

Éclairages historiques et économiques sur la contributivité

Pierre CONCIALDI

La notion de contributivité soulève deux questions majeures qui tiennent à la façon dont sont répartis respectivement les prélèvements et les dépenses qu'ils financent. À partir d'éclairages historiques, la première partie de l'article illustre la façon dont ces deux questions normatives ont été abordées en soulignant, dans le cas de la France, la rupture qui s'est opérée à cet égard au tournant des années 1980. La deuxième partie de l'article montre que les analyses portées depuis les années 1990 par la microéconomie de l'assurance - et la notion de contributivité qui y est associée - tendent à redéfinir les objectifs de la protection sociale et à instituer une nouvelle norme de « rationalité » dans le lien entre prélèvements et transferts. Dans ce processus, la notion de contributivité contribue à déstabiliser les dispositifs existants de protection sociale.

The concept of contributivity (« *contributivité* ») raises two major issues as to the distribution, respectively, of contributions and of the spending financed by them. On the basis of historical perspectives, the first part of the article illustrates the ways in which these two normative issues have been tackled, by underlining the drastic change seen in France at the turn of the 1980s. The second part of the article shows that the analyses driven by insurance microeconomics since the 1990s - and the concept of contributivity intrinsically associated therewith - tend towards a redefinition of the objectives of social security and, at the same time, the establishment of a new norm of « rationality » in the link between contributions and benefits. In the process, the contributory principle has contributed to a permanent destabilisation of existing social security mechanisms.

*Pierre Concialdi est
chercheur associé
à l'Ires.*

Le terme de contributivité est d'apparition récente. Ce néologisme a été formé dans les années 1990 et a fini par imprégner de plus en plus les analyses de la protection sociale, notamment dans les rapports officiels¹. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil d'orientation des retraites (Cor) a fini par en proposer une définition dans son septième rapport (Cor, 2010). Le propos de cet article est d'analyser l'émergence de ce concept ainsi que les usages qui en sont faits dans les débats sur la protection sociale. Le fil directeur est, en résumé, le suivant : l'émergence du concept de contributivité peut être analysé comme le signe d'une redéfinition – ou d'une tentative de redéfinition – des objectifs et des principes qui ont guidé la construction des systèmes de sécurité sociale.

La question générale qui est mise en débat à travers la notion de contributivité porte sur la façon de répartir les prélèvements, d'un côté, et les transferts qu'ils financent, de l'autre. C'est au sens plein du terme une question de répartition qui engage des choix de nature socio-politique. La maxime fameuse « De chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins » en propose une option possible dont chacun s'accordera à reconnaître la dimension politique. Il en va nécessairement de même pour toute autre option. En d'autres termes, aucune conception de la contributivité ne peut s'imposer d'elle-même, de façon prétendument naturelle ou évidente. Elle met en jeu une certaine représentation de ce qu'est – ou devrait être – la protection sociale. C'est précisément ce que s'attache à montrer cet article. Son champ ne prétend pas être exhaustif et la plupart des exemples donnés portent sur le système de retraite qui, plus que bien d'autres domaines de la protection sociale, se prête à de nombreux usages du terme de contributivité.

Cette question du lien entre prélèvements et transferts n'est pas nouvelle. Elle se pose, de façon plus générale, pour tout système qui organise une redistribution à partir des ressources qui sont prélevées sur les revenus primaires, c'est-à-dire les revenus qui rémunèrent les facteurs de production (les revenus du travail et du capital). Historiquement, ce fut d'abord à travers l'impôt que le lien entre prélèvements et transferts s'est empiriquement concrétisé. La première partie de l'article propose quelques repères historiques qui, d'une part, retracent brièvement la généalogie de l'impôt moderne et de la cotisation sociale et, d'autre part, soulignent comment le projet de création de la Sécurité sociale s'inscrit bien davantage dans la perspective de création de droits sociaux plutôt que dans une simple fonction de couverture de risques. La deuxième partie de l'article montre que les analyses portées depuis les années 1990 par la microéconomie de l'assurance – et la notion de contributivité qui y est intrinsèquement associée – tendent à redéfinir les objectifs de la protection sociale et, dans le même mouvement, à instituer une nouvelle norme de « rationalité » dans le lien entre prélèvements et transferts. Dans ce processus, la notion de contributivité contribue à déstabiliser de façon permanente les dispositifs existants de protection sociale.

1. Parmi les travaux précurseurs sur ce concept, on peut signaler le rapport réalisé pour la Mission recherche expérimentation (Mire) du ministère des Affaires sociales par Dupuis et El Moudden (1996).

I. Prélèvements et transferts : quelques repères historiques

Le terme de contributivité est un néologisme dérivé du qualificatif contributif, lui-même associé au terme de contribution. Ce champ sémantique (contribution, contributif) a été d'abord, de longue date, associé à l'impôt. L'analyse des facultés contributives, c'est-à-dire de la plus ou moins grande capacité des citoyens à apporter – à travers l'impôt – leur contribution à une charge ou une dépense commune, constitue ainsi le champ central d'analyse et de débat autour de la progressivité de l'impôt².

1.1. La naissance de l'impôt moderne : de l'impôt tribut à l'impôt contribution

La question de la correspondance entre prélèvements et transferts pose d'abord, de façon générale, la question de la définition des groupes concernés par le prélèvement, d'une part, et par le transfert, d'autre part. Dans l'histoire longue de l'impôt, celui-ci est d'abord apparu comme le tribut payé aux vainqueurs par les peuples conquis. Il existait ainsi une nette disjonction entre la population sur laquelle portait le prélèvement et celle qui bénéficiait du transfert financé par l'impôt.

Cette déconnexion va perdurer avec le droit féodal et aussi, dans une très large mesure, sous l'Ancien Régime. Dans le lent processus qui accompagne la genèse de l'État moderne, l'impôt royal vient s'ajouter aux droits seigneuriaux (Genêt, Le Mené, 1987). Même si les protestations contre les prélèvements seigneuriaux ont été fréquentes, il semble bien cependant que jusqu'à la fin du XVII^e siècle, ces prélèvements ont été dans l'ensemble mieux supportés que l'impôt royal. Ceci s'explique, pour certains auteurs, par la proximité géographique des destinataires de l'impôt, qui peuvent en faire un usage visible, assurant parfois une certaine protection et un certain ordre (Hincker, 1971).

À la veille de la Révolution, la répartition de l'impôt reste cependant très inégale comme l'illustrent les révoltes fiscales qui se sont multipliées sous l'Ancien Régime. L'impôt frappe essentiellement la paysannerie tandis que les classes sociales les plus privilégiées – la noblesse, tout comme les « couches bourgeoises » d'Ancien Régime – en sont très largement exemptées. Réciproquement, les dépenses bénéficient assez largement à la noblesse – sous forme de pensions et de soldes – et financent le service de la dette et les frais de fonctionnement de l'État. En termes contemporains, rien dans les dépenses de la monarchie ne finance le développement de la nation et ne bénéficie au peuple. La disjonction entre prélèvements et transferts reste encore marquée.

2. Il peut ainsi paraître singulier de voir qu'un terme apparenté au vocabulaire fiscal a pris une telle importance dans le débat sur la protection sociale alors qu'en France, le financement des prestations de sécurité sociale continue de reposer très majoritairement sur les cotisations sociales. On reviendra sur cette remarque en conclusion.

Cette histoire longue a fortement marqué la conscience collective des peuples ; c'est probablement ce qui explique comment il est facile, encore aujourd'hui, de réactiver ce sentiment de défiance séculaire à l'égard de l'impôt.

Avec la révolution fiscale qui s'opère au tournant des XVIII^e et XIX^e siècles, l'impôt devient dans la République un élément fondateur de la citoyenneté. L'impôt a pour finalité de financer des charges communes qui bénéficient désormais à l'ensemble des citoyens ; il n'y a plus, *a priori*, dissociation entre les classes qui versent l'impôt et celles qui bénéficient de ses contreparties. Signe de cette rupture, le terme d'impôt est pros- crit dans la réforme fiscale de la Constituante, on lui préfère le terme de contribution³, car « un peuple libre se gouvernant lui-même devait savoir ses devoirs vis-à-vis d'un État qui était sien : rien ne lui était imposé qu'il ne l'ait accepté librement par l'intermé- diaire de ses représentants » (Bertaud, 1988). La création des agences des contributions directes (22 Brumaire an VII) entérine ce changement de vocabulaire qui marque la nouveauté de l'impôt moderne (Touzery, 1994).

Deux conceptions vont alors s'opposer sur le principe selon lequel doit être réparti l'impôt :

- selon le principe du bénéfice, l'impôt payé doit être lié à la satisfaction que les individus retirent des dépenses publiques. L'impôt s'apparente à un prix payé pour les services collectifs et son « tarif » doit correspondre à l'utilité que ces services procurent à chaque usager ou contribuable ;

- selon le principe de la capacité contributive, l'impôt doit être proportionné, dans une mesure à déterminer, aux facultés contributives des contribuables. Il y a décon- nexion entre le montant de l'impôt et les avantages éventuels que le contribuable retire de la dépense publique.

Le débat se concentre essentiellement, en fait, sur la répartition du prélèvement. En raison notamment de la difficulté de mise en œuvre de la doctrine du bénéfice – qui nécessite de fixer un prix à chaque service public et d'en déterminer la répartition entre les contribuables – ses partisans en sont venus en effet à considérer que le revenu consti- tuait la seule mesure acceptable des avantages individuels retirés des services publics (Monnier, 2012). La question a alors porté sur la façon dont l'impôt devait être propor- tionné aux revenus, lesquels sont considérés comme l'indicateur le plus pertinent des facultés contributives. Si l'idée d'égalité devant l'impôt emporte généralement l'adhé- sion, on sait que la façon d'organiser concrètement cette égalité est loin de faire consen-

3. On peut observer que dans la première publication des comptes satellites de la protection sociale par l'Insee (Insee, 1979), le terme d'impôt ne figure pas parmi les recettes, lesquelles distinguent les cotisations sociales et les « contributions » qui recouvrent « tous les financements externes des régimes de protection sociale n'ayant pas un caractère de cotisation sociale ». Parmi ces contributions figurent les contributions fiscales.

sus⁴, comme en témoignent les vifs débats qui ont conduit en France à la mise en place de l'impôt progressif (Jeanneney, 1982).

On peut aussi observer que ces enjeux ne sont jamais définitivement tranchés et que les principes qui guident la répartition de l'impôt s'infléchissent ou se brouillent sous l'effet des rapports de force socio-politiques. Les transformations observées au cours des dernières décennies – diminution de la progressivité, ciblage accru de certaines prestations – suggèrent ainsi, pour certains auteurs, le « retour de la doctrine du bénéfice » (Monnier, 2012).

