

Collection Le travail en débats

Série Colloques & Congrès

Les droits sociaux au travail

Montée de l'emploi incertain et recomposition
des catégories de la protection sociale



Olivier Giraud et Nadège Vezinat
(sous la coordination de)

Postface de Bénédicte Zimmermann

OCTARES
EDITIONS
www.octares.com

Chapitre 1
Universalité et contributivité dans
la protection sociale en France :
la place de l'emploi au cœur des
mutations des droits sociaux

Maël Dif-Pradalier, Jean-Pascal Higelé
et Claire Vivès

En matière de protection sociale, le terme « universel » est mobilisé pour qualifier des situations très différentes et sa signification a évolué au fil du temps. Entre l'universalité du régime de Sécurité sociale, unique et identique pour tous tel que promu dans le programme du Conseil national de la Résistance et mis en œuvre à la Libération d'une part et l'universalité des droits tels qu'entendue pour qualifier le revenu minimum d'insertion (RMI), le compte personnel d'activité (CPA) ou l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, force est de constater que, malgré le recours à un même vocable, il y a un saut sémantique.

Parallèlement à ce mouvement de transformation du sens de l'universel en matière de protection sociale, on assiste au renforcement de la conditionnalité et de la contributivité des droits depuis plus de 30 ans. Les prestations sont de plus en plus souvent conditionnées au niveau de ressources, et parfois à des comportements attendus notamment en matière de recherche active d'emploi. Le niveau et la durée des prestations sont également toujours davantage liés aux cotisations versées.

Ces évolutions dans l'accès aux droits relèvent-elles seulement d'une disjonction entre une rhétorique de l'universalité et des pratiques de mise sous conditions ou conduisent-elles à une redéfinition du sens même de l'universalité et de la contributivité et donc *in fine* de la solidarité ?

Ce chapitre propose de clarifier les significations des termes « universel » et « contributif » et leurs évolutions induites par les réformes des droits à protection sociale qui jalonnent ces dernières décennies. Ceci afin de montrer comment les reconfigurations des droits à protection sociale et les manières de les qualifier sont directement liées aux rapports que les droits entretiennent avec l'emploi.

1. L'universalité de la protection sociale : de la généralisation des droits au droit non-contributif

1.1 L'universel de la Sécurité sociale en France : l'ambition de la généralisation des droits

En France, le programme du Conseil national de la Résistance adopté en 1944 qui définit les grandes orientations économiques et sociales de la Libération, prévoit « un plan complet de Sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail¹ ». L'enjeu est de dépasser la logique des assurances sociales qui réservait l'accès aux droits aux seuls travailleurs en emploi et d'universaliser la couverture sociale pour donner corps à un projet de démocratie sociale (Bec, 2014). Pourtant, cette ambition d'universalité pensée comme des droits identiques pour tous, partiellement traduite dans les premières ordonnances sur la Sécurité sociale de 1945, restera imparfaite. L'opposition de certaines professions (artisans, commerçants, etc.) ou certaines catégories de salariés (fonctionnaires, cheminots, mineurs, etc.) qui ont construit des régimes spécifiques et ne souhaitent pas s'en séparer, vont obliger le législateur à abandonner l'idée d'un régime unique de Sécurité sociale et maintenir la logique d'entreprise ou professionnelle pour une part de la population. Bien qu'imparfaitement mis en œuvre, on assiste pourtant à un processus de généralisation des droits (Isidro, 2018).

Cette ambition d'universalité des droits s'incarne plus fortement encore dans le droit aux allocations familiales qui sont, dans les premières années après la Seconde Guerre mondiale, le cœur de la Sécurité sociale dont elles représentent près de la moitié des dépenses

