

Modes de financement et principes d’attribution des droits sociaux : origine, polysémie et usages de la notion de contributivité

Antoine MATH

La contributivité, catégorie à forte dimension technique et utilisée au singulier, est souvent présentée comme allant de soi, indiscutable. Sa pertinence est, de fait, très rarement discutée. Ne l’est pas davantage la conception normative relative aux principes de solidarité que véhicule le recours à cette notion pour organiser les politiques sociales et leur financement. Ce numéro de *La Revue de l’IRES* vise à apporter des éclairages et des éléments de discussion autour de cette notion de contributivité, ses origines, ses acceptions et ses usages. Il s’appuie sur une recherche réalisée dans le cadre de l’Agence d’objectifs de l’Ires pour la CFE-CGC (Concialdi *et al.*, 2023) et sur deux apports importants, l’un de Elvire Guillaud et Michaël Zemmour autour de la contributivité dans les assurances sociales¹, l’autre de Jacques Freyssinet sur les évolutions de l’indemnisation du chômage en France.

Les débats sur la protection sociale portent le plus souvent sur les prestations et leurs évolutions et beaucoup moins sur la question du financement. Cette question est souvent considérée comme secondaire, relevant finalement de l’intendance. Les dimensions techniques y sont en outre privilégiées, laissant plutôt aux experts le soin de discuter et de décider des meilleurs prélèvements destinés à financer les prestations. Dans ce contexte, la notion de contributivité a été régulièrement invoquée en France comme cadre de référence à partir des années 1980 et 1990 pour justifier des propositions de

1. Cette contribution est issue d’une recherche financée conjointement par l’EN3S, le HCFIPS et Sciences Po.

*Antoine Math est
chercheur à l’Ires.*

réforme de la protection sociale et de son financement. Elle véhicule une vision selon laquelle il est non seulement possible mais surtout souhaitable de distinguer prestations contributives et non contributives afin que seules les premières puissent être financées par des cotisations.

Les prestations contributives sont effectivement construites selon un principe politique de légitimation des droits associé à la cotisation sociale. Elles sont au premier abord entendues comme celles financées par des cotisations ou prélèvements sur les revenus du travail. Le principe mis en œuvre dans le cas des assurances sociales – archétype des dispositifs de protection sociale qualifiés de contributifs qui se sont développés à partir de la première moitié du XX^e siècle – est également que les droits sont destinés aux travailleurs qui cotisent ou ont cotisé, même si le périmètre des bénéficiaires des dispositifs d'assurance sociale a dans la réalité été élargi au-delà des seuls cotisants. Ce fut ainsi le cas pour la Sécurité sociale créée en 1945 dont un objectif central était la généralisation des droits à tous les résidents.

Aux prestations contributives distribuées dans le cadre des assurances sociales est souvent opposée une autre façon de « faire de la protection sociale », celle suivie par les premières lois d'assistance en France au tournant du XX^e siècle, et qui caractérise les prestations d'aide sociale, ou encore celles parfois qualifiées de solidarité ou non contributives. Le principe d'attribution de ces droits se fonde sur les besoins des personnes, sans considération de leur participation au financement.

Le recours à la notion de contributivité aboutit à une représentation des assurances sociales différente de celle construite historiquement sur la base d'une solidarité professionnelle et apportant sa protection au-delà des seules personnes versant des cotisations. Elle s'appuie sur une grille d'analyse issue de la micro-économie de l'assurance, mettant en scène une opposition entre « assurance » et « solidarité ». Cette grille appelle à une plus grande « cohérence » du système et en conclut à sa « crise » (Rosanvallon, 1981). Elle offre, au motif d'une nécessaire séparation de l'assurance et de la solidarité, un cadre de légitimation de réformes limitant voire diminuant la place des cotisations sociales. Non sans réussite de ce point de vue : la part des cotisations sociales prélevées sur les revenus du travail² est passée en 2021 sous la barre symbolique des 50 % des recettes des régimes de base de la Sécurité sociale³. Notons que cette orientation correspond aussi à une revendication du patronat qui, depuis les années 1950, milite pour davantage de fiscalisation du financement de la Sécurité sociale afin de baisser le coût du travail.