Deux questions apparaissent ainsi centrales dans l'analyse de la correspondance entre prélèvement et transfert : celle du projet commun associé à ce prélèvement et celle de la répartition de ce prélèvement et du transfert associé.

Ces deux questions traversent, de façon plus ou moins explicite, l'histoire de la protection sociale. On considère ici deux exemples puisés dans l'histoire de la sécurité sociale en France et aux États-Unis. L'intérêt de ces épisodes historiques est d'illustrer – comme on l'a souligné en introduction – la dimension politique des choix opérés.

1.2. La loi sur les retraites ouvrières et paysannes en France

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (Rop) a été votée après de longues années de débat. Son financement repose sur des cotisations sociales – à parts égales entre employeurs et salariés – et sur une subvention de l'État. Ce financement hybride mêlant cotisations sociales et impôt finance pourtant des prestations qui ne concernent qu'une partie des travailleurs, ceux dont le salaire est inférieur à 3 000 francs de l'époque.

Cette loi a donné lieu à de fortes oppositions, entre libéraux et socialistes, mais aussi au sein du camp socialiste entre les réformateurs et les révolutionnaires. Au sein des socialistes, l'opposition porte sur plusieurs points dont, notamment, l'obligation de la cotisation ouvrière. Pour les révolutionnaires, « la retraite reste un dû de la société capitaliste aux vieux travailleurs et, par conséquent, aucune cotisation ouvrière ne doit être envisagée » (Dumons, Pollet, 1993). Les réformateurs mettent en avant un argument politique. Il s'agit pour eux de fonder un droit nouveau et de l'identifier en tant que tel : « L'obligation de la cotisation ouvrière, en plus de l'obligation pour le patron et l'État, permet en effet de sortir de la simple et ancienne logique de l'assistance. Elle signale autant qu'elle garantit et assure le droit nouveau des travailleurs » (Candar,

4. En termes économiques, ce débat porte sur la façon d'envisager l'égal « sacrifice » qu'est censé instituer l'impôt. L'égal sacrifice demandé aux contribuables peut en effet être envisagé sous trois options, selon que le « sacrifice » est égal en valeur absolue (impôt dégressif), en valeur relative (impôt proportionnel) ou en valeur marginale relative (impôt progressif). La progressivité de l'impôt se traduit alors, dans ce dernier cas, par le fait que le taux d'imposition (impôt/revenu) augmente avec le niveau de revenu.

Dreux, 2011). Cette position est notamment défendue par Jean Jaurès et Albert Thomas pour lesquels la cotisation ouvrière permet d'inscrire le droit à la retraite dans un champ distinct de celui de l'assistance. Comme le souligne Albert Thomas : « Il n'est pas mauvais que, par le versement ouvrier, la retraite prenne aux yeux de tous le caractère d'un droit nouveau, l'État "s'obligeant" à payer les retraites en "obligeant" les ouvriers à verser leurs cotisations » (Dumons, Pollet, 1993).

Dans le débat sur le financement de la retraite, c'est donc essentiellement un principe politique de légitimation des droits qui est associé à la cotisation sociale. Cette idée est également présente dans les débats qui ont vu la naissance de la sécurité sociale aux États-Unis.

1.3. La création de la sécurité sociale aux États-Unis

Aux États-Unis, le terme de sécurité sociale renvoie au système mis en place par le Social Security Act de 1935 sous la présidence de Roosevelt. Pour l'essentiel, ce système porte sur la retraite, l'assurance chômage et des programmes d'assistance. Si le terme de Social Security a donné son nom à la loi, c'était le terme de sécurité économique (*economic security*) qui était utilisé au début des années 1930 dans les discussions et les débats. C'est à Abraham Epstein, un des *leaders* américains d'un mouvement pour le *social welfare*, que l'on doit ce changement de terme et l'introduction du concept de sécurité sociale. Il est intéressant de voir quels étaient les motifs d'Epstein pour choisir ce terme : « J'ai insisté pour choisir le terme de sécurité sociale parce que, à cette époque, j'avais une idée claire des différences qui existaient entre le concept d'assurance sociale, tel qu'il avait été mis en œuvre en Allemagne par Bismarck, et le concept de protection sociale élaboré en Angleterre. Je ne voulais absolument pas employer le terme d'assurance sociale, car un tel terme aurait porté la connotation allemande d'assurance actuarielle fondée sur des primes individuelles obligatoires, lesquelles ne justifient pas de contribution de l'État. Et je ne voulais pas employer le terme de "sécurité économique" parce que j'espérais un système qui n'aurait pas simplement donné une sécurité aux seuls travailleurs, mais aurait aussi permis de développer des formes de sécurité permettant, dans le même temps, de promouvoir le bien-être de l'ensemble de la société, car j'étais convaincu que l'amélioration des conditions de vie des travailleurs n'est possible que si la sécurité de tous les membres de la société est auparavant assurée⁵. »

Selon son promoteur, il s'agissait donc, non seulement de détacher cette forme particulière de sécurité que représente la sécurité sociale de l'idée de neutralité actuarielle (voir *infra*, II.1), c'est-à-dire de sa référence à l'assurance, mais aussi de promouvoir

5. *Social Security Bulletin* (1992). Traduction par l'auteur.

à travers elle le bien-être de la société dans son ensemble⁶. Le lien établi par Epstein entre l'amélioration du sort des travailleurs et celui de l'ensemble de la société ancre par conséquent l'idée de sécurité sociale dans celle de solidarité.

Pour le financement, le choix qui a été fait au moment de la création de la sécurité sociale a été de l'asseoir sur des cotisations sociales. Ce choix a suscité des débats au moment du vote de la loi en 1935, mais il n'a pas été remis en cause par la suite. C'est en 1941, au cours d'une discussion avec un de ses conseillers économiques (Luther Gulick) que Roosevelt a formulé une célèbre remarque à ce propos. Alors que le débat portait sur la politique fiscale, ce conseiller a suggéré que l'idée de financer les programmes de sécurité sociale par une cotisation sur les salaires avait pu être un mauvais choix. Roosevelt lui a alors répondu : « Je suppose que vous avez raison sur un plan économique, mais le financement n'est pas un problème économique. C'est une question purement politique. Nous avons instauré les prélèvements sur les salaires pour donner aux cotisants un droit légal, moral et politique de toucher leurs pensions (...). Avec ces cotisations, aucun fichu politicien ne pourra jamais démanteler ma sécurité sociale. »

C'est donc clairement, dans l'esprit de Roosevelt, un principe politique de légitimation des droits qui est associé à la cotisation sociale, comme ce fut le cas dans les débats qui ont vu la naissance de la loi sur les Retraites ouvrières et paysannes (Rop) de 1910.

Les repères historiques précédents illustrent brièvement la généalogie qui conduit de l'impôt tribut à la cotisation sociale. Ils montrent d'abord qu'avec l'impôt moderne a été institué le principe d'un lien direct entre les personnes qui s'acquittent d'une contribution et celles qui en bénéficient. Le principe d'une contribution comme participation à un projet commun – une charge ou une dépense commune – s'inscrit ainsi en rupture avec l'impôt tribut qui a longtemps marqué l'histoire de l'impôt.

Les deux exemples précédents montrent que ce mouvement a pu, dans certains contextes historiques, s'approfondir avec la création de la cotisation sociale en associant encore plus explicitement le prélèvement à un droit tout en détachant la cotisation de l'image péjorative qui reste attachée à l'impôt dans l'inconscient collectif. Avec la cotisation sociale, le prélèvement n'est plus alors seulement une contribution à une dépense commune qui peut rester relativement abstraite, il définit et légitime l'accès à des droits spécifiques du contributeur dans le cadre d'un projet collectif.

6. Il est à cet égard révélateur que le terme de « sécurité sociale » soit absent des premiers textes internationaux et notamment des premières conventions de l'Organisation internationale du travail portant sur la protection sociale (accidents du travail, 1925 ; assurance maladie, 1927 ; assurance vieillesse, invalidité, décès, 1933) alors que les références vont se généraliser après la seconde guerre mondiale, dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail (Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944) et surtout avec « le droit » de « toute personne, en tant que membre de la société, à la sécurité sociale » (Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948).

Ce projet collectif va s'affirmer, notamment dans les pays les plus développés, dans la seconde moitié du XX^e siècle avec le développement des systèmes de sécurité sociale. Il est indéniable que l'histoire de la protection sociale s'enracine dans l'histoire longue des sociétés depuis le début de la Révolution industrielle et qu'elle porte des empreintes multiples puisées à différents traditions ou courants de pensée. Il est non moins vrai que la période qui s'ouvre après 1945 marque une étape décisive et novatrice dans la construction des systèmes de sécurité sociale. On ne peut, à notre sens, pas comprendre les débats actuels sans prendre la mesure du tournant majeur qui s'opère à cette époque, notamment avec l'affirmation du droit à la sécurité sociale.

1.4. La sécurité sociale : un socle commun de nouveaux droits sociaux

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, un consensus existe au sein des élites politiques, en France comme dans d'autres pays développés, sur la nécessité d'assurer la mise en œuvre de programmes de sécurité sociale. Ce projet s'inscrit dans l'esprit défini par la déclaration de Philadelphie adoptée le 10 mai 1944 par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui souligne, notamment, que « le travail n'est pas une marchandise⁷ » et qu'une « paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale ». La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 entérine de façon encore plus précise cette volonté des États en affirmant que « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale » (article 22).

Poser le principe de la sécurité sociale comme un droit définit une ambition bien plus large que celle qui consiste à assurer les travailleurs contre des « risques ». C'est un projet tout à fait novateur, car cela implique l'ensemble des acteurs sociaux – notamment les États – dans la réalisation effective de ce droit. Comme on a pu le soutenir, tout le processus de construction de la sécurité sociale depuis 1945, au moins jusqu'au début des années 1980, s'inscrit dans cette perspective de construction de droits sociaux attachés au salaire, et à l'emploi de façon plus générale (Concialdi, 1999a).