1. Conseil national de la Résistance, 1944, *Les jours heureux*.

(Friot, 2012a). Ainsi, les allocations familiales obligatoires, nées en 1932 sur le modèle du « sursalaire familial » des fonctionnaires, lui-même apparu à la fin du XIX^{ème} siècle, sont, à l'origine, un « supplément de salaire » réservé aux seuls actifs en emploi. Leurs modalités, au-delà du minimum fixé par la loi, sont régies diversement par les caisses professionnelles et locales. L'universalisation de ce droit sera l'œuvre de la loi du 22 août 1946² : tous les parents d'au moins deux enfants, qu'ils soient en emploi ou non, ont droit aux allocations familiales dont le barème va peu à peu se déconnecter de toute référence au salaire d'activité. La Sécurité sociale crée donc un droit à la fois universel (couverture de l'ensemble de la population), uniforme (même prestation pour toute la population) et géré par une caisse unique. La fin de la perception d'un droit identique pour tous viendra de la loi de financement de la Sécurité sociale de 2015 qui introduit deux seuils de revenu au-delà desquels le montant des allocations familiales est divisé respectivement par deux et par quatre.

Le mouvement d'universalisation du droit est également illustré par la généralisation progressive de l'assurance-maladie en particulier à travers les lois du 22 mai 1946 et du 2 janvier 1978 relatives à la généralisation de la Sécurité sociale. Le poids de la Sécurité sociale a progressivement cru dans la couverture des dépenses de santé, passant, entre les années 1950 et les années 1980, de 50 % à plus de 75 % (Friot & Poinart, 2008).

L'ambition à l'universalité de la Sécurité sociale signifie qu'elle tend vers l'attribution de droits communs à l'ensemble de la population, bien qu'elle se réfère souvent à la figure du travailleur (et de ses ayants-droit). Les grilles communément mobilisées pour comparer les systèmes de protection sociale nous ont fait oublier cette ambition universaliste fondamentale.

Les classifications des régimes de protection sociale qui font référence traduisent souvent imprécisément les réalités nationales. Ainsi, l'opposition entre un modèle beveridgien (des droits non-contributifs dans une logique universelle) et un modèle bismarckien (des droits contributifs dans une logique d'assurances sociales) ne permet pas

2. Dans le sillage des premières déconnexions entre emploi et prestations et harmonisation des droits qui interviennent en 1938 et 1939 mais aussi sous Vichy (Bordeaux, 2001).

de rendre compte de la pratique d'universalisation dont la Sécurité sociale française est porteuse. La classification produite par Gosta Esping-Andersen (1999) qui distingue les régimes corporatistes (bismarckiens), libéraux (beveridgiens résiduels) et sociaux-démocrates (beveridgiens universels) propose également une lecture réductrice des régimes continentaux de protection sociale et à l'inverse, une valorisation de la réalité scandinave en réservant le qualificatif d'« universel » au seul régime social-démocrate³. Le financement par l'impôt où chacun contribue à la hauteur de ses revenus d'une part et la résidence comme critère d'éligibilité sans autre condition d'autre part sont avancés comme les fondements de l'universalisme de ce régime. Dans cette typologie, l'universalité se réduit à un financement adossé sur l'impôt et à une prestation forfaitaire excluant toute référence à un salaire. Or, l'exemple français montre que cotisations sociales et universalité peuvent aller de pair. C'est le cas notamment des allocations familiales ou de la généralisation de l'assurance-maladie. Dans l'assurance-chômage, la dimension contributive de l'accès aux droits connaît nombre d'exceptions en versant des allocations forfaitaires à des personnes n'ayant jamais cotisé (jeunes issus de l'enseignement technique et professionnel, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant, rapatriés d'Algérie, salariés du régime agricole).

Au-delà de la réduction de l'universalité à l'impôt, les classifications usitées cachent les diversités internes aux réalités nationales quant à la nature des droits sociaux (Salais, 2005). Ainsi la France classée dans les pays bismarckiens-corporatistes met en œuvre des prestations forfaitaires sans autre condition que la résidence (minimum vieillesse, revenu minimum). À l'inverse, les pays nordiques, si on ne se contente pas de regarder les seuls régimes de base, ont une