2. Cotisations sociales effectives, c'est-à-dire hors cotisations fictives d'employeurs ou prises en charge par l'État. En incluant ces dernières, la part se monte à 59 %.

3. Part symbolique également du fait de l'intégration en 2021 au sein de la Sécurité sociale de la nouvelle branche autonomie qui représente environ 6 % du total des recettes de la Sécurité sociale.

La notion de contributivité a en effet été mobilisée par divers acteurs à l'occasion des réformes. En matière de retraite, le recours à cette notion a ainsi justifié la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 1993 financé sur recettes fiscales. Son objectif était de regrouper ce qui relève du non-contributif afin d'alléger le financement par les caisses de retraite de ce qui était parfois qualifié de « charges indues⁴ », soit environ 20 % pour le régime général de la Sécurité sociale. Dans le cadre du projet de réforme des retraites à cotisations définies⁵ voté à l'Assemblée nationale en mars 2020 et finalement abandonné, le Medef plaidait pour un système « purement contributif » quand des organisations syndicales lui opposaient l'importance de la solidarité ou de la redistribution au sein des assurances sociales et considéraient qu'un mode de financement à la fois contributif et redistributif était impératif. La notion de contributivité a aussi servi d'argument pour justifier des modifications du financement des prestations familiales : les cotisations sociales y ont d'ailleurs été fortement diminuées à partir de 2013. En matière d'assurance chômage, on peut noter la suppression des cotisations salariales au profit d'un basculement sur la contribution sociale généralisée (CSG) à compter de 2018, ce qui n'est pas sans soulever des interrogations sur l'évolution de l'indemnisation du chômage (voir *infra*).

La notion de contributivité semble surtout mobilisée en France. L'usage de l'adjectif « contributif » ou de son opposé « non-contributif » pour qualifier des droits ou des prestations est toutefois ancien, courant et répandu aussi hors de France⁶. On parle par exemple en anglais de « *contributory benefits* », « *contributive benefits* » ou « *contribution-based benefits* ». En revanche, la substantivation du qualificatif n'y est, à notre connaissance, pas utilisée dans le champ de la protection sociale. Nous avons trouvé la trace du terme « *contributivity* » à propos de réformes des retraites seulement dans de rares traductions d'articles français (apRoberts, Castel, 2016) ou encore dans les résumés en anglais d'articles en français ou en espagnol. Le terme semble bien un néologisme surtout français.

La focalisation sur la notion de contributivité conduit à opérer une séparation établissant une correspondance étroite entre contributivité et cotisation. Elle est particulièrement marquée dans le contexte français où elle trouve désormais sa place dans les publications officielles, comme les rapports du Conseil d'orientation des retraites (voir par exemple Cor, 2018) ou du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS). Ce dernier s'efforce de classer à travers cette grille de lecture les

4. Au sens où il s'agit de dispositions, prestations ou avantages dont le financement ne devrait pas incomber à l'assurance vieillesse financée par les cotisations des travailleurs.

5. Système à points ou à comptes notionnels.

6. D'autres couples de qualificatifs opposés sont d'ailleurs fréquemment utilisés pour analyser ou classer des prestations ou des ensembles de prestations : privé/public, en espèces ou en nature, par répartition ou par capitalisation, en rente ou en capital, à cotisations définies ou à prestations définies...

différents régimes de sécurité sociale ou de l'assurance chômage (HCFiPS, 2021). Cette opération, dont la finalité n'est pas explicitée, n'est pas simple à réaliser car des recettes diverses – cotisations, transferts en provenance des administrations publiques et autres recettes fiscales affectées – abondent en général chacun des différents régimes. L'histoire du système français comme des systèmes étrangers de protection sociale montre en effet que la mixité des financements est une caractéristique forte et ancienne de ces systèmes.

