

JEAN-PIERRE LABORDE COMPTRESEC UMR 5114 CNRS-Université de Bordeaux



L'observation du droit français de la sécurité sociale au cours du dernier semestre a de quoi laisser perplexe. Une réforme effective mais de portée sans doute assez limitée y côtoie des réformes simplement annoncées mais qui, si elles viennent à se réaliser, pourront avoir les plus vastes conséquences.

Au premier titre, il faut citer la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. L'intitulé, comme on le voit, est particulièrement ambigus mais sans doute est-il aussi quelque peu présomptueux.

Certes les mesures d'allongement de la durée des cotisations et de report de la revalorisation des retraites auront-elles pour effet de limiter les dépenses de la Sécurité sociale. La durée d'assurance requise pour pouvoir bénéficier pleinement d'une retraite elle-même à taux plein passera donc progressivement entre 2020 et 2035 de 166 à 172 trimestres (soit 43 ans de cotisations...), à raison d'un trimestre requis de plus tous les trois ans ; quant à la revalorisation des pensions de retraite, qui avait traditionnellement lieu le 1^{er} avril de chaque année, elle est désormais renvoyée au 1^{er} octobre et cela dès cette année 2014 (et l'on vient d'apprendre, dans le cadre cette fois d'un plan d'économies du gouvernement Valls, que, sauf pour les petites retraites, ce report est exceptionnellement retardé jusqu'au 1^{er} octobre 2015 !). Ces deux mesures sont bien sûr loin d'être anodines mais outre que l'on ne voit guère en quoi elles seraient particulièrement justes, toutes destinées qu'elles sont plutôt à réduire le montant des pensions de retraite effectives, il est à craindre qu'elles soient loin de suffire à elles seules à assurer pour de bon la pérennité des régimes de retraite.

Il est vrai que d'autres dispositions de la même loi vont indéniablement dans le sens d'une plus grande justice. Il en est ainsi de l'élargissement des possibilités offertes aux jeunes entrant dans la vie active de racheter et valider des trimestres au titre de leurs périodes d'études, de stage ou d'apprentissage, de l'amélioration de la prise en compte, pour l'acquisition de droits à retraite, des situations des femmes, des personnes ayant des parcours professionnels « heurtés », des salariés percevant des bas salaires ou à temps partiel, de la simplification de l'accès à la retraite anticipée des travailleurs handicapés et de la mise en place de nouveaux droits pour les personnes qui assument la charge de parents lourdement handicapés, qui peuvent ainsi bénéficier de l'assurance vieillesse gratuite sans condition de ressources s'ils doivent s'arrêter de travailler et encore de trimestres de majoration.

Dans ces mesures favorables, il faut aussi citer la création, à compter du 1^{er} janvier 2015, d'un « compte personnel de prévention de la pénibilité », permettant à tout salarié exposé à des facteurs de pénibilité dans le cadre de son travail, d'accumuler des points qui pourront être convertis en périodes de formation, en temps partiel avec maintien de la rémunération, en majoration de la durée d'assurance permettant de partir plus tôt à la retraite. Se renforce ainsi la considération de la particulière pénibilité de l'activité professionnelle, même si ce dispositif, en lui-même fort intéressant, sera sans doute difficile à mettre en œuvre et lourd à porter.

Pour autant, et pour reprendre une terminologie maintenant bien connue, on voit qu'il s'agit davantage d'une réforme paramétrique que d'une réforme véritablement systémique, avec le risque, lui-même désormais bien connu, de devoir, d'ici quelques petites années, remettre l'ouvrage sur le métier .

De plus grande portée est sans doute, pour l'avenir, le vaste mouvement d'exonération de certaines cotisations de sécurité sociale, annoncé par le président de la République dans sa conférence de presse du 14 janvier 2014.

Donnant en janvier dernier le coup d'envoi de son « pacte de responsabilité », le président Hollande a en effet annoncé la disparition des cotisations d'allocations familiales d'ici 2017. Même si ce n'est pas la seule, il s'agit pourtant de la source de financement des prestations familiales la plus traditionnelle et la plus importante. Dans le régime général des salariés, ces cotisations sont à la charge exclusive des employeurs. C'est une situation qui s'explique aussi bien par l'histoire des prestations familiales, nées en grande partie, au début du XX^{ème} siècle, d'initiatives patronales sensibles à la doctrine sociale de l'Église catholique, que par une conception affirmée des responsabilités sociales de l'entreprise. Les prestations familiales s'étant cependant quasiment universalisées dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle et ayant été déconnectées de toute condition d'activité professionnelle, leur financement par des cotisations patronales est, c'est vrai, devenu peu logique. Il est cependant douteux que leur disparition annoncée soit pour l'essentiel fondée sur un tel constat. Bien davantage faut-il y voir le souci des pouvoirs publics d'alléger autant que possible les charges pesant sur les entreprises établies en France, soumises désormais aux rudes contraintes de la concurrence internationale et mondiale.

Pour autant, cette disparition aura un coût, aussi bien financier que politique, pour le système français de sécurité sociale. Assurément, la disparition des cotisations familiales, jointe à l'allègement des autres cotisations sociales sur les salaires modestes, viendra-t-elle réduire les ressources du système français de sécurité sociale, sauf bien sûr à transférer à l'impôt et donc sans aucun doute au ménage l'équivalent du financement ainsi perdu. Il est vrai que ce n'est pas exactement ce à quoi le président de la République semble penser puisque, toujours dans la conférence de presse du janvier, il a paru compter sur des économies nouvelles plutôt que sur la création ou la hausse des autres financements. Où ces économies pourront-elles bien être faites ? Si c'est sur les prestations servies, il est à craindre qu'elles passent par l'extension de la condition de ressources à des prestations qui y échappaient jusque là, ainsi peut-être des allocations familiales. S'il s'agit d'économies dans les dépenses de fonctionnement, elles risquent d'être particulièrement difficiles à trouver et fort sévères pour les organismes concernés. En toute hypothèse, le recul du financement par cotisations ne peut qu'affaiblir encore davantage le poids et le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des organismes de sécurité sociale. Il s'agit certes de réduire les charges des entreprises mais, quand il s'agit des cotisations, ces charges sont aussi un élément du prix du travail dont on risque de priver, au moins indirectement, les travailleurs eux-mêmes en portant atteinte à ce que Bernard Friot appelle le pouvoir de la cotisation.

Perspective d'autant plus préoccupante que les difficultés financières du système de sécurité sociale risquent cependant de s'aggraver davantage encore, surtout si l'on ajoute que le Gouvernement entend bien que les organismes d'assurance maladie participent à hauteur de 10 milliards d'euros à la restauration des comptes publics. C'est en effet ce qu'a confirmé le nouveau Premier Ministre, Monsieur Manuel Valls devant l'Assemblée Nationale, dans le discours de présentation de son programme de stabilité et d'économies, le 26 avril 2014.

Pari fort difficile mais tenable ou exercice impossible ? Annonce en tout cas de temps agités à très agités pour notre système de sécurité sociale.