



HAL
open science

Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines

Elvire Guillaud, Michaël Zemmour

► To cite this version:

Elvire Guillaud, Michaël Zemmour. Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines. 2023. hal-04170752

HAL Id: hal-04170752

<https://sciencespo.hal.science/hal-04170752>

Preprint submitted on 25 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LIEPP Working Paper
Juillet 2023, n°148

Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines

Elvire GUILLAUD

Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Paris 1 ;
LIEPP, Sciences-Po

Elvire.guillaud@univ-paris1.fr

Michaël ZEMMOUR

Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Paris 1 ;
LIEPP, Sciences-Po

Michael.zemmour@sciences-po.fr



Distributed under a Creative Commons Attribution License.

www.sciencespo.fr/liepp

Comment citer cette publication :

GUILLAUD, Elvire, ZEMMOUR, Michaël, **Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines**, *Sciences Po LIEPP Working Paper* n°148, 2023-07-25.

Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines^{1,2}

Elvire Guillaud, Université Paris 1 (Centre d'Economie de la Sorbonne) et Sciences-Po (LIEPP)³

Michaël Zemmour, Université Paris 1 (Centre d'Economie de la Sorbonne) et Sciences-Po (LIEPP)⁴

Résumé

La notion de contributivité est centrale dans les réflexions autour de la protection sociale mais son sens et sa définition varient selon les contextes. Nous faisons tout d'abord un inventaire raisonné des usages du terme de contributivité dans le champ des politiques publiques et dans la littérature économique. Très présente dans les réformes récentes des retraites ou de l'assurance chômage, la notion de contributivité structure également de longue date les controverses quant à la répartition du financement de la protection sociale entre État et cotisations. Dans le champ de la science économique, la contributivité est souvent associée hâtivement à la neutralité actuarielle avec laquelle elle ne se confond pourtant pas. Dans un second temps, nous proposons une définition positive et graduelle de la contributivité, qui peut désigner la notion d'affectation des recettes, l'affiliation des assurés et les prestations dites « contributives ». Les prestations contributives sont des prestations de remplacement du revenu d'activité, réservées aux salariés affiliés et financées par des ressources affectées. Économiquement, le montant des prestations contributives n'est pas, même approximativement, proportionnel aux cotisations versées, que l'on raisonne de manière statique ou sur le cycle de vie. En revanche, le montant des droits à prestation croît avec le revenu salarial et donc avec les cotisations versées. Ces différentes dimensions de la contributivité déterminent directement la soutenabilité politique du financement de la protection sociale. En particulier, l'affiliation des assurés à des caisses d'assurance sociale dont les recettes sont affectées est associée à un haut niveau de soutien à la protection sociale.

¹ Cette recherche a été financée conjointement par l'EN3S, le HCFiPS et Sciences Po dans le cadre d'une convention de recherche. Elle bénéficie du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du LABEX LIEPP (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02) et de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

² Nous remercions pour leurs remarques et conseils avisés Christophe Albert, Laurent Caussat, Clément Carbonnier, Alexis Spire ainsi que les membres du HCFiPS auxquels des versions préliminaires de ce travail ont été présentées. Les choix de l'article et les erreurs qui pourraient subsister restent bien évidemment de la responsabilité des auteurs.

³ Elvire.guillaud@univ-paris1.fr

⁴ Michael.zemmour@sciences-po.fr

1. Introduction

La notion de contributivité des prélèvements et des prestations est très présente dans les débats récents sur les transformations de la protection sociale. Cet élément est central pour la définition des prestations : les réformes récentes de l'assurance chômage ont pour caractéristique de chercher à intensifier le lien entre période d'emploi et période d'indemnisation (depuis 2006), ou entre revenu salarial et prestation sociale (réforme de 2021). De même du côté des retraites, le slogan « 1 € cotisé donne les mêmes droits » semblait avoir fait de l'égalisation du rendement apparent des cotisations un objectif majeur de la réforme des retraites inaboutie de 2018-2020. Mais la notion de contributivité structure également les débats sur le financement de la protection sociale. Ainsi, l'exonération totale des cotisations chômage salariées introduite en 2018 au profit d'un financement de la CSG semblait annoncer un changement de paradigme, rompant avec le modèle de l'assurance sociale et rendant notamment plus facilement envisageable l'indemnisation de travailleurs non-salariés (ce qui ne s'est pas réellement produit).