3. La classification de Gosta Esping-Andersen a donné lieu à de nombreuses critiques. D'une part sur la question du genre, et d'autre part sur la nécessité de complexifier la typologie afin de rendre compte de certaines réalités nationales, notamment des pays du sud de l'Europe ou de l'Australie et de la Nouvelle Zélande. Pour un passage en revue des débats, voir François-Xavier Merrien (2002) ; voir également la critique méthodologique et théorique des travaux d'Esping-Andersen par Robert Salais (2005).

protection sociale tout à fait corporatiste-bismarckienne⁴. Par exemple, bien que classé dans les régimes sociaux-démocrates, « l'État suédois a instauré en 1960 un régime qui attribue des retraites proportionnelles aux salaires [...] qui s'ajoutent à celles du régime universel. En 2000, les pensions totales versées par le régime supplémentaire représentaient plus de quatre fois celles accordées par le régime universel » (apRoberts, 2007).

Ces lectures contestables des systèmes nationaux de protection sociale viennent notamment de la confusion entre deux dimensions de l'emploi : l'emploi comme occasion du financement de la protection sociale et l'emploi comme critère d'éligibilité au droit (Clasquin & Friot (Eds.), 2013 ; Casta, Dif-Pradalier, Friot, Higel & Vivés, 2016a). La pratique du droit aux allocations familiales ou à l'assurance-maladie montre, avant même les réformes entamées dans les années 1990 (cf. *supra*), que le financement par cotisation sociale, à l'occasion des emplois, n'induit pas des droits réservés aux seuls cotisants comme le voudraient les canons du régime bismarckien ou corporatiste. Les amendements à la logique contributive (cf. *supra*) vont dans le même sens : si l'emploi est l'occasion du versement des cotisations sociales, l'accès aux droits qu'elles financent en est (en partie) déconnecté⁵. La nature salariale du régime de protection sociale en France n'en fait pas un système moins démarchandisé que ceux des pays nordiques, dès lors que s'opère cette déconnection entre emploi et prestations. Et d'autant que dans les pays nordiques ou anglo-saxons, et particulièrement en matière de retraite, la logique contributive bismarckienne occupe une place importante.

Ainsi, dans les années de l'après Seconde Guerre mondiale, loin de la représentation bismarckienne et corporatiste attachée à la protection sociale française, on assiste à une pratique d'universalisation des droits à protection sociale par leur déconnection de l'emploi, qui

4. Ou extrêmement libérale avec le développement, dans le cas danois, de fonds de pension ou de systèmes d'épargne individuelle dont le poids va croissant dans les revenus des ménages (Green-Pedersen, 2003).

5. Ce qui fait encore dire à certains auteurs que le système français de Sécurité sociale poursuit des objectifs beveridgiens mais avec des moyens bismarckiens (Palier & Bonoli, 1995 ; Chanu & Le Duigou, 2010). D'autres analysent le conflit entre ces deux modèles dans les pratiques du droit (Pouvoirville, 2011) quitte à juger « illogique » la réalité (Zucman, 2009).

renvoie d'abord à l'idée de généralisation et d'homogénéisation des droits pour toute la population.

1.2 À partir des années 1980, une définition de l'universalité des droits centrée sur les droits non-contributifs résiduels ou citoyens

Yann Le Lann (2014b) a montré comment les systèmes de comptabilité nationale induisent et traduisent la transformation de la conception de la protection sociale. Remisant la conception de solidarité redistributive entre groupes sociaux (l'universel de la Sécurité sociale vu au point précédent) au rang d'archaïsme, une nouvelle conception structurante de la Sécurité sociale s'impose dans les années 1980. Elle est assise sur la distinction entre prestations contributives et non contributives, distinction matérialisée dans les normes comptables, qui va donner lieu à une reformulation de la définition des droits.

Alors même que l'emploi se raréfiait et que ses conditions se précarisaient, certaines prestations devenaient de plus en plus liées aux passages en emploi (en termes d'accès, de niveau et de durée notamment, *cf. supra*). Pour celles et ceux qui n'auraient pas accumulé (assez) de droits, et qui ne peuvent donc pas rentrer dans la sphère du contributif, se structure alors un ensemble de prestations d'assistance distinctes des régimes de base ou des régimes complémentaires de protection sociale. Ce sont ces prestations qui sont désormais qualifiées d'universelles. Dans cette sphère des droits non-contributifs, ce sont en réalité deux types de droits universels qui apparaissent : d'un côté, des droits résiduels sous conditions de ressources et de l'autre, des droits de base référés à la citoyenneté.