Il est vrai que le vocabulaire du risque continue d'imprégner les représentations de la protection sociale, comme dans les comptes de la protection sociale qui distinguent six « risques ». Pour l'immense majorité des observateurs cependant, certains de ces risques apparaissent comme des oxymores (risque santé, risque emploi) ou comme incongrus (risque famille). Il est indéniable que ce vocabulaire s'enracine dans l'histoire ouvrière du XIX^e siècle où, comme le rappelait Robert Castel (1995), la condition générale de la plus grande partie du peuple était de vivre « au jour la journée ». Mais cette terminologie ne s'accorde plus à la représentation aujourd'hui dominante de la sécurité

7. L'année 1944 voit aussi la publication de l'ouvrage de Karl Polanyi (*The Great Transformation*) où l'auteur développe le concept de « marchandise fictive ». Pour Polanyi (1944), le travail, comme l'argent et la terre, sont des marchandises fictives.

sociale dans la conscience collective, comme l'illustrent les mouvements de revendication de divers droits (à la retraite, à la santé, à l'emploi).

Cette distinction entre la construction de droits sociaux et la couverture de risques – même qualifiés de sociaux – est importante, selon nous, pour comprendre les enjeux attachés à la notion de contributivité. Car elle permet de clarifier la nature du projet commun attaché à la cotisation sociale. De façon résumée, on peut dire que la principale différence entre ces deux projets réside dans le fait que l'approche par les risques ne définit en elle-même, *a priori*, aucune norme, même minimale, tandis que l'approche par les droits nécessite d'explicitier ces normes et d'ouvrir, par conséquent, un débat sur cette question.

Une première étape de ce travail normatif sera accomplie au sein de l'OIT et débouchera en 1952 sur la convention n° 102 qui définit les normes minimales pour diverses prestations de sécurité sociale. Cette convention précise dans un assez grand degré de détail les conditions d'accès et de calcul de ces prestations minimales. Pour les retraites, par exemple, elle précise le champ des populations qui doivent être couvertes ainsi que les seuils minima de couverture, l'âge maximum au-delà duquel la population concernée doit pouvoir accéder à la prestation, les durées maximales de cotisation, d'emploi ou de résidence exigées pour en bénéficier ainsi que le montant minimum de la prestation exprimé en pourcentage du gain antérieur.

Un tel cadre normatif impose de fait, en fonction de la situation propre à chaque pays, un certain volume de dépenses. L'approche par les droits fait ainsi primer la satisfaction de certains besoins sociaux et relègue, en quelque sorte, la question de leur financement au second plan. En d'autres termes, la notion de déficit ne fait pas sens dans cette approche (voir *infra*). Ce qui ne signifie pas qu'il ne puisse pas y avoir de débat sur l'étendue de ces droits, mais que la question de l'équilibre financier doit être posée et débattue explicitement et simultanément au regard des conséquences que cela peut avoir sur ces droits, au moins dans des sociétés qui ambitionnent d'être des démocraties.

L'autre élément clé qui accompagne la création des systèmes de sécurité sociale est, pour reprendre la formule de Beveridge, « l'hypothèse du plein emploi » (Beveridge, 1944⁸). À savoir le fait que, pour que le droit à la sécurité sociale devienne effectif, il est nécessaire que les politiques publiques mettent en œuvre des programmes propres à réaliser « la plénitude de l'emploi » (Déclaration de Philadelphie). Dans cette perspective, toute la population a, en quelque sorte, vocation à occuper un emploi.

C'est sur ces bases que les systèmes de sécurité sociale vont se développer dans la seconde moitié du XX^e siècle.

8. Ce point est présenté et discuté dans Concialdi (1999a).

1.5. La Sécurité sociale en France : de la généralisation à la fragmentation des droits sociaux

Si le projet de nouveaux droits sociaux est posé avec les ordonnances de 1945, ces droits restent encore largement à construire. En 1946, les prestations familiales représentent l'essentiel (plus de la moitié) des dépenses de sécurité sociale du régime général. La fonction principale de la sécurité sociale est d'assurer un « sursalaire » aux travailleuses et travailleurs qui ont charge de famille afin de combler les écarts de revenus disponibles entre les familles. Le droit à la retraite, le droit à la santé et les autres droits sociaux restent à l'état embryonnaire.

Le processus qui se met en place à partir de 1945 et qui se poursuit jusqu'à la période contemporaine s'étale sur près de 80 ans. Il ne saurait bien sûr être question de le résumer dans le cadre de ce court article. On peut cependant assez clairement identifier deux grandes tendances qui correspondent, en quelque sorte, à un « double mouvement ».

Durant une première période qui court jusqu'au tournant des années 1980, on observe un développement et une généralisation des droits sociaux, avec à la fois une extension de la population couverte et une tendance assez générale à l'amélioration des droits sociaux. Ce mouvement est particulièrement intense dans les années 1970, dans le domaine des retraites notamment. On a pu le caractériser comme un processus d'affiliation-intégration qui tend à attacher des catégories de plus en plus larges de la population à un droit commun de la sécurité sociale en construction (Concialdi, 1997). Ce processus s'appuie sur le droit à l'emploi, en fonction d'un principe implicite selon lequel toute personne a droit au travail et, en quelque sorte, vocation à occuper un emploi salarié, même si pour diverses raisons elle peut se retrouver, de façon plus ou moins durable, en dehors de la norme d'emploi salariale. C'est ainsi que l'on peut interpréter le fait que des garanties minimales de revenu comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'allocation de parent isolé (API) étaient initialement financées, *via* la branche famille de la Sécurité sociale, par la cotisation sociale⁹. La création en 1979 d'un régime unique d'indemnisation du chômage qui combine un financement mêlant cotisations sociales et impôts témoigne aussi de cette volonté d'intégration, de même que la prise en charge des droits qualifiés de « non contributifs » dans les régimes de retraite.

Durant toute cette période, c'est la logique de construction de droits sociaux qui prime, ce qui se traduit par le fait que la dynamique des transferts impose son rythme à celle des prélèvements.

La rhétorique du « déficit » va cependant commencer à se faire entendre, notamment sous le gouvernement Pompidou (1962-1968). Elle est surtout nourrie à cette époque par la forte croissance – passée et prévue – des dépenses de soins. Cette notion de déficit sera critiquée par un des principaux artisans de la Sécurité sociale, Michel Clément,

9. Et que l'AAH est toujours une prestation relevant du Code de la sécurité sociale et que l'API l'a également été jusqu'à sa suppression en 2009.

directeur de la Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale (Fnoss) depuis sa création en 1946. Selon Michel Clément, « parler d'un "déficit" de l'Assurance-maladie n'a pas vraiment de signification. L'existence d'un déficit peut permettre de porter un jugement quand il s'agit d'un système clos où les rentrées et les sorties de fonds doivent par nature, au moins s'équilibrer. Ce n'est pas le cas pour l'Assurance-maladie, car il n'y a aucun lien nécessaire entre l'évolution des salaires et celle du coût des soins. On ne parle pas de déficit pour l'Éducation ou la Défense nationale » (cité par Gibaud, 1993:54-55). Le propos s'inscrit dans le fil d'une conception de la Sécurité sociale en termes de droits.

Cela n'empêchera pas en 1967 le gouvernement de prendre par ordonnances une série de mesures qui bouleversent l'organisation de la Sécurité sociale (ordonnances Jeanneney). Ces ordonnances modifient notamment la composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale en abaissant la représentation syndicale de 75 à 50 % au profit du patronat. Elles introduisent aussi une séparation des risques, avec la création de trois caisses nationales (la Cnam pour la maladie, la Cnav pour la vieillesse et la Cnaf pour la famille) dotées de responsabilités étendues, notamment pour assurer l'équilibre des recettes et des dépenses. Ce cloisonnement des financements aboutit, par construction, à des équilibres financiers plus précaires pour chacune des branches de la Sécurité sociale. Il modifie le lien entre prélèvements et transferts, ce qui illustre le fait que cette décision est de nature politique.

Dans les années 1970, le thème de la « maîtrise des dépenses sociales » revient de façon récurrente dans les travaux du Commissariat général du Plan (Gauron, 1988). Le Premier ministre Raymond Barre explicitera clairement cet objectif lors de l'installation de la commission des comptes de la Sécurité sociale en 1979 : « Il faut ramener le rythme de croissance des dépenses de Sécurité sociale au rythme de croissance de la production nationale en valeur ». C'est cet objectif qui va durablement s'imposer à partir de 1983 après le « tournant de la rigueur » initié par le nouveau gouvernement issu des élections de 1981. Cet objectif sera poursuivi de façon quasi-ininterrompue par les gouvernements suivants. Désormais, c'est la dynamique des prélèvements qui va imposer son rythme à celle des transferts. Le projet commun de la Sécurité sociale se réduit à partager un volume donné de ressources dans une pure logique de moyens.

Cela va se traduire par un profond remodelage des droits sociaux qui ne sera pas analysé ici (Concialdi 1999a, 2011). De façon synthétique, on a pu le caractériser – en contrepoint du mouvement précédent – comme un processus de désignation-relégation (Concialdi, 1997) qui se traduit par une fragmentation des droits sociaux et l'effritement du droit commun de la protection sociale. Cette tendance n'est bien sûr pas univoque et ne touche pas de la même façon ni au même degré tous les domaines de la protection sociale. Elle n'est pas non plus exclusive de changements que certains pourraient qualifier de positifs. Mais dans l'ensemble, elle accompagne une tendance à l'érosion et au nivellement par le bas des droits sociaux. Dans une période où les besoins sociaux continuent de croître, il ne peut guère en être autrement.

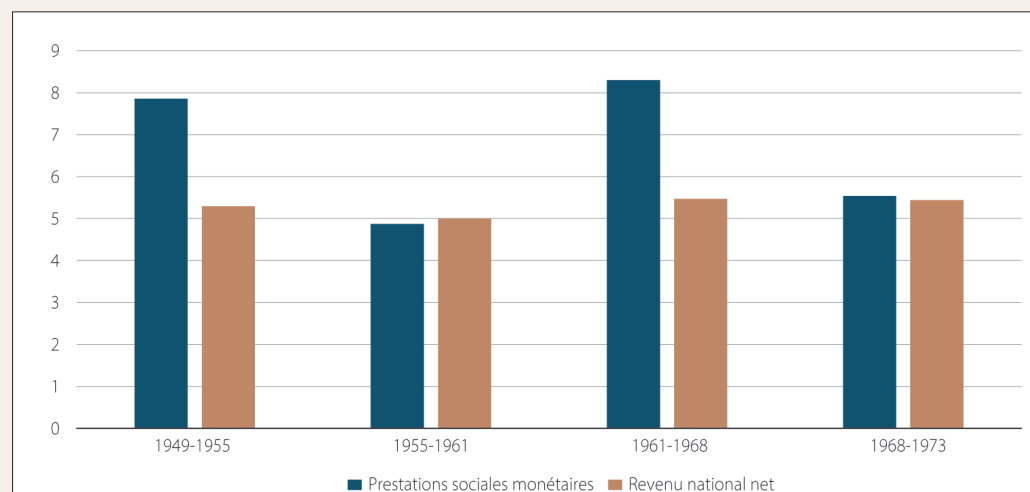
Encadré 1 - Dynamique macroéconomique de la protection sociale depuis 1949

La dynamique macroéconomique de la protection sociale peut être analysée à travers l'évolution comparée des dépenses sociales et du revenu national. En 2021, les prestations monétaires et en nature de la protection sociale représentent un peu plus d'un tiers du revenu national net (RNN), soit environ trois fois le niveau de ce ratio en 1950. Cependant, l'expansion quantitative de la protection sociale n'a pas été linéaire. Si l'on s'intéresse aux seules prestations monétaires, on peut distinguer trois périodes différentes au cours de ces dernières décennies (graphiques 1-A, 1-B et 1-C).