Au moment de déterminer quelles sont les responsabilités respectives de l'État (censé financer les éléments « de solidarité » ou « non contributifs ») et des assurances sociales (censées financer les prestations contributives) dans le financement du système de protection sociale, le sens donné à la notion de contributivité constitue un enjeu fondamental. Cet enjeu structure l'évaluation du déficit du système de retraite par les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR), les relations financières de l'État avec Pôle emploi, et plus généralement les débats annuels sur les lois de financement de la Sécurité sociale.

Si cette notion est centrale dans les débats, c'est aussi sans doute parce que sa définition est ambiguë — ce qui permet de nourrir les conflits d'interprétation. Le présent article propose une clarification analytique des usages de la notion de contributivité, en distinguant trois dimensions conceptuelles : l'affectation des recettes aux dépenses, l'affiliation des assurés comme critère d'éligibilité et le mode de calcul du montant des prestations.

Ces trois dimensions sont cumulatives : les prestations dont le mode de calcul est contributif sont systématiquement des prestations exclusives aux affiliés. De même, les prestations contributives au sens où elles sont exclusives aux affiliés sont systématiquement financées par des prélèvements affectés. En revanche, ces trois dimensions ne sont pas équivalentes. Il existe des prestations d'assurance sociale dont le financement est contributif (affecté), alors que leur versement n'est pas exclusif (les allocations familiales). Il existe des prestations d'assurance sociale exclusives aux affiliés (l'assurance maladie pour la partie « frais de soins » — même si l'affiliation a récemment été rendue universelle) dont les prestations sont forfaitaires (indépendantes de tout salaire de référence ou des contributions versées).

Le reste de l'article est organisé comme suit : dans la section 2, nous proposons une définition analytique de la contributivité permettant d'éviter les confusions dans les représentations et nous montrons comment les différentes dimensions de la contributivité sont présentes dans les principaux risques couverts par les assurances sociales en France. Dans la section 3, nous faisons un tour d'horizon non exhaustif des usages de la notion de contributivité dans le discours sur les politiques publiques. Dans la section 4, nous revenons rapidement sur l'usage de la

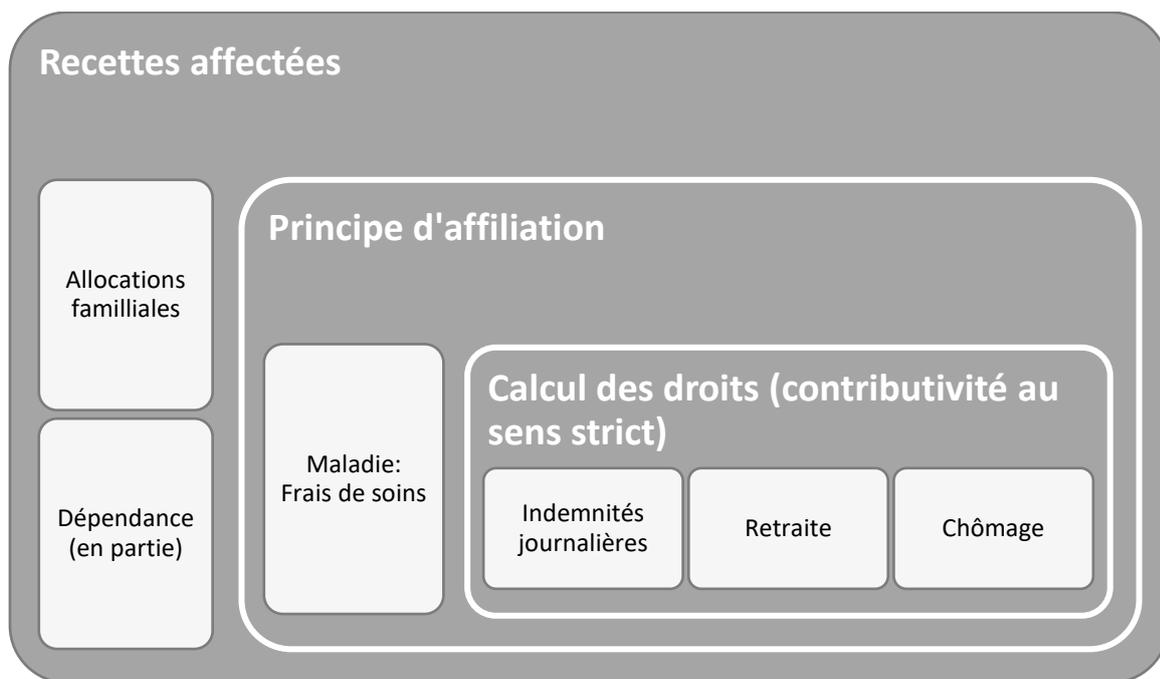
notion en sciences économiques. En conclusion, nous discutons des propriétés associées au soutien politique des différentes dimensions de la contributivité.