1.2.1 Des droits résiduels qualifiés d'universels

Un exemple de cette nouvelle rhétorique de l'universalité de droits résiduels peut être trouvé autour de la justification du RMI en 1988 (aujourd'hui revenu de solidarité active [RSA]). « Le RMI est une prestation nationale à visée universelle et uniforme » (Barbier & Théret, 2004). « C'est un droit quasi universel à un revenu minimum et à une aide à l'insertion sociale et professionnelle, dont l'accès est limité uniquement par des conditions d'âge, de résidence sur le territoire, de ressources et d'engagement dans une démarche d'insertion » (Lelièvre & Nauze-Fichet, 2008). La mobilisation

d'une rhétorique de l'universel concernant le RMI se distingue de l'universalisme tel qu'ambitionné au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Parler du RMI comme d'un droit universel ne lui confère pas la vocation d'allocation universelle ou de revenu d'existence. Il est revendiqué comme « "droit universel" en ce sens qu'il est attribué à chacun selon une norme légale, et non sur concours d'imagination entrepreneuriale ou sur critère de moralité et de bonne tenue » (Lipietz, 1998). Ici, l'universalité renvoie à l'idée que le droit est garanti lorsque les critères sont remplis par son bénéficiaire. Il se distingue à cet égard du droit subjectif, c'est-à-dire dont le bénéfice passe par une évaluation préalable de la situation de la personne par une instance qui en établira la légitimité ou non.

C'est selon ce même sens que l'on peut parler de couverture maladie universelle (CMU) pour une prise en charge des soins ne concernant qu'une petite minorité de la population (2,46 millions de personnes en 2015). La CMU était bien un droit résiduel⁶ permettant aux « sans droits » d'avoir quand même accès à la couverture des soins, accès dont l'automatisme dans les conditions édictées pour son bénéfice lui confère un caractère universel.

Bien que conditionnels et résiduels, les minima sociaux en général seraient donc, à la différence de l'aide sociale, des droits universels dans le sens non pas d'une généralité du droit mais de l'automatisme du droit lorsque les conditions d'accès sont remplies.

1.2.2 L'universalité des droits de base

Concernant la protection maladie, la légitimité pour tous d'y accéder indépendamment de toute contribution préalable s'est ancrée. Le droit à la santé est par exemple présenté comme « un attribut de la citoyenneté et non pas du travailleur » (Barbier & Théret, 2004). La prétention à l'universalité, au sens de droits identiques pour tous, n'est pas remise en cause dans les années 1980 mais va s'accompagner d'une fiscalisation et d'une étatisation des régimes dits non contributifs d'une part et d'un confinement du périmètre de ces droits universels d'autre part.

6. Cette affirmation pourrait toutefois être débattue puisqu'il s'agit également de l'accès à un droit commun.

On assiste d'abord à une naturalisation du lien « droit universel / citoyenneté comme fondement / financement par l'impôt / gestion par la puissance publique⁷ ». Les réformes des années 1990 de l'assurance maladie vont procéder pour partie à une fiscalisation du financement *via* la contribution sociale généralisée (CSG). Partant du principe de « qui paie décide », cette fiscalisation va servir de base au développement de l'emprise de l'État et à la marginalisation des administrateurs des Caisses (loi de financement de la Sécurité sociale depuis 1996, réformes de la gouvernance en 2004). Ce mouvement va aller de pair avec l'affirmation de la légitimité d'un droit universel à la prise en charge des soins. La protection universelle maladie (PUMA) introduite par la loi de financement de la Sécurité sociale de 2016, en faisant de la résidence une condition suffisante à la prise en charge des soins, acte cette universalisation des droits (Badel, 2016). Le droit aux allocations familiales suit une transformation similaire. Accessible à tous indépendamment des contributions préalables depuis 1946, la prétention universelle reconnue à ce droit est progressivement présentée comme contradictoire avec son mode de financement par la cotisation. Le remplacement progressif des cotisations sociales famille par l'impôt (en l'occurrence par la CSG et par d'autres impôts et taxes affectés) dans le financement de la branche famille⁸ de la Sécurité sociale va donc être justifié par l'universalité du droit aux allocations familiales et aux autres prestations d'aide à la garde d'enfants.