- 1949-1973 : au cours de cette période, le taux de croissance du revenu national est assez élevé et régulier. L'augmentation des prestations sociales excède le taux de croissance du revenu national sur deux périodes (1949-1955 et 1961-1968), ce qui explique la hausse de la part des prestations dans le revenu national ;
- 1973-1990 : la croissance économique ralentit et l'économie devient plus cyclique. Au cours de cette transition vers un nouveau régime de croissance, le taux de croissance des prestations sociales se rapproche progressivement du taux de croissance économique. Les augmentations du ratio prestations/revenu national sont concentrées sur les périodes de ralentissement économique ; en d'autres termes, ces augmentations sont le résultat d'un manque de croissance ;
- 1990-2021 : depuis le début des années 1990, la croissance des prestations sociales ne dépasse significativement celle du revenu national que durant les épisodes de choc récessif.

Graphique 1-A - L'expansion de la protection sociale (1949-1973)

En %

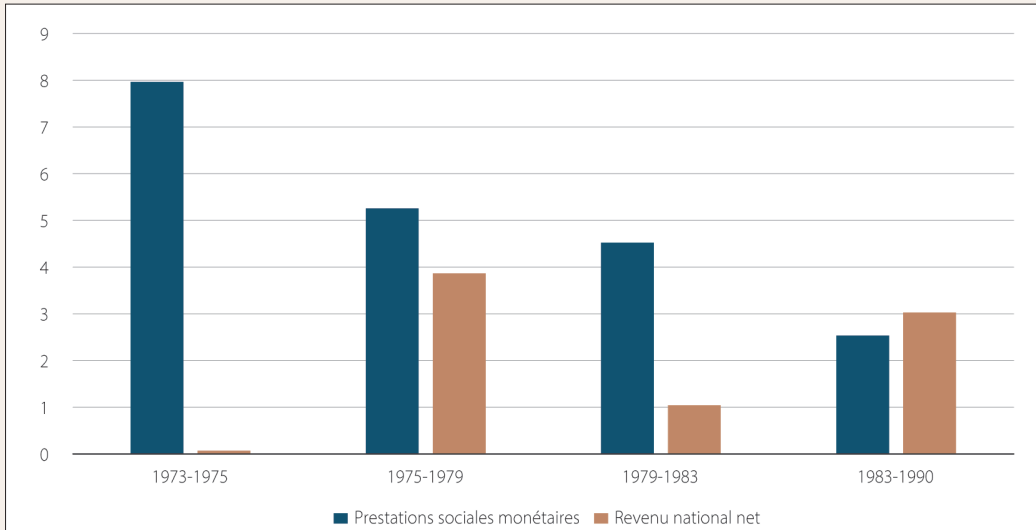


Source : calculs de l'auteur à partir de Insee, comptes nationaux ; Drees, Comptes de la protection sociale.



Graphique 1-B - La transition vers un nouveau régime de croissance (1973-1990)

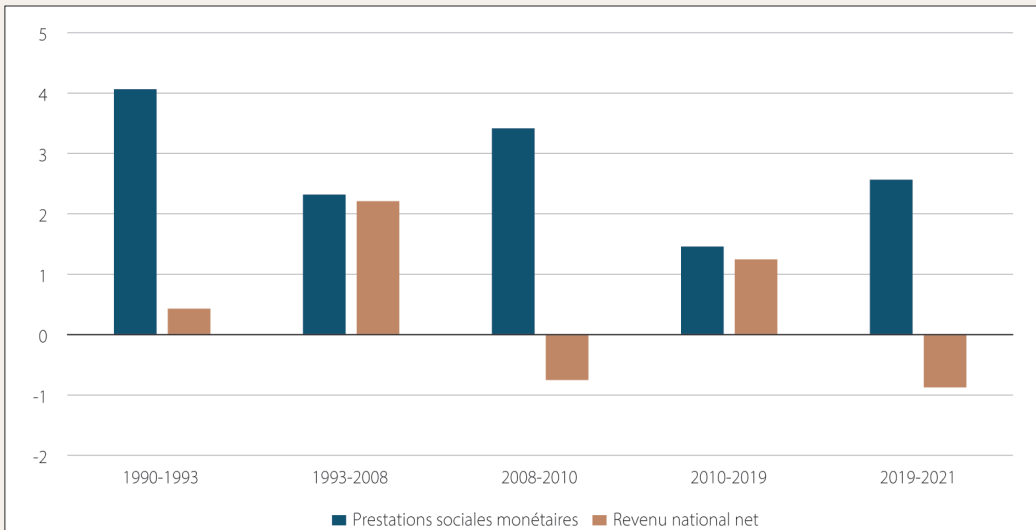
En %



Source : calculs de l'auteur à partir de Insee, comptes nationaux ; Drees, Comptes de la protection sociale.

Graphique 1-C - Des dépenses « stabilisées » en dehors des chocs récessifs (1990-2021)

En %



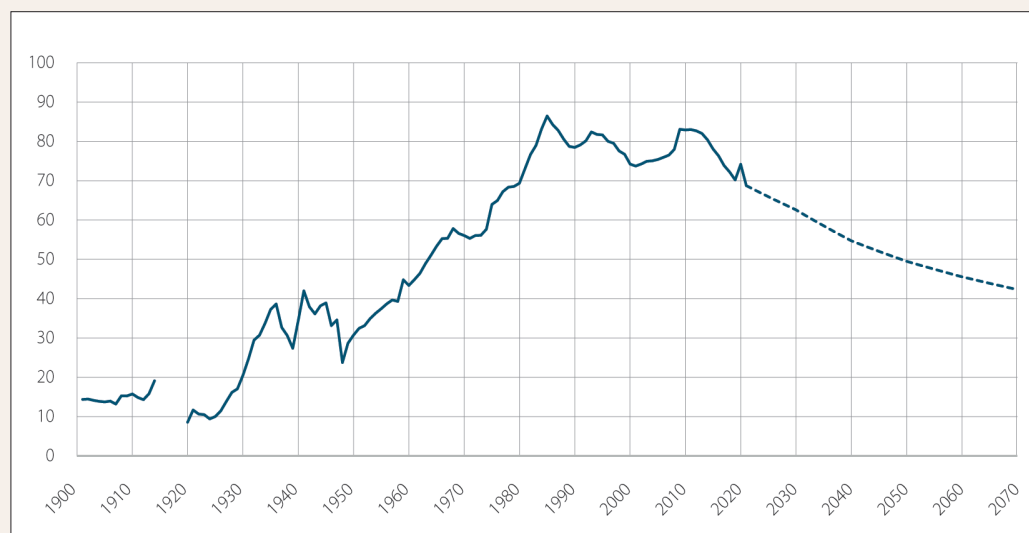
Source : calculs de l'auteur à partir de Insee, comptes nationaux ; Drees, Comptes de la protection sociale.



Globalement, depuis une quarantaine d'années, les seules périodes durant lesquelles on observe une hausse des prestations sociales monétaires plus rapide que celle du revenu national sont les périodes de récession ou de choc macroéconomique (1990-1993, 2009, 2020). En dehors de ces périodes, la dépense de protection augmente au même rythme que le revenu national ou parfois un peu moins rapidement. En d'autres termes, les dépenses de protection sociale sont « maîtrisées ».

Graphique 2 - Indicateur de « générosité* » du système de retraite français (1900-2070)

En %



* Pension publique par personne âgée de 65 ans et plus/PIB par habitant.

Prestations : Reimat (2001) jusqu'en 1959 ; Drees, comptes de la protection sociale pour la période 1959-2021 ; European Commission (2021) pour la période 2019-2070.

Population : Insee (Blanpain, Buisson, 2016) pour les données historiques et les projections de population.

Sources : calculs de l'auteur à partir de diverses séries.

Cette dynamique purement quantitative ne rend pas compte de l'évolution des droits sociaux dont le niveau doit être apprécié en tenant compte des besoins qu'ils couvrent. Les études réalisées par le Centre d'études des revenus et des coûts (Cerc, 1985) puis par l'association Connaissance de l'emploi, des revenus et des coûts (Cerc-Association, 1995) fournissent, au moins jusqu'en 1995, des éléments d'analyse qui montrent qu'à partir du milieu des années 1980 le degré de couverture sociale n'a plus augmenté et qu'il a même, dans certains domaines, régressé. Pour la retraite, un indicateur simple rapportant la pension moyenne par personne âgée au revenu moyen par habitant permet d'actualiser ce diagnostic et d'en proposer une vision



prospective à partir des rapports de la Commission européenne sur le vieillissement de la population (European Commission, 2021 ; graphique 2). Cet indicateur illustre très clairement le « double mouvement » observé depuis 1945, avec d'abord une hausse significative du ratio jusqu'au milieu des années 1980, puis une tendance plus ou moins forte à la baisse depuis. Aujourd'hui, ce ratio se situe au même niveau qu'à la fin des années 1970. Avec les « réformes » d'ores et déjà engagées, l'indicateur devrait atteindre en 2040 le niveau observé à la fin des années 1960, à une époque où la pauvreté de la population âgée atteignait un niveau historiquement élevé, environ 4 retraités sur 10 étant pauvres¹.

1. À long terme, les variations du ratio de prestations sont sensibles aux hypothèses de productivité. Toutefois, un scénario de faible productivité ne modifierait pas substantiellement les résultats. Dans le scénario de base de la Commission européenne, le taux de croissance de la production réelle devrait être de 1,3 % sur la période 2019-2070. Il s'agit en effet d'une hypothèse plutôt basse. Dans le scénario de productivité le plus bas (1,1 %), le ratio serait d'environ 57 % au lieu de 55 % en 2040.

Le double mouvement que l'on vient de décrire peut être illustré à partir de quelques indicateurs macroéconomiques (encadré 1).