2. La contributivité dans les assurances sociales contemporaines : une décomposition analytique

Nous proposons de décomposer analytiquement les différentes dimensions que recouvre le terme « contributivité » dans la réalité des assurances sociales contemporaines. On peut distinguer trois caractéristiques (ou propriétés) propres aux assurances sociales, qui ont toutes les trois un lien avec la notion de contributivité au sens large :

- le caractère affecté des recettes aux dépenses (spécifiques aux assurances sociales) ;
- un critère d'éligibilité, par affiliation des assurés, matérialisée par la contribution ;
- un mode de calcul des droits et des prestations sociales de remplacement du revenu d'activité (principalement du salaire), exclusives aux affiliés.

Figure 1. Les dimensions imbriquées de la contributivité des assurances sociales



Dans son usage ordinaire, le terme de « prestation contributive » renvoie à la troisième définition, la plus stricte. On peut ainsi opposer à raison les prestations « non contributives » (allocations familiales, dépendance, ou frais de soins) aux prestations « contributives » (chômage, retraite, indemnités journalières).

Mais au-delà de cette dichotomie, il y a bien un continuum dans la mesure où l'on retrouve des traits contributifs (affectation des recettes, logique d'affiliation) y compris dans les prestations dites « non contributives », qui jouent un rôle à la fois dans l'organisation institutionnelle de ces dispositifs, mais également dans leur perception (et leur acceptation) par les assurés.

De plus, il y a une logique d'assemblage des trois dimensions de la contributivité (Figure 1) : si le calcul des droits est lié d'une manière ou d'une autre à un salaire de référence ou à un historique de cotisations, c'est qu'un principe d'affiliation le précède. Et si un principe d'affiliation est mis en place, cette disposition est, *a priori*⁵, rendue possible par l'affectation des recettes. À l'inverse, le calcul des droits en fonction d'un salaire de référence ne suffit pas, sans la logique d'affiliation et d'affectation des recettes, à définir une prestation comme contributive : la prime d'activité par exemple est une prestation sociale, calculée en grande partie en fonction du revenu salarial, mais elle ne relève pas du cadre des prestations contributives, à la fois par son ciblage et par sa construction institutionnelle (notamment son financement) en dehors du cadre des assurances sociales. Nous revenons sur chacune de ces trois dimensions dans les sections suivantes.

2.1. Le caractère affecté des recettes aux dépenses

Par exception aux principes généraux de finances publiques, les recettes des assurances sociales, et en particulier des cotisations sociales, sont affectées aux différents régimes⁶ (ou aux branches des assurances sociales). Cette notion d'affectation suppose une pérennité des recettes et une autonomie des comptes⁷.

Les allocations familiales sont historiquement exemplaires de ce trait contributif : elles sont jusqu'à ce jour demeurées une assurance sociale et sont toujours financées par des recettes affectées, alors que leur bénéfice a été définitivement universalisé⁸ par la suppression des conditions de nationalité et d'activité avec la loi de 1975 (Euzéby, 2018). Cela les distingue d'autres prestations telles que le RSA (revenu de solidarité active) ou l'AAH (allocation aux adultes handicapés) qui sont des dépenses budgétaires respectivement des départements et de l'État.