Pour autant, en matière de prise en charge des soins, cette universalité a vocation à rester cantonnée à une offre circonscrite : dans un même mouvement d'affirmation d'un droit universel, la rhétorique et la pratique réformatrice va distinguer l'assurance maladie obligatoire (AMO) et l'assurance maladie complémentaire (AMC) (Friot & Poinart, 2008). Seule l'AMO et son « panier de soins » ont vocation à l'universalité, le reste devant trouver des couvertures complémentaires, quitte à obliger les entreprises à payer une complémentaire

7. En opposition à une autre naturalisation liant « droit contributif/participation à l'emploi comme fondement/financement par cotisation/gestion par les partenaires sociaux ».

8. Les cotisations sociales vont passer entre 1990 et 2015 de 90 % à 63 % des recettes de la branche famille.

santé à leurs salariés (depuis 2016) ou à aider les plus pauvres à accéder à cette couverture (Aide au paiement d'une complémentaire santé – ACS – et CMU-Complémentaire). On retrouve dans cette distinction AMO-AMC, la lecture performative de la protection sociale en piliers. Cette approche, appliquée en Suisse (Leimgruber, 2008) et promue par la Banque mondiale, se diffuse en France à partir des années 1990 par le truchement du droit et de la jurisprudence communautaire⁹, en particulier s'agissant des pensions de retraite (Coron, 2007 ; apRobert, 2007).

On assiste donc à une redéfinition de l'universalité des droits à protection sociale. L'ambition n'est pas la même selon que l'expression « universalité des droits » est synonyme d'automatisme des droits lorsque les conditions d'octroi sont remplies (droits résiduels) ou selon que ces droits sont appréhendés comme un premier pilier de base de la protection sociale. Mais l'un comme l'autre renoncent à une conception du droit universel comme ayant vocation à couvrir tout le besoin de protection sociale. Le confinement de l'universalité des droits à des droits résiduels ou à des droits de base est indissociable de la redéfinition de droits plus strictement contributifs.

2. Les mutations des pratiques de la contributivité : vers une contributivité « stricte »

Parallèlement aux mutations de la rhétorique de l'universalité des droits, on assiste à un double mouvement de distinction entre des droits contributifs et non-contributifs d'une part et de renforcement du caractère contributif de certains droits à la protection sociale d'autre part.

L'idée de contributivité des droits a été largement amendée dans la protection sociale qui se construit après-guerre. Cependant, elle est restée présente lorsqu'il s'agit de prestations de continuation du salaire (allocations chômage, pension de retraite, etc.). Ce principe général de contributivité, qui a trait au fait que la protection sociale est basée sur une socialisation du salaire, évolue cependant fortement

9. À grands traits car les définitions sont un peu différentes selon les institutions : le 1^{er} pilier correspond aux régimes obligatoires nationaux, le 2^{ème} pilier aux régimes professionnels et le 3^{ème} pilier aux dispositifs facultatifs individuels.