Les développements qui suivent tendent à montrer que la notion de contributivité permet de rendre plus opaques le mouvement de rétractation de la protection sociale observé depuis les années 1980. Elle permet aussi, sous un vernis de rationalité, de redéfinir de façon assez radicale les objectifs de la protection sociale en promouvant une forme spécifique de lien entre prélèvements et transferts. Le schéma de pensée qui sous-tend ces analyses s'inspire très largement du cadre théorique élémentaire de la micro-économie de l'assurance.

II. La protection sociale au prisme de l'économie de l'assurance

De multiples facteurs de nature diverse contribuent à expliquer le double mouvement mis en évidence à la fin de la partie précédente, d'abord avec le développement et l'extension de la protection sociale puis, à partir des années 1980, avec une tendance lourde et persistante à sa rétractation.

Ces transformations s'appuient, implicitement ou explicitement, sur une représentation de la protection sociale de plus en plus inspirée par le cadre économique orthodoxe dominant, en particulier dans le champ de l'économie de l'assurance. Dans cette représentation, les concepts de besoins ou de droits sociaux – qui ont historiquement été au cœur de la création des systèmes de sécurité sociale – s'évaporent au profit d'une conception de la protection sociale que l'on peut qualifier d'instrumentale, ce qui contribue à remodeler les finalités de la sécurité sociale (II.1).

L'imprégnation de ces représentations de la protection sociale inspirées de la micro-économie de l'assurance a aussi pour effet d'instiller une forme spécifique de « rationalité » dans le lien entre cotisations et prestations. En raison de sa grande proximité avec la notion de contributivité, le concept clé de neutralité actuarielle mobilisé dans l'économie de l'assurance est central dans ces tentatives de redéfinition du lien entre prélèvements et transferts (II.2).

II.1. Quelle finalité pour la protection sociale ?

On ne repère pas de définition de la sécurité sociale dans la littérature économique et certainement pas dans le champ de la microéconomie. En ce sens, on peut dire que la sécurité sociale est un objet économique non identifié. Cela tient aux caractéristiques propres des systèmes de sécurité sociale. Les systèmes de sécurité sociale sont *obligatoires*, organisés sur une base *collective*, souvent centralisée et monopolistique, et fournissent aux travailleurs des services ou des prestations *non marchandes*. Bien que le monde réel de la sécurité sociale offre une représentation plus mélangée ou hybride, ces caractéristiques sont dominantes et elles se situent aux antipodes des concepts habituels des manuels économiques. Dans ces derniers, l'accent est mis sur l'analyse des comportements *individuels* des agents économiques qui agissent sur une base *volontaire*, dans un cadre décentralisé et concurrentiel, afin d'opérer des transactions *marchandes*. C'est probablement la raison pour laquelle, dans le cadre de l'économie théorique dominante, la protection sociale existe comme réponse aux défaillances supposées du marché. Dans ce cadre de raisonnement, c'est parce que le marché ne peut pas opérer de façon satisfaisante pour couvrir certains « risques » que la sécurité sociale existe.

Cette représentation est notamment portée par des ouvrages qui proposent à la fin des années 1980 une analyse économique des dispositifs de protection sociale à travers le prisme de la microéconomie de l'assurance en lui empruntant ses concepts (sélection adverse, aléa moral, neutralité actuarielle ; encadré 2). Les ouvrages de Barr (1987, 2001) sont particulièrement emblématiques de cette approche.

Certains économistes ont critiqué cette vision réductrice et ahistorique de la protection sociale en soulignant notamment que l'émergence des dispositifs de protection sociale s'enracine dans le développement de la relation moderne d'emploi (Atkinson, 1991). Ils soulignent que les économistes ne doivent pas seulement expliquer pourquoi l'assurance sociale n'était pas « disponible », en quelque sorte, sur le marché, mais pourquoi elle était nécessaire¹⁰. Et que pour comprendre cette nécessité, il faut s'intéresser au fonctionnement du marché du travail. D'où l'exigence, *a minima*, d'enrichir le modèle économique standard.

10. « We have to explain not just why insurance was not available on the market but also why the insurance was needed » (Atkinson, 1991:11).

Encadré 2 - Les risques d'aléa moral, de sélection adverse et le critère de neutralité actuarielle

Les risques de sélection adverse (ou antisélection) et d'aléa moral sont liés à une asymétrie d'information, entre l'assureur et l'assuré dans le cas des marchés d'assurance. Le degré de risque associé à un assuré est mieux connu par ce dernier que par l'assureur. Ce dernier peut ainsi être amené à fixer une prime d'assurance inadéquate, pas assez élevée pour certains « mauvais risques » qui seront attirés par ce produit d'assurance ou trop coûteuse pour de « bons risques » qui n'y souscriront pas (risque d'antisélection). Le risque d'aléa moral tient au fait que le client, une fois assuré, peut avoir un comportement plus risqué que ne pouvait l'anticiper l'assureur, avec des dommages plus importants à assumer pour ce dernier.

La neutralité actuarielle est un critère de calcul qui permet à l'assureur de déterminer le montant de la prime technique qui s'applique à un groupe d'assurés, c'est-à-dire la prime moyenne à percevoir au minimum pour ce groupe en fonction du montant des dommages assurés et de la probabilité de survenance des sinistres, afin d'équilibrer le montant des primes techniques et le coût total des sinistres pour l'assureur. La prime totale exigée de l'assureur pour ce groupe d'assurés comprend la prime technique, plus les frais de production et de commercialisation de l'assurance ainsi que les profits de l'assureur.

Le concept de neutralité actuarielle fait donc référence à une méthode de calcul. Dans la littérature sur la protection sociale, ce critère technique est souvent présenté, de façon abusive à notre sens, comme un « principe ». Or comme l'indique la définition précédente, le critère de neutralité actuarielle nécessite pour être appliqué de définir une (ou des) population(s) de référence, dans la mesure où le calcul fait intervenir la loi des grands nombres pour définir l'espérance de risque qui ne peut jamais être définie *ex ante* au niveau individuel où c'est l'incertitude qui prédomine.

Dans les assurances marchandes classiques (voiture, habitation), la définition de ces groupes peut parfois s'inscrire dans une stratégie de segmentation des marchés mise en œuvre par les assureurs dans la perspective de maximiser leurs profits en proposant des contrats différenciés. En matière de protection sociale, un tel objectif de profit est absent et la définition de ces groupes est toujours, fondamentalement, de nature normative. Elle peut être très large et se limiter au groupe des personnes assurées (un régime d'assurance sociale d'appartenance, par exemple) ou bien distinguer des catégories plus précises selon une très grande diversité de normes (catégorie sociale, âge, sexe, niveau de salaire...). Dans ce derniers cas (segmentation normative), c'est alors le débat sur la légitimité des critères de segmentation qui est central. Force est de constater que ce débat est occulté dans la littérature qui mobilise le critère de neutralité actuarielle pour appréhender les conséquences des systèmes de retraite.

Malgré cette critique, le prisme de l'économie de l'assurance va progressivement s'imposer dans les représentations de la protection sociale. En matière de retraite, ce prisme d'analyse offre une vision déformée de la réalité du fonctionnement du système de retraite, notamment pour les systèmes en répartition. Ces derniers sont ainsi souvent analysés comme si les cotisations étaient une quasi-épargne, ce qui est tout simplement un déni de la réalité. De même, la création d'un système en répartition apparaît dans ce cadre d'analyse comme une anomalie, puisque les premières générations de retraités auxquelles sont versées des pensions n'ont pas cotisé. D'où un vocabulaire qui qualifie de façon péjorative ce transfert aux premières générations de retraités, lesquelles auraient bénéficié d'un repas gratuit (*free lunch*) puisqu'ils bénéficient de prestations – certes très faibles – alors qu'ils n'ont pas cotisé. Or on peut tout aussi bien considérer, en quittant ce raisonnement individualiste, que la pension n'est pas la contrepartie des cotisations passées, mais bien plutôt la reconnaissance d'un travail passé.

Force est cependant de constater que la répétition de ces schémas de pensée où la protection sociale n'existe que par défaut, en raison des défaillances du marché, ou comme simple équivalent fonctionnel d'une forme d'épargne, finissent par imprégner les discours et les représentations. C'est particulièrement le cas dans le domaine des retraites avec pour conséquence d'imposer comme naturelle une certaine conception politique de la protection sociale. Deux exemples permettent d'illustrer ce constat.

Un premier exemple est fourni par un document qui a eu un large écho et qui a inspiré la réforme d'un « système universel » de retraite portée par Emmanuel Macron en 2017 (Bozio, Piketty, 2008). Dans ce texte, les auteurs introduisent leur projet par un certain nombre de considérations générales sur le système de retraite, notamment concernant l'objectif de ce système. Pour ces auteurs, « l'objectif premier d'un système public et obligatoire de retraite par répartition est d'offrir des garanties que les marchés financiers ne peuvent pas offrir » (*ibid.*:9). Ils poursuivent en ajoutant que, dans une option laissant davantage de place à la liberté individuelle, « l'objectif du système de retraite serait simplement de proposer à ceux qui le souhaitent un mécanisme d'épargne longue garantie par l'État. » Dans le même esprit, le texte évoque ainsi à plusieurs reprises la notion de « capital retraite ». Ces définitions s'inspirent directement de l'idée véhiculée par la microéconomie de l'assurance selon laquelle les dispositifs de protection sociale visent à pallier les « défaillances de marché ».

Le deuxième exemple provient d'un document plus récent du Conseil d'orientation des retraites (Cor, 2021), lequel définit l'objectif d'un système de retraite de la façon suivante : « La couverture du risque vieillesse a pour origine l'aspiration commune des individus à lisser leur niveau de vie, leur capacité de consommation sur l'ensemble de leur cycle de vie. » L'affirmation ne se réfère pas à l'analyse économique standard qui interprète un système de retraite comme un équivalent fonctionnel, à savoir « comme si » sa fonction était de lisser le niveau de vie et la consommation des individus sur leur

cycle de vie. Elle se réfère à l'histoire des systèmes de retraite dont « l'origine » serait à trouver dans une aspiration commune des individus à lisser leur consommation sur le cycle de vie. En cohérence avec cette affirmation, très contestable, le document insiste à plusieurs reprises sur le fait que la retraite est un salaire différé.