La distinction cotisations/non cotisations permet au HCFiPS de distinguer un « bloc contributif », constitué par les régimes d'assurance vieillesse et d'accidents du travail-maladies professionnelles, tous deux essentiellement financés par des cotisations sociales ; en faisait partie auparavant l'assurance chômage qui se trouve désormais classée dans « une situation atypique » puisque les cotisations employeurs ne forment plus que la moitié de ses ressources, ce qui, au regard de cette approche binaire, constituerait un « brouillage de la logique de financement » ; enfin, les autres branches sont rangées dans un « bloc de solidarité » au motif qu'elles sont financées par un panier de recettes de différentes natures. On peut noter que si la nouvelle branche autonomie ainsi que le FSV ne bénéficient effectivement quasiment d'aucune cotisation, tel n'est pas le cas des branches famille et maladie. Les cotisations sociales y représentent même 65 et 40 % des recettes respectivement en 2022, sachant que s'y ajoutent des recettes de CSG pour environ un quart des ressources et que cette modalité de financement peut s'apparenter aux cotisations du point de vue de son fonctionnement économique puisqu'elle est prélevée essentiellement sur des revenus du travail ou des revenus de remplacement du travail (en totalité s'agissant de la branche famille). Si l'on s'attache de façon complémentaire aux règles d'attribution des droits, notons que certaines prestations délivrées par ces deux branches sont versées à la condition d'avoir exercé une activité professionnelle et, selon ce critère, présenteraient en conséquence une dimension « contributive » supplémentaire.

Le néologisme « contributivité » a connu un certain succès et eu plusieurs effets. Son acceptation et son succès s'expliquent en partie par son enracinement dans un vocabulaire familier à la sécurité sociale, celui des prestations contributives, ainsi que dans sa connotation positive. Ce substantif est porteur d'une forte abstraction, ce qui lui donne aussi l'apparence d'un gage de sérieux et de scientificité. Il tend à relever de l'évidence et sa pertinence ne peut être questionnée. Il offre un cadre binaire, simple, incluant une portée performative puisqu'il vise par séparation nette à la clarification du financement, à sa pureté, comme l'illustre la quête réitérée de renforcement de la contributivité avec l'objectif d'atteindre une « contributivité pure ». En véhiculant des normes individualisantes et des représentations importées de l'économie des assurances, ce terme participe

cependant à occulter d'autres représentations et choix de société, en particulier ceux ayant guidé la construction de la Sécurité sociale. Tel est sans doute aussi son intérêt⁷.

La notion de « contributivité » s'étant surtout développée depuis une quarantaine d'années dans le cadre français, ce numéro de *La Revue de l'IRES* offre peu de perspectives internationales, mis à part des incursions de Pierre Concialdi sur la mise en place de l'assurance sociale en matière de retraite dans les années 1930 aux États-Unis (la Social Security) et les analyses de Lola Isidro sur les textes de droit européen et international. Les contributions de ce numéro recourent à des approches théoriques et empiriques en s'appuyant sur l'histoire longue de la construction des différentes prises en charge des risques sociaux. Ils portent sur différents champs ou risques sociaux : les retraites, l'indemnisation du chômage et les prestations familiales. Nous proposons ci-après une brève présentation des contributions de ce numéro.

« Réflexions sur la polysémie et la relativité de la notion de contributivité en droit de la protection sociale » (Lola Isidro)

Lola Isidro propose une analyse de la notion de contributivité à travers le droit de la protection sociale (droit français, européen et international). Le discours du droit (loi, jurisprudence...) autour de la notion de prestation contributive ou non contributive mais aussi la doctrine, ou discours sur le droit, révèlent le caractère polysémique, relatif et finalement assez flou de la notion de contributivité et surtout de ses usages. En droit, la notion ne sert pas ou peu à décrire une prestation ou un régime mais à légitimer la titularité du droit, cette dernière étant d'autant plus forte que la prestation est contributive. L'article confirme par ailleurs que le recours à cette notion est assez spécifique en droit français. En effet, en droit interne, la notion de contributivité fait figure de lieu commun. S'impose une vision en rupture avec la construction du système de protection sociale tendant à réduire la solidarité à l'assistance, qui veut rendre les assurances sociales toujours plus contributives et en réduire le périmètre. Pour l'illustrer, Lola Isidro propose une analyse juridique des récentes réformes de l'assurance chômage. En droit international, en revanche, la notion est peu abordée. Elle l'est à travers quelques conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et le règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale. Ces textes s'attachent davantage à déterminer ce que recouvrent les prestations non contributives qu'à définir les prestations contributives, ce qui les différencie du droit français. La qualification de presta-