à partir des années 1980. Alors qu'auparavant une durée d'affiliation (c'est-à-dire d'appartenance au salariat *via* le versement de cotisations) ouvrait des droits homogènes à une continuation du salaire, désormais un capital de cotisations (qui résulte d'un niveau et d'une durée minimale de cotisations) donne accès à un capital de droits en correspondance. La contributivité est donc aujourd'hui pensée davantage comme une correspondance entre cotisations versées et prestations perçues (Grégoire & Join-Lambert, 2017). Dans le cas de l'assurance-chômage par exemple, alors que la mutualisation était une manière d'organiser la solidarité pour prendre en charge collectivement ce risque social, la stricte contributivité rompt avec cette idée en individualisant le risque et son éventuelle couverture, signant le passage d'une logique de salaire socialisé à une logique de revenu différé (Higelé, 2009). On est ainsi passé d'une assurance chômage telle qu'elle fonctionnait entre 1958 et 1981, exigeant une durée d'affiliation minimale de 3 mois sur les 12 derniers mois précédant la perte de l'emploi (d'où sa dimension contributive) mais ne liant pas durée de prestation et durée d'affiliation, à une assurance-chômage fonctionnant avec des filières d'indemnisation¹⁰ où la contributivité prend le sens d'une proportionnalité du droit acquis aux contributions versées. Cela conduit notamment à une réduction en durée des droits pour les chômeurs ayant de courtes périodes d'affiliation (Daniel, 1999). Il ne s'agit plus de protéger également les salariés contre un risque social pris en charge collectivement et quelle que soit sa prévalence, mais d'accumuler individuellement des droits à indemnisation proportionnels à ses cotisations passées. La logique de stricte contributivité met en cause la fonction de socialisation des ressources de la protection sociale puisque la participation à la protection sociale s'apparente de plus en plus à « récupérer sa mise ». Le sens de cette contributivité se modifie donc avec sa comptabilisation individualisée. C'est un même mouvement qu'observe Castel (2009) ou Friot (2011) en matière de retraite, identifiant la transformation de la nature du droit à pension comme passant d'un salaire continué à un revenu différé.

10. Le principe des filières mis en œuvre en 1982 a été radicalisé en 2009 avec la règle « 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé ». Ainsi, chaque nombre de jours cotisés entre un plancher de 4 mois et un plafond de 24 ou 36 mois selon l'âge, constitue une filière.

La question de la contributivité met donc au centre celle de la solidarité : plus le lien entre cotisation et prestation est étroit, moins la solidarité s'exerce. Cela conduit donc à faire de la protection sociale un outil d'ancrage / de reproduction des inégalités dans l'emploi¹¹ contrairement à l'approche qui prévalait dans les années 1970. La protection sociale était alors appréhendée comme ayant une fonction de redistribution et donc de réduction des inégalités (Le Lann, 2014a).

3. Les mutations de la conception de l'universalité comme pendant des mutations des pratiques de la contributivité

Comment comprendre la simultanéité des mutations des conceptions de l'universalité et des pratiques de contributivité dans la protection sociale en France ? Nous soutenons que les mutations de ce qu'est un droit universel et de ce qu'est la contributivité vont de pair.

La logique de contributivité stricte produit des effets d'exclusion : tous ceux et toutes celles qui n'ont pas assez accumulé de droits à l'occasion de passages précédents en emploi(s) se voient exclus de tout ou partie du bénéfice de ces droits. Il y a donc nécessité de prendre en charge ceux qui n'ont pas ou pas suffisamment contribué. Pour ces derniers, des droits universels-résiduels sont créés. Par exemple, en matière d'indemnisation du chômage, la conséquence logique de la mise en place des filières d'indemnisation en 1982 est la séparation en deux du régime de couverture sociale des chômeurs en 1984. D'une part, un régime conventionnel financé par les cotisations sociales et qui ouvre des droits (avec un plafond et un plancher) à hauteur des contributions passées. D'autre part, un régime financé par l'impôt qui verse l'allocation de solidarité spécifique (ASS) au nom de la solidarité nationale. Cette allocation est forfaitaire et conditionnée à un plafond de ressources : c'est un minima social. Mais comme elle est également conditionnée à un passage par l'emploi – avoir travaillé 5 ans dans les 10 dernières années –,

11. Mais aussi en dehors de l'emploi à mesure que l'accès à la protection sociale est toujours plus lié à l'emploi occupé pour ceux qui ont en un et synonyme de dispositifs « socles », moins-disants, pour ceux qui en sont exclus totalement ou partiellement.