Ce principe d'affectation des recettes sociales a plusieurs effets économiques et politiques. D'une part, il garantit l'emploi des ressources à des fins précisément définies et crée une forme d'étanchéité entre les comptes publics (par exemple, les comptes de l'État et ceux de la Sécurité sociale).

D'autre part, il garantit une croissance des ressources proportionnelle à la croissance de l'assiette prélevée⁹. Par exemple, les cotisations sociales augmentent au rythme de la masse salariale brute (sous plafond ou déplafonnée, selon le prélèvement). Cette propriété est

⁵ On pourrait s'affranchir de cette relation (on peut penser aux régimes de la fonction publique), mais c'est bien ce qui prévaut dans le fonctionnement du système français de Sécurité sociale.

⁶ On notera tout de même que les degrés d'affectation des recettes ne sont pas strictement identiques : l'affectation des recettes de TVA ou de CSG varie d'un exercice à l'autre (les recettes de la CSG pouvant même être temporairement affectées à l'Etat, comme ce fut le cas en 2018 quand plusieurs mois de recettes de CSG ont été conservés en trésorerie de l'Etat avant d'être rétrocédés à l'UNEDIC), tandis que les recettes de cotisations sont directement fléchées aux caisses.

⁷ A contrario, la multiplication des changements d'affectation des recettes d'une année à l'autre, ou la mise en cause de l'autonomie financière des assurances sociales par leur « budgétisation croissante » peut atténuer voire questionner la notion même d'affectation (Math 2023, à propos de la branche famille).

⁸ En pratique, dès 1946, la plupart des conditions d'activité ou de cotisation avait déjà été levée (Math 2023, p.140).

⁹ Math (2023) repère par exemple cette dynamique des recettes de la branche famille, au moins jusqu'en 2014, date à laquelle la branche famille subit des bouleversements importants.

particulièrement importante dans l'environnement contemporain des finances publiques, puisqu'il assure une croissance des recettes proche du taux de croissance (c'est-à-dire une stabilité en % de PIB), alors même que la norme de référence pour les autres dépenses publiques ordinaires est plutôt une reconduction du volume de l'année précédente (c'est-à-dire une stabilité en euro constant et une diminution en % du PIB, dès lors que la croissance est positive).

Ce financement contributif (et donc la tenue de comptes séparés) est par construction la source d'un solde explicite des assurances sociales. La comparaison, exercice par exercice, de la dynamique des prestations (définies) et de la dynamique des recettes (affectées) permet de constater un excédent ou un déficit. De plus, comme *a priori* les recettes et les dépenses ont des dynamiques spontanées distinctes, ce fonctionnement conduit à un pilotage des assurances sociales par le solde et non par les seules dépenses. Par contraste, si le budget des autres prestations sociales (hors assurances sociales) est également surveillé comme toute dépense publique, il n'est pas question de « déficit » de la prime d'activité ou du revenu de solidarité active, pas même lorsque le montant des prestations effectivement versées excède largement les prévisions.

Enfin, ce caractère affecté des recettes peut concourir à l'acceptabilité du prélèvement. La certitude de l'emploi des ressources pour un motif considéré comme légitime favorise le consentement au prélèvement obligatoire.

2.2. Le principe d'affiliation aux assurances sociales

Un second trait de la contributivité telle que nous l'avons définie est un critère d'éligibilité. Un certain nombre de prestations ont pour condition d'éligibilité un statut particulier, le plus souvent associé au versement d'une contribution (parfois même nulle) qui matérialise, symboliquement ou juridiquement, l'affiliation.