7. Une nouvelle étape a été récemment franchie en France avec la création de la notion confinant au pléonasme de « cotisation contributive » ou « prélèvement contributif » et celle, encore plus étonnante, de « cotisation non contributive ». Cette approche bute cependant sur la complexité des régimes. Elle est également très normative sur le plan des recommandations politiques puisque, toujours située dans le registre de la nécessaire « clarification » ou « cohérence », elle préconise de supprimer les cotisations jugées « non contributives » (Herlin, 2017).

tions non contributives y est liée au mode de financement mais ne renvoie pas tant à la cotisation qu'à des notions plus larges de contribution, voire de simple participation. Ce sont les tensions entre le droit français et le droit de l'UE qui sont à l'origine de la catégorie de prestation de sécurité sociale qualifiée de « spéciale à caractère non contributif », créée en 1992 dans le but de ne plus avoir à exporter le minimum vieillesse dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ces tensions sont également apparues en matière de qualification de la contribution sociale généralisée (CSG) comme mode de financement de la protection sociale dans des situations concernant les travailleurs frontaliers.

L'auteure suggère de parler plutôt de contributivités au pluriel. L'analyse des positions du Conseil constitutionnel, aussi bien s'agissant de la question des droits de sécurité sociale des travailleurs étrangers en situation irrégulière cotisant ou ayant cotisé que de la « cotisation subsidiaire maladie » prélevée sur les revenus du patrimoine pour des personnes couvertes sur critère de résidence montrent les usages erronés qui sont faits de la contributivité. Les liens établis entre contributivité et cotisation ne vont pas de soi, la cotisation étant avant tout un mode de financement, une condition parfois nécessaire à l'ouverture de certains droits, mais jamais suffisante. L'opposition entre contributivité et solidarité (« assurance » et « assistance ») est contredite par le fait que la solidarité irrigue aussi bien l'assistance que l'assurance sociale, la définition juridique de la cotisation étant empreinte de solidarité. L'opposition entre contributivité et universalité ne résiste pas non plus à l'analyse juridique. Il en ressort que la contributivité, et l'opposition entre contributif et non-contributif rabattue sur la distinction entre « assurance » et « solidarité », relèvent davantage d'un discours politique que d'une distinction rigoureusement fondée en droit.

« Éclairages historiques et économiques sur la contributivité » (Pierre Concialdi)

Pierre Concialdi analyse l'émergence du néologisme de contributivité et de concepts voisins, et les usages qui en sont faits dans les débats sur la protection sociale. Un retour sur l'histoire de l'impôt confirme que la question des modes de « contribution » aux dépenses communes est nécessairement politique. Les liens entre prélèvements et transferts engagent des enjeux de citoyenneté fiscale. Des options sont toujours possibles, telle l'option politique en faveur de la maxime « de chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins ». Aucune conception ne peut s'imposer d'évidence, pas plus la contributivité qu'une autre. La construction des systèmes de retraite avec la loi sur les retraites ouvrières et paysannes en France et la Social Security aux États-Unis en offrent des illustrations. Ces assurances sociales se sont construites avec la volonté de fonder un principe politique solide de légitimation des droits associé à la cotisation sociale. Dans la Sécurité sociale française de 1945, les cotisations et les transferts entretiennent un

lien de principe très souple, au niveau collectif, en poursuivant dès le départ l'objectif de généralisation, notamment au-delà des personnes en emploi. La logique des droits, leur extension et leur amélioration vont cependant laisser place à partir des années 1980 à une logique financière et comptable et une fragmentation de ces droits. D'autres principes de légitimation des droits sont alors promus, s'appuyant sur des visions de la protection à travers le prisme de la micro-économie de l'assurance et de ses outils (sélection adverse, aléa moral, neutralité actuarielle, etc.). Selon l'auteur, l'imprégnation de ces nouvelles représentations individualisantes conduit à écarter tout débat sur les objectifs et principes de légitimation des droits par l'imposition de ces concepts et outils d'analyse. Cette imprégnation va avoir pour effet d'instiller l'idée d'une forme de rationalité dans le lien entre cotisations et prestations, présenté comme devant aller de soi, sans que ne puissent plus être discutées et mises en débat les questions sous-jacentes sur les finalités de la protection sociale. Il en résulte une réécriture ou méconnaissance de l'histoire politique et institutionnelle de la protection sociale avec la promotion d'une vision individualiste au fondement historiquement inexistant. Cette approche conduit à marginaliser les concepts de besoins ou de droits sociaux, et de ce fait la question du projet politique commun de « sécurité » économique ou sociale.

« Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines » (Elvire Guillaud et Michaël Zemmour)

Pour Elvire Guillaud et Michaël Zemmour, si la notion de contributivité a joué un rôle central dans les réflexions autour de la protection sociale, son sens et sa définition varient selon les contextes. Ils se départissent d'une vision normative sur ce qu'est ou devrait être la contributivité pour proposer une grille d'analyse originale de la contributivité des assurances sociales françaises, discutent des usages et des représentations de la notion par les acteurs politiques et sociaux et la théorie économique. Cette notion a été un enjeu d'importance dans les débats conflictuels à l'occasion de réformes touchant au financement de la protection sociale, notamment pour décider de la bonne répartition des coûts entre l'État et les régimes d'assurances sociales. Elle a été également structurante pour les réformes successives de l'assurance chômage et des retraites depuis plusieurs décennies. Les multiples modifications placées entre contributif et non-contributif, par exemple pour la prise en charge du risque vieillesse, attestent cependant que la frontière est floue et mouvante. En outre, si un relatif consensus politique a émergé depuis au moins les années 1990 sur le principe d'une distinction du mode de financement entre prestations contributives et non contributives, ce paradigme est cependant bousculé par plusieurs réformes, comme celles relatives aux politiques d'exonérations de cotisations employeurs ou celle intervenue en 2018 sur le financement de l'assurance chômage. L'analyse économique recourt souvent au paradigme des assu-

rances privées, pourtant bien distinct des assurances sociales, et à des outils comme la neutralité actuarielle pour aboutir par extension et par glissement à imposer l'idée du bien-fondé d'établir une proportionnalité la plus stricte possible entre prélèvements individuels et droits à prestations. Pourtant, comme l'avait déjà souligné Didier Blanchet (1996), l'analyse économique ne permet pas de séparer strictement « assurance » et « redistribution ». La séparation est toujours fortement conventionnelle.

Cet inventaire critique des usages fluctuants du terme de contributivité dans le champ des politiques publiques et dans la littérature économique aboutit à un apport majeur de ce numéro de *La Revue de l'IRES*, la proposition d'une définition positive de la contributivité des assurances sociales françaises. Trois dimensions entretenant un rapport avec la notion de contributivité sont identifiées. La première, minimale, exige que le financement s'effectue par des recettes affectées au risque couvert. Ces recettes, qui sont généralement des cotisations, mais pas forcément ou pas uniquement, alimentent une caisse ou un régime qui, grâce à cette affectation, dispose d'une certaine autonomie par rapport au budget de l'État. Il est important de souligner que ce caractère affecté des prélèvements est un facteur concourant à leur acceptabilité et, par là même, au soutien du régime ou de la branche concernée. Une deuxième dimension de la contributivité exige, en plus, que le droit d'une personne à être couverte (affiliée ou éligible) soit conditionné au paiement préalable de contributions au système, ces contributions constituant une partie mais pas forcément la totalité des recettes affectées. La troisième dimension y ajoute que l'importance du droit octroyé, le montant de la prestation ou encore sa durée de versement est plus ou moins corrélé au niveau des contributions de la personne et donc croît avec le revenu du travail.

« La problématique de la contributivité dans l'indemnisation du chômage » (Jacques Freyssinet)

L'histoire de l'indemnisation du chômage en France fournit une illustration de la polysémie et de l'ambiguïté de la notion de contributivité. Cette notion n'a pas été un argument central dans les débats mais elle a été utilisée à certains moments par des acteurs ou des experts pour justifier des réformes. Le partage du financement et de la responsabilité des dispositifs entre l'État et un régime paritaire a beaucoup évolué au cours du temps. À partir de 1984, un système dual a été mis en place dans lequel les régimes dits d'assurance et de solidarité couvrent des populations différentes. L'objectif était de réaliser des économies budgétaires mais le législateur s'est appuyé sur l'argument de la séparation entre contributif et non-contributif. La frontière de l'assurance chômage va être modifiée de nombreuses fois, et la logique de contributivité connaît des formes de renforcement et des tendances à l'individualisation, comme l'illustre l'accord de 2008 posant une règle « un jour cotisé/un jour indemnisé ».