de nombreux chômeurs se sont retrouvés totalement privés de ressources. L'État a alors dû compléter le dispositif d'aide aux chômeurs en 1988 avec le RMI – aujourd'hui RSA. En renforçant le lien contribution-prestation dans l'assurance, il devient inévitable de créer un socle minimum pour atteindre celles et ceux qui n'ont pas ou pas assez contribué. L'assurance est indissociable de l'assistance et c'est ce duo qui est au fondement d'une conception libérale de la protection sociale (Ewald, 1984). Dans cette conception, l'universalité du RMI, entendue comme son automaticité dès lors que les conditions d'octroi sont remplies, est donc le pendant logique du renforcement d'une contributivité toujours plus stricte dans l'assurance chômage. Les réformes de 1982 (filiales d'indemnisation), 1984 (ASS) et 1988 (RMI) forment un tout cohérent. Les droits universels au sens de résiduels sont donc le pendant de l'avancée de la contributivité stricte des droits.

Pour la couverture des soins, le travail de confinement des prestations universelles dans l'AMO a ouvert la voie à l'institutionnalisation de l'AMC (Friot & Poinsart, 2008 ; Higelé, 2012). L'AMO, bien qu'en recul (Abecassis, Batifoulier, Coutinet & Domin, 2017), reste majoritaire dans la prise en charge des soins. Cependant, l'affirmation de son universalité apparaît nécessairement comme le contrepoint de droits contributifs dans l'AMC, la qualité de la couverture étant proportionnelle au montant des cotisations.

Lors de l'instauration du CPA¹², les débats ont donné lieu à la mobilisation d'un registre sémantique du droit universel dont l'interprétation n'est pas aisée ni univoque. Le CPA est ainsi présenté dans l'exposé des motifs de la loi du 8 août 2016 comme « posant les bases d'un droit universel à la formation ». Il faut cependant interroger le sens qu'il y a à donner à un « compte » la portée d'un « droit », à prétention universelle de surcroît¹³. Dans ce cas, accorder un droit

12. Ce dispositif a été inscrit dans la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Le CPA lors de sa création regroupe différents comptes : le compte personnel de formation (CPF), le compte professionnel de prévention (C2P) et le compte d'engagement citoyen (CEC).

13. Rappelons que l'une des composantes principales du CPA, le CPF (créé par la loi de mars 2014), est lui-aussi présenté comme un droit pour toutes les personnes actives de plus de 16 ans, (qui s'est substitué au droit individuel à la formation [DIF]).

universel revient à garantir la possibilité d'ouvrir des droits contributifs. L'universalité est ici synonyme d'éligibilité pour l'ensemble des travailleurs qu'ils soient salariés, fonctionnaires, travailleurs indépendants, demandeurs d'emploi voire retraités. On rejoint donc l'idée du régime unique mais sans que le droit effectif ne soit homogène étant donné la dimension strictement contributive du CPA, étrangère en cela à la logique initiale de Sécurité sociale (Casta *et al.*, 2016a, 2016b). Si l'accès aux droits est garanti, ceux-ci sont nécessairement à plusieurs vitesses (et avec différents rendements) selon la proximité (ou la distance) de chacun à l'emploi. Le point commun à ces redéfinitions est que les mutations des pratiques et rhétoriques de la contributivité sont solidaires des mutations des pratiques et rhétoriques de l'universalité.

Conclusion

Les mutations des conceptions et pratiques de l'universel et du contributif en matière de protection sociale traduisent des enjeux essentiels quant au contenu des droits. La pratique d'universalisation du droit au salaire (indirect) et sa dimension subversive par la déconnexion qu'elle opère entre droits à ressources d'un côté et participation à l'emploi et au marché du travail de l'autre (Friot, 2012b ; Casta *et al.*, 2016b) vont trouver face à elles la défense du vieux binôme assurance-assistance dans les habits neufs du contributif-non contributif résiduel ou d'une conception de la protection sociale en piliers. La mutation de l'universel et du contributif signe la mise en cause de l'héritage du régime de Sécurité sociale institué en 1945, en redonnant à l'emploi un rôle de filtre dans l'accès aux droits à la protection sociale.