

Le financement de la protection sociale et la notion de contributivité

Pierre Concialdi (IRES), Lola Isidro (Université Paris Nanterre, Irerp EA 4419),

Antoine Math (IRES), Ilias Naji (UVSQ – EHESS)

Synthèse de l'étude

La notion de contributivité dans le champ de la protection sociale est toujours d'actualité. Elle est fortement mobilisée dans les débats sur le financement de la protection sociale.

En matière de retraites, le recours à cette notion a notamment conduit à la création du Fonds de solidarité vieillesse en 1993 dont l'objectif était de distinguer ce qui relève(ra)it du non contributif afin d'alléger le financement par les caisses de retraite de ce qui était qualifié de « charges indues » (de l'ordre de 20 % pour le régime général). Dans le cadre du projet de réforme des retraites à cotisations définies (à points ou à comptes notionnels) envisagé par l'actuel gouvernement, le Medef a récemment plaidé pour un système « purement contributif » quand des organisations syndicales opposent l'importance de conserver la solidarité ou la redistribution au sein des assurances sociales et considèrent qu'un mode de financement à la fois contributif et redistributif est impératif.

En matière de prestations familiales, on peut relever la baisse progressive depuis 2013 du financement par les cotisations sociales, voire sa disparition programmée.

En matière d'assurance chômage, la suppression des cotisations salariales au profit d'un basculement sur un financement par la CSG, c'est-à-dire un impôt, à compter de 2018, soulève des interrogations aussi bien quant à la contributivité en tant que telle, au périmètre de l'assurance chômage en termes de bénéficiaires et à la gouvernance de la protection contre le risque chômage. La logique consistait jusque-là à financer les prestations chômage « assurantielles » (proportionnelles aux salaires antérieurs) par des cotisations ; la remise en cause de ce financement et son remplacement par un impôt pourrait en retour remettre en cause la dimension « assurantielle » et conduire à un système de prestations forfaitaires. Les polémiques autour d'une proposition de juillet 2018 visant à remplacer la Sécurité sociale par la protection sociale dans la Constitution ne sont pas non plus sans lien avec la question de la contributivité et le financement des prestations sociales.

La notion de contributivité n'est pourtant pas univoque, et les implications à en tirer sur le financement ne vont pas forcément de soi. Pour éclairer cette question, ce travail propose quatre points de vue sur les contenus et représentations de la notion de contributivité, afin d'en saisir les enjeux au regard de l'évolution du financement de la protection sociale et de l'évolution des droits sociaux eux-mêmes.

Les quatre parties qui composent cette étude proposent de réinterroger les questions de contributivité et de financement de la protection sociale au terme de quatre approches et angles différents.

Partie 1 : « Prélèvements et transferts : repères historiques, analyse économique et illustration sur les retraites », Pierre Concialdi (IRES)

Dans une approche historique et analytique, cette partie s'attache à la façon de définir le lien entre prélèvements et prestations, en prenant notamment pour illustration la construction des

systèmes de retraite (assurances sociales) aux Etats-Unis et en France où le principe politique de légitimation des droits est associé à la cotisation sociale. Il en ressort que la contributivité est un concept flottant qui se prête à des variations potentiellement infinies. Elle apparaît ainsi comme un facteur de déstabilisation permanente des dispositifs existants de protection sociale. Dans un contexte financier posé comme contraint, elle favorise des ajustements de court terme qui conduisent à remodeler graduellement la protection sociale sur la base de « compromis » successifs qui pourraient finir, à terme, par bouleverser les principes fondateurs de la sécurité sociale

Partie 2 : « La contributivité en droit de la protection sociale », Lola Isidro (maîtresse de conférences en droit, Université Paris Nanterre, Irerp EA 4419)

Dans le cadre de cette approche, la notion de contributivité est analysée sous l'angle du droit international, du droit interne et de la doctrine, et prend notamment pour illustration la dernière réforme de l'assurance chômage. Plusieurs conclusions en ressortent : l'opposition entre solidarité et assurance est contredite par le fait que la solidarité irrigue aussi bien l'assistance que l'assurance sociale ; le lien entre contributivité et cotisation ne va pas de soi, la cotisation étant avant tout un mode de financement, une condition nécessaire à l'ouverture de certains droits, mais non suffisante ; le retour par les textes internationaux montre que la notion de contributivité ne renvoie pas forcément à celle de cotisation mais, plus largement, à celle de contribution, voire même de participation ; ces textes de droit supranational qui définissent les prestations non-contributives contrastent avec le droit français qui s'attache plutôt à définir les prestations contributives et à envisager, par défaut, celles qui ne sont pas financées par des cotisations sociales, comme non-contributives ; la notion de contributivité apparaît finalement très relative en droit, avec une distinction entre le contributif et le non-contributif non univoque, ainsi qu'un manque de pertinence en droit du rattachement de cette distinction à l'opposition entre assurance et assistance.

Partie 3 : « Une approche de la notion de contributivité des retraites sous un angle sociopolitique des années 1970 aux années 1990. Une notion plurivoque aux usages multiples », Ilias Naji (UVSQ – EHESS)

La troisième approche propose une analyse de la notion de contributivité sous un angle sociopolitique à travers les débats et réformes du régime général des retraites des années 1970 aux années 1990. La contribution, dans le prolongement de la thèse de l'auteur, revient sur les enjeux liés à la notion de contributivité et réinterroge la séparation du financement des prestations contributives et non-contributives présentée comme une juste clarification au sein de la protection sociale. L'examen porte sur des analyses contrastées et présentes dans la littérature sur l'Etat social sur le thème de la contributivité et des notions connexes que sont l'assurance, l'assistance et la solidarité, et montre ensuite comment cette notion est entendue et utilisée par des acteurs syndicaux, patronaux et gouvernementaux entre le milieu des années 1970 et 1993, en centrant plus particulièrement l'analyse sur la création du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) qui institutionnalise la séparation entre contributif et non-contributif pour les retraites en 1993. Cette analyse sociopolitique montre toute la complexité dans laquelle sont inscrits les usages de cette notion, ainsi que la très grande plasticité de cette notion.

Partie 4 : « Contributivité et origines salariales des prestations familiales. L'histoire de la politique familiale revisitée à partir de son financement », Antoine Math (IRES)

La quatrième partie propose une analyse historique et économique de la branche famille de la sécurité sociale, en intégrant la question du rôle de son financement, notamment par des cotisations, exclusivement jusqu'à la fin des années 1980 et encore majoritairement aujourd'hui. Elle analyse les liens entre évolution des prestations familiales depuis leur apparition il y a plus d'un siècle et évolution de leurs modes de financement en montrant l'importance de ces derniers sur les développements des dispositifs en direction des familles. Sous cet angle, l'analyse montre une forte rupture historique à partir de 2014 indiquant que la branche famille de la sécurité sociale est probablement entrée dans une période autrement plus difficile dans la mesure où elle va bénéficier de moins en moins de cette capacité à générer des excédents structurels en raison de recettes (cotisations, CSG, remboursements d'exonérations de cotisations) qui présentaient deux propriétés désormais remises en cause : leur dynamisme résultant de leur assise sur les revenus et leur autonomie relative générée par leur affectation à un budget propre.