Mais, outre que la logique connaît beaucoup d'entorses, l'objectif d'une assurance respectant le principe de neutralité actuarielle dans une logique de contributivité individualisée se heurte à une impossibilité compte tenu des caractéristiques spécifiques du risque chômage (non aléatoire pour les personnes assurées, pouvant être soumis à des comportements opportunistes, lié aux conditions macroéconomiques déterminantes sur le fonctionnement du marché du travail). L'assurance chômage se caractérise en effet par des formes de solidarité collective et elle est soumise à des logiques propres guidant les dispositifs de gestion du marché du travail et de politique de l'emploi. En définitive, la notion de contributivité, s'agissant du risque chômage, a, selon l'auteur, surtout fait l'objet d'une instrumentalisation dans les débats et les négociations. Il note que les réformes adoptées depuis 2017 modifient le lien entre la nature des contributions et les droits à prestations, sans se référer à la logique de contributivité, et surtout sans qu'elles remettent en cause l'équilibre des pouvoirs entre l'État et le régime d'assurance chômage. Un régime d'assurance sociale exige *a minima* un compte autonome de l'État disposant de ressources affectées (voir Guillaud et Zemmour). Or tel n'est plus le cas. La remise en cause du financement par des cotisations salariales, remplacées par de la CSG, a ouvert la voie à une rupture majeure⁸.

« Une pluralité d'usages de la contributivité des retraites par les acteurs syndicaux, patronaux et administratifs (années 1970-1990) » (Ilias Naji)

Ilias Naji revient sur les enjeux relatifs à la définition et l'usage de la notion de contributivité et réinterroge la séparation du financement des prestations contributives et non contributives au motif d'une juste clarification au sein de la protection sociale. À partir d'un large corpus (notes, rapports, discours, articles de presse), il examine les usages argumentatifs de la notion de la contributivité ainsi que d'autres concepts voisins mobilisés entre les années 1970 et 1990 lors des phases de débats et de controverses portant sur le système des retraites. La période va notamment être marquée par la création en 1993 du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui institutionnalise la séparation

8. Remarquons, en marge de la contribution de Jacques Freyssinet, que s'est avérée fondée la crainte exprimée lors du changement de financement en 2018 que, en vertu de l'adage « qui paye décide », l'État fasse main basse sur le régime d'assurance chômage puis en modifie fortement les règles, en particulier les droits et devoirs des chômeurs. Très tôt, le président de la République avait pourtant annoncé son intention : « Cette réforme [de l'assurance chômage] conduit aussi à transformer la philosophie même de notre solidarité nationale et en quelque sorte d'en retrouver le sel. Cette solidarité est de moins en moins une assurance individuelle, assortie d'un droit de tirage, financée par l'ensemble des contribuables ; elle implique des droits et des devoirs (...). Par la réforme que vous avez votée, l'assurance chômage aujourd'hui n'est plus du tout financée par les cotisations des salariés. Elle est financée par les cotisations des employeurs et par la CSG. Cette transformation, il faut en tirer toutes les conséquences : il n'y a plus un droit au chômage, au sens où on l'entendait classiquement, il y a l'accès à un droit qu'offre la société mais sur lequel on ne s'est pas garanti à titre individuel, puisque tous les contribuables l'ont payé. (...) C'est pourquoi nous allons transformer notre système de solidarité pour le rendre tout à la fois plus universel et plus responsabilisant », Discours d'Emmanuel Macron le 9 juillet 2018, texte intégral, <https://www.vie-publique.fr/discours>.

entre contributif et non-contributif. L'auteur analyse les discours d'experts, des syndicats (CGT, CFDT et CFE-CGC), du patronat (CNPFF) et des administrations (ministère des Affaires sociales et Direction du Budget). La notion est mobilisée pour être promue, mais aussi parfois critiquée et combattue, par tous ces acteurs. Il ressort cependant des analyses que les acteurs donnent des sens très différents à cette notion, et surtout des sens qui fluctuent au cours du temps, dans une logique plutôt de circonstance, en fonction des revendications et des stratégies des uns et des autres. Son approche socio-politique donne une illustration de l'extrême plasticité des sens et des usages de la notion.