On serait pourtant bien en peine de trouver dans l'histoire du système de retraite français une telle généalogie. Aux origines du système de retraite français, on trouve en effet la caisse des invalides de la Marine royale (créée en 1673), puis la première caisse de retraite des fonctionnaires de l'État (mise en place en 1790), ainsi que d'autres lois spécifiques sur les pensions militaires (1831) ou les pensions civiles des agents de l'État (1853). L'objectif de ces systèmes de retraite ne répond pas à une aspiration commune des individus à lisser leur consommation sur leur cycle de vie. Elle s'inscrit sous la monarchie dans la volonté de récompenser de bons et loyaux serviteurs : « Il faut considérer cette pension comme un don du roi, qui octroie aux personnes qui l'ont loyalement servi tout au long de leur vie une pension de retraite » (Carré, 2018). Par la suite, pour les fonctionnaires civils, la création du système de retraite répond bien davantage au besoin de l'employeur de recruter et fidéliser la main-d'œuvre. On pourrait en dire autant pour le système de retraite des mineurs (1894) ou celui des cheminots (1909), ce qui souligne, comme l'a très bien montré Atkinson (voir *supra*), que la naissance de la protection sociale peut bien davantage être interprétée dans son lien avec le fonctionnement du marché du travail et le développement de la relation moderne d'emploi. Dans le cas de la fonction publique, la pension de retraite correspond à un traitement continué et non à un salaire différé.

Concernant le document du Cor, on peut considérer qu'il est problématique de proposer une réécriture aussi sommaire et contrefactuelle de l'histoire des retraites de la part d'un organisme public qui a vocation à éclairer le débat sur cette question. On peut certes considérer qu'il est légitime d'engager un débat sur les objectifs de la protection sociale. Ceux-ci doivent être en adéquation avec la société et celle-ci évolue. Ce n'est cependant pas ce que fait le Cor en clôturant le débat d'emblée par une référence à une origine introuvable. La démarche est à la fois normative et autoritaire puisqu'elle exclut d'emblée toute discussion.

II.2. Quel lien entre prélèvements et transferts ?

Dans le champ institutionnel français, le numéro double spécial d'*Économie et Statistique* publié en 1996 marque un jalon important dans la promotion d'une vision assurantielle de la protection sociale. Intitulé « Économie de la protection sociale : assurance, solidarité, gestion des risques », ce numéro de la revue phare de l'Insee reprend les principaux concepts de la microéconomie de l'assurance pour les appliquer de façon systématique aux divers domaines de la protection sociale.

L'article introductif du coordinateur de ce numéro spécial pointe pourtant les limites de cette approche pour définir le champ de la « redistribution pure » par opposition à celui de l'assurance contre la couverture d'un risque (Blanchet, 1996). C'est-à-dire, si l'on emprunte le vocabulaire de la contributivité, pour tracer une limite entre ce qui relèverait de prestations contributives et ce qui serait de l'ordre du non-contributif. Par exemple, écrit l'auteur, « même la tarification redistributive entre classes de revenus, qui semble plutôt aller du côté de la redistribution pure, constitue aussi, vue sous un autre angle, une forme d'assurance contre le risque qu'un revenu insuffisant interdise l'accès à une couverture maladie, chômage ou retraite correcte, assurance qui ne peut être financée qu'en surtarifiant ce risque aux personnes à revenus élevés » (Blanchet, 1996).

L'auteur conclut ainsi sa discussion : « L'idée d'un partage incontestable entre assurance et redistribution s'avère donc plus utopique qu'on aurait pu le croire *a priori*. Souligner cette difficulté de classement ne signifie certes pas qu'une certaine délimitation des fonctions et des rôles ne puisse pas être bénéfique, au moins pour éviter une dilution excessive des responsabilités gestionnaires, mais cela signifie que cette séparation se fera au mieux en fonction de critères conventionnels, qui ne renvoient pas forcément à un partage clair entre des concepts fondamentaux bien identifiables. »

En raison du caractère conventionnel du partage entre contributif et non-contributif (ou entre redistribution et assurance), le prisme de l'économie de l'assurance conduit ainsi à une représentation que l'on peut qualifier de flottante de la protection sociale, avec des effets déstabilisateurs potentiellement très forts.

Dans cette approche par la microéconomie de l'assurance, le concept de neutralité actuarielle est souvent présenté comme central. On lit ainsi fréquemment que la neutralité actuarielle serait un principe. En réalité, il s'agit dans l'économie de l'assurance d'un critère de gestion qui permet simplement de définir le niveau de la prime nécessaire pour couvrir les risques à financer, compte tenu de l'espérance de risque d'un groupe d'assurés, afin de pouvoir proposer un tarif de primes adéquat, compte tenu des frais de gestion et des profits souhaités par l'assureur.

L'application de ce critère de neutralité actuarielle au domaine des retraites a été discutée dans l'article de Guérin et Legros (2002). Ces auteurs montrent les difficultés d'application de ce critère, qui tiennent à l'impossibilité d'obtenir un système actuariellement neutre pour tous les individus (*i.e.* pour chaque individu pris isolément) à partir d'une règle commune à tous. Les auteurs distinguent la neutralité actuarielle à la marge et la neutralité actuarielle en niveau.

La neutralité actuarielle à la marge part de l'idée qu'il serait souhaitable de laisser aux travailleurs une certaine liberté dans le choix du moment de partir à la retraite tout en ne modifiant pas l'équilibre financier du système. Comme le formulent les auteurs, il s'agit ainsi de trouver un barème qui – fixant une décote pour départ précoce ou une

surcote pour départ reporté – laisse inchangé l'équilibre du régime (ou mieux, l'améliore) tout en permettant aux individus de révéler leurs préférences en fin de vie active et de les faire jouer s'ils y trouvent un avantage. La neutralité actuarielle en niveau consiste dans le fait que le niveau actualisé des prestations doit être égal au niveau actualisé des cotisations. En conséquence, respecter la neutralité actuarielle à la marge ne signifie pas respecter nécessairement la neutralité actuarielle au niveau de chaque individu.

Dans leur analyse, les auteurs soulignent les difficultés d'application de ce critère de neutralité actuarielle. En ce qui concerne la neutralité actuarielle à la marge, la difficulté d'application provient du fait que le taux de décote commun – celui qui permet d'assurer une liberté quant au moment du départ à la retraite tout en préservant l'équilibre financier du système – est différent du taux de décote qui serait actuariellement neutre pour chaque salarié, car au niveau individuel, ce taux de décote actuariellement neutre varie en fonction du profil de carrière de chaque salarié. En d'autres termes, avec un taux de décote commun on introduit dans le système de retraite une redistribution opaque (ou aveugle) entre travailleurs, sans véritablement maîtriser les effets de cette redistribution. Cette redistribution se surajoute à celle, plus classique, induite par les bornes d'âge et qui tient elle, principalement, comme l'avait déjà montré le modèle Babar (Balayage automatique des bilans actualisés de redistribution – voir Lagarde, Worms, 1978), aux écarts d'espérance de vie. En ce qui concerne la neutralité actuarielle en niveau, les auteurs soulignent également des « difficultés » analogues.

La conclusion finale des auteurs est plus explicite quant à l'horizon ultime d'un système qui serait actuariellement neutre (dit aussi « purement contributif ») : « Le seul système de retraite parfaitement neutre au point de vue actuariel, tant à la marge qu'en niveau, et autorisant une totale liberté de choix, est la capitalisation pure » (Guérin, Legros, 2002).

L'article de Bac et Benallah (2016) éclaire de façon plus concrète cette perspective en analysant le glissement de la norme de contributivité dans le régime général d'assurance vieillesse à travers les réformes successives mises en œuvre depuis une trentaine d'années. L'exemple du fonds de solidarité vieillesse (FSV) institué en 1993 illustre bien le caractère mouvant de la définition du périmètre des droits dits contributifs ainsi que, par voie de conséquence, de ceux qui ne sont pas considérés comme tels.

Sur le site du FSV, ses missions sont présentées de la façon suivante : « La réforme des retraites de 1993 a introduit une distinction majeure entre les dépenses relevant d'une logique assurantielle, imputables à l'assurance vieillesse et financées par les cotisations sociales, et les dépenses de retraite à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, dont le financement doit être assuré par l'impôt ». Cependant, comme le remarquent les autrices, « si les missions du FSV sont clairement définies, les dispositifs qui correspondent à ces missions ne le sont pas forcément ». Le classement des dis-

positifs a ainsi évolué au cours du temps. Outre le financement de la garantie minimale de ressource pour les personnes âgées¹¹, les ressources du FSV finançaient initialement deux dispositifs (les bonifications de pension et les périodes assimilées). Ce financement s'est étendu depuis 2011 au minimum contributif, alors même que ce dispositif est conditionné à l'obtention d'une importante durée d'assurance. Ce glissement illustre clairement, du côté des prestations, le caractère conventionnel de la distinction entre les droits dits contributifs et les autres.

Guillaud et Zemmour (dans ce numéro, I.1) rappellent que des dépenses identiques concernant le financement du minimum contributif ont été successivement incluses puis retirées du périmètre de financement du FSV à quelques années d'intervalle (respectivement en 2011 puis 2017), ce qui illustre encore davantage le flottement introduit par la notion de contributivité dans les analyses et débats sur la protection sociale.

D'autres approches promeuvent explicitement des conventions spécifiques sur le lien entre prélèvements et transferts. C'est le cas notamment des travaux qui mobilisent la notion de taux de rendement interne pour évaluer l'effet redistributif d'un système de retraite, comme le document du Cor déjà cité (Cor, 2021). Dans cette approche, le lien entre prélèvements et transferts se réduit à une équivalence financière résumée par un taux de rendement qui « équilibre » la valeur actualisée des cotisations versées et des prestations reçues. L'analyse montre cependant que l'approche du Cor débouche sur des apories, pour des raisons similaires à celles évoquées précédemment dans le commentaire de l'article de Guérin et Legros (2002) (voir l'annexe).

Conclusion

Les approches historiques et économiques développées précédemment ne prétendent pas, loin de là, proposer une grille de lecture exhaustive des systèmes de protection sociale et de leur évolution. Ces derniers sont des constructions empiriques enracinées dans l'histoire longue des sociétés. Même s'ils s'inspirent ou peuvent être rapprochés de certains idéaux-types, la réalité empirique qu'ils offrent est bien plus diverse si bien qu'il serait réducteur de dégager des enseignements généraux des analyses présentées dans cet article. Ces éléments permettent néanmoins, à notre sens, de suggérer plusieurs conclusions qui éclairent les débats actuels.

Une première conclusion générale qui ressort de l'analyse historique est la forte variabilité, dans le temps long, des correspondances considérées comme « légitimes » entre prélèvements et transferts. Si bien qu'il n'est pas possible de soutenir qu'une conception pourrait s'imposer d'évidence. En réalité, toute représentation du lien entre

11. Le minimum vieillesse, puis aujourd'hui l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

prélèvements et transferts nécessite de s'appuyer sur un discours légitimant ce choix, dans la mesure où il s'agit d'un choix de nature socio-politique.

