacrés par la déclaration universelle

des droits de l'homme de 1948 (droit à la sécurité sociale, au travail et à un niveau de vie suffisant), serait finalement limitée.

L'universalisation, dans la lutte contre le non-recours, pourrait plaider pour une forme d'automatisme du versement des prestations, qui semble techniquement possible avec l'expérience acquise avec le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Le sujet du revenu universel

Sporadiquement, le sujet du revenu universel apparaît dans le débat public. Toutefois, le revenu universel reste un objet mal identifié. Le plus simple est de distinguer un revenu universel d'un faible montant (de l'ordre de 500 €) destiné à remplacer le RSA et la prime d'activité et un revenu universel d'un montant élevé (qui pourrait être de l'ordre de 1000 €) permettant de découpler l'obtention, d'une part, d'un revenu du travail et, d'autre part, d'un niveau de vie suffisamment au-delà du minimum de subsistance.

Le revenu universel de faible montant présente de nombreux avantages : inconditionnel, il ne connaît pas le non-recours ; individuel, il est déjà dé-conjugalisé ; universel, il ne stigmatise personne ; attribué dès 18 ans, il favorise l'autonomie des jeunes ; d'un faible montant, il ne contribue pas au détricotage de la protection sociale... Toutefois, son coût serait plus élevé que les coûts cumulés du RSA et de la prime d'activité, du fait du plus grand nombre de bénéficiaires par rapport à l'existant (les non-recourants, les conjoints et les jeunes).

Le revenu universel, même de faible montant, est souvent contesté parce qu'il favoriserait « l'assistanat ». Dans le débat public, l'analyse économique standard peine à faire valoir qu'un système de revenu universel engendre beaucoup moins de désincitations au travail qu'un minimum social différentiel.

Le revenu universel conduit à l'individualisation des prestations, en s'affranchissant des configurations familiales. Il rend quasiment nécessaire une dé-conjugalisation de l'impôt sur le revenu : la suppression de la prime d'activité doit en effet être compensée par un impôt sur le revenu individuel (et universel, parce que supporté dès le premier euro d'un revenu d'activité).

Un dispositif de type « revenu universel de montant élevé » suscite bien d'autres questions : d'abord, celle de son financement ; ensuite, celle de son articulation avec les autres prestations de la protection sociale ; enfin, celle de la tarification des services publics. Le coût d'un tel dispositif semble prohibitif sauf à défaire une partie de la protection sociale ou à marchandiser les services publics.

—

Au-delà du thème de ces journées, des propositions non spécifiques au thème central, relevant des champs habituels de l'économie sociale, sont également attendues (santé, éducation, protection sociale, logement, économie du secteur non marchand, pauvreté et exclusion, inégalités, culture et marché du travail, économie sociale et solidaire etc.). Le colloque est ouvert aux différentes disciplines (économie, sociologie, science politique, droit, histoire, sciences de gestion, etc.) et leur croisement.

Modalités de réponse à l'appel à communication

Les projets de communications (2 à 3 pages maximum) doivent être présentés en indiquant sur la première page :

- le titre de la communication ;
- le nom de l'auteur ou les noms des auteurs, en soulignant dans ce dernier cas le nom de l'auteur correspondant ;

- l'adresse électronique de l'auteur ou des auteurs ;
- l'organisme d'appartenance du ou des auteurs.

La proposition de communication comprendra les points suivants :

- exposé bref de la problématique et de son enjeu ;
- pour les communications entrant dans le thème principal du colloque, articulation avec la problématique proposée ;
- originalité de la communication en la situant dans la littérature existante ;
- nature de la communication : théorique et/ou empirique ;
- démarche méthodologique : sources et outils ;
- bibliographie sélective (5 à 10 références).

Ces projets seront exclusivement soumis par voie électronique avant le lundi 11 décembre 2023 à l'adresse électronique f.legendre@u-pec.fr.

Calendrier

Lundi 11 décembre 2023 : date limite de réception des projets de communication.

Mercredi 20 décembre 2023 : réponse du comité scientifique de l'association aux auteurs.

Lundi 25 mars 2023 : date limite de réception de la version initiale du texte de la contribution soumise pour publication dans les actes des journées.

Publication des contributions

Les contributions, revues par les éditeurs des actes et le comité scientifique de l'association, révisées le cas échéant par les auteurs et acceptées, feront l'objet d'une publication dans les Actes des 43es Journées de l'Association, Actes édités par Manon DOMINGUES DOS SANTOS, François LEGENDRE et Florent SARI et publiés aux Éditions Campus Ouvert.

Les textes non retenus pour publication dans les actes et les textes parvenant après le lundi 25 mars 2023 seront mis en ligne sur le site de l'association.

Comité scientifique de l'Association d'économie sociale

Philippe ABECASSIS (Université Sorbonne Paris Nord)

Philippe BATIFOULIER (Université Sorbonne Paris Nord)

Samia BENALLAH (Université de Reims Champagne-Ardennes)

Jérôme BLANC (SciencesPo Lyon)

Hervé BLANCHARD (Université de Perpignan Via Domitia), Président de l'AÉS

Mireille BRUYÈRE (Université Toulouse 2)

Nathalie COUTINET (Université Sorbonne Paris Nord)

Jean-Paul DOMIN (Université de Reims Champagne-Ardennes), Trésorier de l'AÉS

Anne FRETTEL (Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis)

Maryse GADREAU (Université de Bourgogne)

Stéphanie LAGUÉRODIE (Université Paris-I Panthéon-Sorbonne)

Bruno LAMOTTE (Université Grenoble Alpes),

Guillemette de LARQUIER (Université de Lille)

François LEGENDRE (Université Paris-Est Créteil), Secrétaire de l'AÉS

Stéphane LONGUET (Université de Picardie Jules VERNE)

Michel MARIC (Université de Reims Champagne-Ardennes)

Francesca PETRELLA (Aix-Marseille Université)

Delphine REMILLON (INED)

Nadine RICHEZ-BATTESTI (Aix-Marseille Université)

Géraldine RIEUCAU (Université de Picardie Jules VERNE)

Comité d'organisation

Manon DOMINGUES DOS SANTOS (Université Gustave EIFFEL)

François LEGENDRE (Université Paris-Est Créteil)

Thanh Ha LY (Université Paris-Est Créteil)

Laetitia ROSSI (Université Paris-Est Créteil)

Florent SARI (Université Paris-Est Créteil)