« Les prestations familiales et leur financement jusqu'aux années 1940 : construction d'une assurance sociale singulière » (Antoine Math)

Les analyses sur l'évolution de la branche famille de la Sécurité sociale portent en général sur les prestations servies et les dépenses, mais ignorent le plus souvent la question du financement et le rôle joué par l'affectation de recettes à un budget autonome. Elles se limitent à indiquer que les recettes sont principalement constituées de cotisations – la quasi-totalité jusqu'à la fin des années 1980, les deux tiers aujourd'hui – pour affirmer, au regard du critère de contributivité, l'incohérence d'un tel financement, en le considérant comme le legs désuet de l'histoire, voire une aberration qu'il conviendrait de corriger en remplaçant les cotisations par l'« impôt ». À partir d'une analyse socio-économique de l'histoire des « allocations familiales » des origines jusqu'aux années 1940, l'article montre qu'un financement par des cotisations, loin d'être une malfaçon, répond à l'objectif central du projet de Sécurité sociale en 1945 d'étendre la « solidarité professionnelle » au-delà des seuls cotisants, comme ce fut largement le cas, dès l'origine, en ce qui concerne les prestations familiales.

Un retour à l'histoire permet aussi d'invalider ou de relativiser certains récits courants. Il en va ainsi de l'idée que les allocations trouveraient leur origine à la conjonction d'un souci de justice sociale de certains employeurs privés et de préoccupations familialistes et natalistes. Le fondement du système est avant tout salarial, avec le passage heurté et conflictuel d'un instrument patronal visant initialement à peser sur les salaires et réguler la concurrence à une assurance sociale, un « second salaire », face au risque d'être confronté à des charges supplémentaires liées aux enfants. Une assurance sociale qui va alors être revendiquée par le monde du travail et ses représentants, notamment dans l'après-guerre, quand son développement offre une sécurité économique et sociale pour les salariés en déconnectant une partie de plus en plus significative de leurs ressources du pouvoir discrétionnaire des employeurs. On peut parler d'assurance sociale depuis la loi de 1932 qui prévoit un système mutualisé obligatoire, même si l'obligation mettra longtemps avant d'être effective. Les différentes dimensions « contributives » possibles d'une assurance sociale (Guillaud et Zemmour, voir *supra*) sont alors rem-

plies : financement des prestations par recettes affectées (cotisations), affiliation sur la base du travail, montants des prestations liés aux cotisations (cette dernière dimension sera écartée à la fin des années 1930).

Rapidement, notamment dans les années 1940, le système est élargi bien au-delà des seuls cotisants au point que, même si la référence à l'activité professionnelle n'est supprimée dans le Code de la sécurité sociale qu'en 1978, le système était déjà quasi généralisé dans les faits dès l'après-guerre. Il n'est pas incohérent de financer les prestations par des cotisations au motif que les prestations peuvent bénéficier à des non-cotisants. Une telle situation est commune dans l'histoire des assurances sociales : ce n'est pas un défaut de conception. Un système bâti sur la solidarité professionnelle avec un financement par cotisation peut aussi viser la généralisation au-delà des seules personnes en emploi, et ce fut d'ailleurs explicitement le projet de Sécurité sociale à partir de 1945. Pour un des principaux fondateurs de la Sécurité sociale, Pierre Laroque, la condition de cotisation pour l'accès aux prestations devait disparaître une fois incluse toute la population dans un régime unique de sécurité sociale. L'analyse de la construction du système montre qu'un financement, au moins partiel, par des cotisations sociales n'est donc pas contradictoire avec une extension rapide de la couverture à des personnes ne se trouvant pas en situation de travail et ne contribuant pas, par ce biais, au système. Cette extension est même, avec la sécurité croissante procurée par ces revenus, un des facteurs ayant probablement contribué au succès du système des prestations familiales et à l'acceptation du triplement de taux de cotisations sociales entre 1945 et 1950, à un moment où l'économie était pourtant au plus mal.