L'approche historique permet également de situer le terme de contributivité dans le champ sémantique des discours des acteurs de la protection sociale et dans la rhétorique des transferts collectifs de façon plus générale. La conclusion qui se dégage est que le terme de contributivité apparaît en résonance avec deux termes aux connotations généralement positives, à savoir la progressivité et le caractère contributif des prestations sociales.

La progressivité de l'impôt a été et demeure encore pour une majorité d'acteurs une caractéristique décisive des politiques publiques dans la mesure où elle permet de concrétiser un objectif d'équité qui fait consensus – au moins dans l'ordre du discours – au sein de la société. Le qualificatif de contributif est associé historiquement, d'une part, à la volonté d'attacher la sécurité sociale à un statut (celui de travailleur) et, d'autre part, à la volonté de légitimer les droits sociaux par le versement d'une cotisation.

L'histoire longue des sociétés montre que ces deux objectifs (la progressivité de l'impôt, le caractère contributif des prestations) ont été associés à des expériences historiques qui ont permis, d'un côté, de réduire les inégalités sociales (à travers l'impôt) et, de l'autre, de doter les systèmes de sécurité sociale d'une forte capacité de résilience malgré les pressions dont ils sont la cible depuis une quarantaine d'années. Pour les promoteurs de la sécurité sociale, il s'agit là d'expériences historiques positives.

Le terme de contributivité tire profit de ces représentations positives, ce qui peut expliquer la facilité avec laquelle ce terme a pu pénétrer les analyses de la protection sociale. Pour ses promoteurs, l'intérêt de la notion de contributivité est donc qu'elle s'enracine dans un vocabulaire familier à la sécurité sociale et plutôt positif tout en véhiculant des normes ou des représentations qui proviennent de l'économie de l'assurance et qui ne sont pas celles qui ont guidé la construction de la sécurité sociale. C'est ce que montre l'analyse économique.

Le premier point qui ressort de cette analyse économique est que la contributivité est une notion relative qui occulte, par conséquent, la question du niveau adéquat des prestations. Dans les analyses de la contributivité, le point focal est l'équilibre entre cotisations et prestations, quel que soit le niveau des prestations¹². Cette question des besoins et du niveau des prestations est pourtant centrale dans tous les systèmes de sécurité sociale dont la préoccupation majeure, quelle que soit leur philosophie ou leur inspiration, est de donner aux travailleurs et aux citoyens d'une manière générale des moyens convenables d'existence. Cette dimension est absente dans les réflexions sur la contributivité.

12. On pourrait en dire autant de la notion de progressivité même si certains travaux ont tenté d'en proposer une analyse plus concrète (Concialdi, 1994, 1999b).

Le corollaire de ce constat est que la notion de contributivité ne définit aucun projet commun, à quelle qu'échelle que ce soit. Dans cette approche individualisante de la protection sociale, le seul projet commun est celui d'une gestion commune, puisque c'est en dehors de la contributivité – à travers des dispositifs spécifiques diversement qualifiés (redistributifs, « solidaires », assistanciers) – que s'établit un lien éventuel entre les assurés, ou entre les assurés et d'autres catégories de la population. La notion de contributivité offre ainsi la possibilité d'internaliser, en quelque sorte, la contrainte financière qui s'impose depuis des décennies à la protection sociale en fonction de glissements potentiellement infinis entre de multiples catégories de la population.

Le second point qui ressort de l'analyse économique – et qui est largement la conséquence du précédent – est l'indétermination sur laquelle débouche une approche de la protection sociale envisagée sous le prisme de la contributivité. Cette approche emprunte ses concepts et ses outils d'analyse à l'analyse économique standard laquelle, compte tenu de ses prémices, est incapable de prendre en compte la dimension spécifique de la sécurité sociale et, en particulier, sa dimension sociale et/ou collective. De ce fait, le point d'aboutissement logique d'une approche en termes de contributivité pure est la disparition des dispositifs collectifs de protection sociale. Cette finalité n'étant pas acceptable dans le contexte socio-politique actuel, elle n'apparaît pas en tant que telle mais la démarche enclenche un processus qui conduit vers « toujours plus » de contributivité ».

En résumé, 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 éventuelle de « compromis ».

Le terme ultime de ce « remodelage » – la contributivité pure – est la disparition de la protection sociale et son remplacement par des dispositifs purement individuels (voir *supra* : la capitalisation pure dans le cas des retraites). Il est bien sûr politiquement difficile – aujourd'hui en tout cas – de proposer explicitement une telle option. C'est la raison pour laquelle ce changement avance masqué, comme cela a souvent été le cas dans le passé. Commentant les transformations de l'assurance chômage, puis la création du revenu minimum d'insertion (RMI), la spécialiste des questions sociales¹³ Marie-Thérèse Join-Lambert observait ainsi : « Toutes ces évolutions, et c'est ce qui est inquiétant, n'ont pas été forcément voulues et il a fallu du temps pour en mesurer la portée. Les transformations s'avancent souvent masquées et il faut du temps pour les démasquer. Cela a été le cas, par exemple, pour le RMI » (Join-Lambert, 1999).

13. Elle a été, entre autres, la première présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (1999-2005).

À court terme, la notion de contributivité peut apparaître comme un instrument de dilution des tensions qui existent inévitablement entre la logique des droits et la logique financière et comptable qui s'est imposée depuis des décennies, Mais en masquant ces tensions, elle ne les résout pas pour autant, si bien que dans ce processus c'est aussi l'accumulation de ces tensions et les problèmes qu'ils risquent de poser qui tendent à être occultés.

Références bibliographiques

- Atkinson A. (1991), « Social insurance », *The Geneva Risk and Insurance Review*, vol. 16, n° 2, p. 113-131.
- Bac C., Benallah S. (2016), « Glissement de la norme de contributivité au régime général d'assurance-vieillesse : une estimation des effets potentiels sur le niveau des pensions », *Économie et Institutions*, n° 24, p. 1-26, <https://doi.org/10.4000/ei.5749>.
- Barr N. (1987), *The Economics of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson.
- Barr N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/0199246599.001.0001>.
- Bertaud J.-P. (1988), *C'était dans le journal pendant la Révolution française*, Paris, Perrin, <https://doi.org/10.3917/perri.berta.1988.01>.
- Beveridge W.H. (1944), *Full Employment in a Free Society*, London, Allen & Unwin.
- 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>.
- Blanpain N., Buisson G. (2016), « Projections de population à l'horizon 2070. Deux fois plus de personnes de 75 ans ou plus qu'en 2013 », *Insee Première*, n° 1619, novembre, <https://bit.ly/3V8pvlU>.
- Bozio A., Piketty T. (2008), *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Paris, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, <https://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS14.pdf>.
- Candar G., Dreux G. (2011), « Le sens du mouvement : la loi sur les retraites ouvrières et paysannes », *Cahiers Jaurès*, n° 199, p. 97-110, <https://doi.org/10.3917/cj.199.0097>.
- Carré B. (2018), *Pensions et pensionnaires de la monarchie : de la grâce royale au système de redistribution de l'État au XVIII^e siècle*, Thèse de doctorat en histoire moderne et contemporaine, Université de Lille, <https://www.theses.fr/2018LI-LUH001>.

- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Cerc (1984), « Comparaison des régimes de sécurité sociale – II. Les régimes de retraite », *Les Documents du Cerc*, Paris.
- Cerc (1985), « Les revenus des Français : la croissance et la crise (1960-1963), Chapitre VII, Les revenus sociaux », *Les Documents du Cerc*, n° 77, La Documentation française.
- Cerc-Association (1995), « Les prestations sociales depuis 25 ans : croissance et maîtrise », *La Note de Cerc-Association*, n° 2.
- Concialdi P. (1994), « Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires ? », XIV^{es} Journées de l'Association d'économie sociale, *Méthodes de l'évaluation des politiques sociales*, Lille, 14-16 septembre.
- Concialdi P. (1997), « Entre l'assistance et l'assurance : la solidarité », *Sociétés & Représentations*, n° 5, p. 67-85, <https://doi.org/10.3917/sr.005.0067>.
- Concialdi P. (1999a), « Pour une économie politique de la protection sociale », *La Revue de l'IRES*, n° 30, p. 1-33, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/R30-7.pdf>.
- Concialdi P. (1999b), « Comment apprécier l'équité face à l'impôt ? », in Monnier J.-M. (dir.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Paris, Économica.
- Concialdi P. (2011), « Où va la protection sociale ? », *Interrogations*, n° 12, <https://bit.ly/49F0bIK>.
- Cor (2010), *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, 7^e Rapport, janvier, <https://bit.ly/49Zopgv>.
- Cor (2021), *La mesure de la redistribution du système de retraite*, Document 2, Séance plénière du 14 octobre, <https://bit.ly/48GYysE>
- Dumons B., Pollet G. (1993), « Les socialistes français et la question des retraites (1880-1914) », *Vingtième Siècle*, n° 38, p. 34-46, <https://doi.org/10.3406/xxs.1993.2678>.
- Dupuis J.-M., El Moudden C. (1996), *Une approche de la contributivité des retraites en France*, Rapport pour la Mission recherche expérimentation du ministère des Affaires sociales, octobre, <https://bit.ly/432kFZx>.
- European Commission (2021), « The 2021 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070) », *Institutional Paper*, n° 148, May 7, <https://bit.ly/3PbwOWm>.

- Gauron A. (1988), *Histoire économique et sociale de la V^e République (2), Années de rêves, années de crise (1970-1981)*, Paris, La Découverte, <https://doi.org/10.3917/dec.gauro.1988.01>.
- Genêt J.-P., Le Mené M. (dir.) (1987), *Genèse de l'État moderne : prélèvement et redistribution*, Actes du colloque de Fontevraud, 1984, Paris, CNRS Éditions.
- Guérin I., Legros F. (2002), « Neutralité actuarielle : un concept élégant mais délicat à mettre en œuvre », *Revue d'économie financière*, n° 68, p. 79-90, <https://doi.org/10.3406/ecofi.2002.4773>.
- Gibaud B. (1993), *Clément Michel (1914-1990) - La passion de la solidarité*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale.
- Guillaud E., Zemmour M. (2023), « Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines », *La Revue de l'IRES*, n° 110-111, p. 73-102.
- Hincker F. (1971), *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion.
- Insee (1979), « Les comptes de la protection sociale. Méthodes et séries 1959-1978 », *Les Collections de l'Insee*, C82, <https://bit.ly/4cgNaab>.
- Jeanneney J.-N. (1982), « La bataille de la progressivité sous la III^e République », *Pouvoirs*, n° 23, p. 21-32, <https://revue-pouvoirs.fr/la-bataille-de-la-progressivite/>.
- Join-Lambert M.-T. (1999), « La protection sociale est inadaptée au marché du travail. Entretien avec Marie-Thérèse Join-Lambert », *L'Économie politique*, n° 2, p. 6-22.
- Lagarde F., Worms G. (1978), « La redistribution : une problématique nouvelle », *Statistiques et études financières*, n° 32, p. 54-74, <https://doi.org/10.3406/ecop.1978.2230>.
- Monnier J.-M. (2012), « La justice fiscale entre tensions et débats », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, Institut de la décentralisation, p. 54-58, <https://hal.science/hal-00772298/document>.
- Polanyi K. (1944), *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- Reimat A. (2001), « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIX^e et XX^e siècles : les régimes de retraites », *Économies et Sociétés*, n° 28, p. 1097-1193.

- *Social Security Bulletin* (1992), « Origin of the Term “Social Security” », vol. 55, n° 1, p. 63-64, bit.ly/3T2SpRL.
- Touzery M. (1994), « Conclusion générale. Tel un phénix, la fiscalité d'ancien régime... », in Touzery M. (dir.), *L'invention de l'impôt sur le revenu : la taille tarifée 1715-1789*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, p. 359-394, <https://doi.org/10.4000/books.igpde.2081>.

Annexe

La redistribution au prisme des taux de rendement : limites et apories

Selon un document du Conseil d'orientation des retraites (Cor, 2021), la redistribution devrait être mesurée en comparant le rendement *individuel* de la retraite au rendement moyen d'une génération donnée. Un tel calcul n'est possible qu'*ex post*, une fois les individus décédés. Il n'est en revanche pas possible d'effectuer ce calcul *ex ante*, puisque l'espérance de vie est, comme l'indique d'ailleurs le Cor, entourée d'incertitude au niveau individuel. Or de tels calculs *ex ante* ne sont possibles que si l'on réfère les individus à des groupes auxquels on peut associer une espérance de vie (une probabilité ou un risque de décès ainsi qu'un profil espéré de carrière). Mais la définition de ces groupes peut reposer sur une multiplicité de critères et elle constitue un choix de nature socio-politique. Pourquoi identifier des ouvriers et des cadres ? Pourquoi ne pas retenir, comme le faisait une étude du Cerc (1984), des régimes d'appartenance (régime général, régime agricole, régimes spéciaux...) ?

Le caractère abstrait du taux de rendement interne (Tri)¹ conduit le Cor vers un calcul encore bien plus contestable qui consiste, à titre « d'illustration », à mesurer le montant monétaire associé aux différences de Tri observées entre les cas-types. Ce calcul vise à illustrer « quelle est la valeur en euros des transferts sur le cycle de vie pour donner plus de “consistance” à ces écarts de Tri. Il s'agit de répondre à la question : sur le cycle de vie, combien a perçu celui qui bénéficie de la redistribution, quelle est la somme versée par celui qui contribue à la redistribution ? » Le Cor retient trois cas-types (cadre, non-cadre et smicard à vie²). Le principal résultat de ce calcul est le suivant : « Par rapport au niveau moyen de rendement de cette population, le cadre a, dans cette configuration, versé 104 000 € de flux nets (cotisations supérieures aux pensions) et le non-cadre et salarié au Smic ont quant à eux bénéficié respectivement de 69 000 € et 35 000 € de transferts nets (pensions supérieures aux cotisations). Ces grandeurs sont exprimées en euros constants de 2021 déflatés du Tri moyen de 1,0 %³. »

1. Le taux de rendement interne (Tri) est une mesure de la rentabilité d'un investissement. Il est défini comme le taux pour lequel la somme des flux futurs de revenus générés par un investissement donné, actualisés à ce taux, équivaut exactement au montant de l'investissement initial. Le Tri identifie donc le taux pour lequel la valeur actuelle nette (VAN) de l'investissement est nulle. Dans l'application de ce critère à un système de retraite, les cotisations sont considérées comme un investissement et les pensions représentent les flux futurs de revenus.

2. Ces cas-types sont définis par rapport à un niveau de salaire et un profil de carrière. Le « smicard à vie » perçoit le salaire minimum durant toute sa vie active.

3. Ce résultat est celui qui correspond au cas où les exonérations de cotisations sociales ne sont pas prises en compte, c'est-à-dire qu'elles sont dans ce calcul imputées aux salariés même si les employeurs sont exonérés de leur paiement. Le document ne précise pas comment sont traitées les exonérations de cotisations sociales non compensées.

Le Cor a beau multiplier les remarques signalant, notamment, le caractère « illustratif » de ce calcul, le fait de le faire figurer dans le premier document du dossier contribue à lui donner une place importante dans l'analyse. Ce résultat est cependant fortement contestable.

Tout d'abord, il faut souligner que ce calcul hypothétique retient une population de référence fictive réduite à trois cas-types (salariés à carrière complète respectivement cadre, non-cadre et smicard à vie). Aucun élément n'est donné sur la représentativité de ces cas-types ni, en conséquence, sur la sensibilité des résultats à cette hypothèse. En d'autres termes, le Cor présente des chiffres sans fournir au lecteur d'éléments pour en évaluer leur pertinence⁴.

Ensuite, l'analyse repose sur un usage très particulier de deux indicateurs, la valeur actuelle nette (VAN) et le Tri. Ces indicateurs sont utilisés par les entreprises – ou plus généralement les agents économiques – pour évaluer la rentabilité de divers investissements. La VAN se calcule en faisant la somme actualisée de tous les flux monétaires (négatifs et positifs) en fonction d'un taux d'actualisation qui est propre à chaque agent économique, ces agents n'accordant pas tous la même valeur à des flux monétaires plus ou moins éloignés dans le temps. La VAN est un indicateur monétaire exprimé en valeur absolue qui mesure la rentabilité concrète d'un investissement. Le Tri est le taux pour lequel la VAN d'un investissement est nulle. Pour une palette d'investissements on peut ainsi calculer à la fois leur Tri et leur VAN.

Les gestionnaires qui utilisent ces indicateurs savent très bien que ces deux critères d'évaluation ne coïncident pas nécessairement. Si l'on considère deux investissements A et B, l'investissement A peut avoir un Tri supérieur à l'investissement B, tandis que la VAN de l'investissement B est supérieure à celle de l'investissement A. De même, il n'y a guère de raison *a priori* pour que le taux d'actualisation utilisé pour le calcul de la VAN – et qui est exogène puisqu'il dépend des préférences de l'agent économique – soit identique au Tri qui correspond au cas particulier où cette VAN est nulle. Cette coïncidence est même exceptionnelle.

Pour évaluer le montant des transferts entre les trois cas-types, le Cor calcule un Tri moyen, tous cas-types confondus. Il utilise ensuite ce taux moyen comme *taux d'actualisation commun* à tous les cas-types pour calculer la VAN correspondant à chacun d'eux. Dans la mesure où le Tri du cas-type de cadre est inférieur au Tri moyen tandis que le Tri des cas-types de smicard et non-cadre est supérieur à cette moyenne, la VAN calculée avec ce taux d'actualisation apparaît négative pour le cas-type de cadre et positive pour les deux autres cas-types. D'où l'estimation des transferts entre « individus » (en fait les cas-types), selon le Cor.

4. Le document du Cor indique seulement que « Des études en "population réelle" devraient venir compléter cette approche de la redistribution sur cas-type ».

L'élément le plus contestable dans ce calcul réside dans le postulat qui consiste à prêter à tous les cas-types le même taux d'actualisation pour le calcul de leur VAN. C'est de ce postulat que découle le résultat de la prétendue redistribution opérée entre cas-types. Or le taux d'actualisation est une variable spécifique et caractéristique de chaque individu. Il dépend notamment, pour reprendre le jargon des économistes, de leur préférence pour le présent. Et l'on sait que cette préférence est plus forte, de façon générale, pour les individus aux revenus modestes que pour ceux qui sont plus aisés ; ce qui se traduit par le fait que le taux d'actualisation est aussi plus élevé dans le premier cas (revenus modestes) que dans le second (revenus élevés).

À partir des calculs du Cor, on peut ainsi proposer une autre lecture des résultats qui est, en réalité, la seule qui soit réellement pertinente. Si l'on veut raisonner en termes de bilan, la question à laquelle ces calculs permettent de répondre est la suivante : lorsque ce bilan est équilibré pour chaque cas-type (VAN nulle, les cotisations et les prestations s'équilibrent en valeur actualisée), quel est le taux d'actualisation implicite de chacun des bilans ? Les résultats correspondent par construction aux Tri identifiés pour chaque cas-type. On constate alors que ce taux d'actualisation est plus élevé pour les deux cas-types de salariés modestes (salarié au Smic toute sa vie active et non-cadre) que pour le cas-type de cadre. Ce qui correspond, comme on l'a noté plus haut, à ce que l'on sait de la hiérarchie des taux d'actualisation en fonction du niveau de revenu. En d'autres termes, le système de retraite organise pour chaque cas-type un bilan équilibré des cotisations et prestations en fonction d'une hiérarchie de préférences qui n'est pas différente de celle qui prévaut, d'après ce que l'on sait, dans la population⁵. Il n'est pas possible de conclure à un quelconque transfert faute de disposer d'informations quantitatives plus précises sur le niveau de ces taux d'actualisation.

Les commentaires précédents illustrent une difficulté voisine de celle identifiée par Guérin et Legros (voir l'article) lorsqu'il s'agit, pour permettre aux salariés de « choisir » la date de leur départ en retraite, de définir un taux de décote commun à tous les salariés alors que les préférences des individus ne sont pas les mêmes. Ils soulignent plus généralement les apories vers lesquelles conduit une approche individualisée de la retraite. Car pour être véritablement cohérente, une telle approche nécessiterait de tenir compte, dans toute leur diversité, de l'ensemble des préférences individuelles de chaque agent économique. La seule situation qui permet de répondre à cet objectif est celle où il n'existe plus, en réalité, de règle commune organisant le fonctionnement de la protection sociale.

5. On ne sait pas dire, faute de données empiriques, si les taux d'actualisation ainsi identifiés correspondent, *en niveau*, à ceux que l'on pourrait estimer dans la réalité. Mais la pertinence de cette question est douteuse compte tenu de la variabilité que l'on pourrait observer selon les individus.