« L'évolution de la politique familiale depuis 1950 revisitée à travers le rôle joué par son financement » (Antoine Math)

Cet article réexamine l'évolution du système des prestations familiales depuis 1950 au moyen d'une grille de lecture centrée sur le rôle joué par le financement, avec l'hypothèse que le financement ne relève pas seulement d'une question d'intendance selon laquelle il s'agirait juste de prévoir des ressources pour financer des prestations. Dans le cas de la branche famille, les recettes sont caractérisées par leur dynamisme résultant de leur assise sur les revenus et par leur autonomie relative générée par leur affectation à un budget propre. La branche présente en outre la particularité de disposer de ressources évoluant tendanciellement au même rythme que les revenus tandis que les prestations suivent plutôt le rythme de l'inflation, ce qui a structurellement engendré des excédents. À travers la façon dont ces excédents structurels ont été utilisés ou évités au fil de l'eau, l'analyse de l'évolution de la branche famille conduit à distinguer trois grandes périodes depuis 1950. Lors de la période allant jusqu'au milieu des années 1970, les marges permises par le différentiel d'évolution entre les recettes et les dépenses ont prioritairement servi à baisser le taux des cotisations affectées à la branche famille au

profit d'autres assurances sociales, ce qui a eu pour conséquence de fortement diminuer le poids de la branche dans le PIB, sans que l'architecture des prestations familiales ne soit globalement modifiée.

Durant la période suivante qui s'achève en 2014, la branche s'est vue garantir des ressources évoluant de façon remarquable au même rythme que la croissance, y compris après des réformes importantes modifiant la composition de ses ressources à partir du début des années 1990 (CSG, compensation des allègements de cotisations). Les marges de manœuvre ont permis de transformer le système des prestations, de développer l'action sociale de la branche en faveur des modes de garde collectifs et, à partir des années 2000, ont majoritairement servi à mettre à la charge de la branche de nouveaux transferts en faveur des caisses de retraites. La dernière période, de 2014 à 2023, marque une rupture en ce que, pour la première fois depuis quatre décennies, des réformes ont conduit à un très fort décrochage des recettes en proportion du PIB. Cette altération de la branche à se garantir des ressources s'accompagne de façon concomitante d'une diminution sans précédent des dépenses, avec notamment une forte baisse depuis 2014 du poids des dépenses de prestations familiales. À travers les modifications de ses moyens, le système se transforme graduellement mais profondément.

Conclusion

Il ressort de ces contributions un *leitmotiv* commun : loin d'être univoque et indiscutable, la notion de contributivité s'avère polysémique et marquée par une grande plasticité. On constate également des usages multiples et fluctuants, dont les implications quant à l'organisation du financement de la protection sociale ne vont pas de soi. La pertinence d'un tel outil se pose. En tous les cas, il semble devoir être appréhendé avec prudence et ne peut constituer pour une société l'alpha et l'omega pour analyser ou organiser les mécanismes de solidarité et leur financement.

Références bibliographiques

- apRoberts L., Castel N. (2016), « The negative impact of contributivity on women's retirement pensions: Analysis and alternative suggestions », *Retraite et Société*, vol. 74, n° 2, p. 165-183, <https://doi.org/10.3917/rs.074.0165>.
- Blanchet D. (1996), « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Économie et Statistique*, n° 291-292, p. 33-45, <https://doi.org/10.3406/estat.1996.6027>.
- Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (2023), *Le financement de la protection sociale : contributions sur la notion de contributivité*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC, juin, <https://bit.ly/3MgxdFu>.
- Cor (2018), *Les notions de contributivité, de redistribution et de solidarité*, Document, n°2, mars, <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-4231.pdf>.
- HCFiPS (2021), *Évolution de la structure des recettes finançant la protection sociale*, Note, février, <https://bit.ly/4clFMtK>.
- Herlin A. (2017), « Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale », *Trésor-Éco*, n° 200, juin, <https://bit.ly/4boj8PU>.
- Rosanvallon P. (1981), *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.