L'assurance maladie a ainsi historiquement été réservée aux assurés, non seulement pour la partie remplacement du salaire mais également pour la partie « frais de soins ». Le versement des cotisations maladie employeur et salarié, puis plus tard de la CSG, constituait un élément de l'affiliation des salariés, des agriculteurs puis des indépendants, à l'une ou l'autre des caisses d'assurance sociale. Le régime étudiant de sécurité sociale, créé en 1947, dont les affiliés devaient s'acquitter d'une cotisation symbolique forfaitaire ou pouvaient même par la suite être exonérés (étudiants boursiers), s'inscrivait également dans cette logique d'éligibilité par affiliation contributive.¹⁰

La jurisprudence sur la dispense de CSG pour les ressortissants d'un autre État européen dans lequel ils sont déjà couverts par une assurance sociale obligatoire appuie une interprétation de ce type¹¹ (décision de Ruyter de la CJUE reprise par l'arrêt Dreyer du Conseil d'État). Dans cette perspective, la couverture sociale est bien la contrepartie de l'affiliation, à laquelle

¹⁰ Il faut toutefois remarquer qu'avec l'universalisation du financement des allocations familiales d'une part, et du bénéfice de l'assurance maladie d'autre part, la notion d'affiliation persiste mais semble avoir perdu son caractère exclusif.

¹¹ Sur les arrêts Dreyer du conseil d'État et le Jugement de Ruyter : voir Calmette (2019) qui cite et résume Dort (2019).

l'assujettissement à la CSG est associé. La jurisprudence du Conseil constitutionnel¹² matérialise également les cotisations salarié et vieillesse mais aussi maladie comme ouvreuses de droits aux assurés.

2.3. La contributivité comme mode de calcul des droits

Les prestations sociales de remplacement du salaire que sont les indemnités journalières, maternité ou maladie, chômage, retraite, invalidité notamment, sont considérées comme contributives au sens strict que nous avons défini précédemment. C'est-à-dire qu'elles sont à la fois financées par des recettes affectées, régies par un principe d'affiliation, et de surcroît leur montant est calculé en référence à un salaire ou, dans certains cas, à un historique de cotisations versées.

2.3.1. Le lien théorique entre prestation et cotisation

Pour autant, comme souligné par Blanchet (1996) et contrairement à certains schémas simplifiés utilisés par la littérature économique (section 4 infra), ce mode de calcul des droits n'est pas équivalent à un lien de proportionnalité entre cotisation et droit à prestation. En effet, plusieurs éléments constitutifs des assurances sociales, certains historiques, d'autres plus récents, distinguent structurellement les assurances sociales de cette proportionnalité :

- **La mutualisation d'un risque hétérogène entre assurés¹³**, principe de base des assurances sociales (« à chacun selon ses besoins ») : les cotisations acquittées et les droits acquis sont en principe indépendants de l'exposition des individus au risque. Au sein des assurances sociales, ni les cotisations prélevées ni les droits à prestation ne varient en fonction de l'exposition plus ou moins forte au risque¹⁴. Si l'on admet ce principe, la définition même du risque pose problème pour évaluer le rapport entre cotisation et prestation : doit-on comparer la somme cumulée des prestations dans le temps à la somme cumulée des cotisations, ou doit-on neutraliser l'hétérogénéité du risque (de rester longtemps au chômage, malade, en retraite¹⁵) en ne comparant que le

¹² Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, considérant 12 et 13.

¹³ Les assurances en concurrence peuvent également mutualiser en partie un risque hétérogène, en particulier lorsque l'hétérogénéité n'est pas observable de manière déterministe. Elles peuvent aussi mutualiser un risque hétérogène pour une classe d'individus ou pour un type de contrat donné, tout en organisant la sélection par classe ou par contrat : les assurances complémentaires santé en France opèrent par exemple, de manière quasi systématique, une tarification différenciée selon l'âge de l'assuré.

¹⁴ La modulation marginale des cotisations pour les accidents du travail ou l'assurance chômage pourrait être pointée comme un cas limite, mais elle ne se fait pas au niveau individuel, ce qui est une grande différence avec une assurance non solidaire. A l'inverse, la dispense de ticket modérateur pour les assurés dont les soins sont relatifs à une affection de longue durée augmente la prise en charge alors que l'exposition au risque est reconnue comme plus importante (à l'opposé d'une assurance individuelle sous un régime de concurrence).

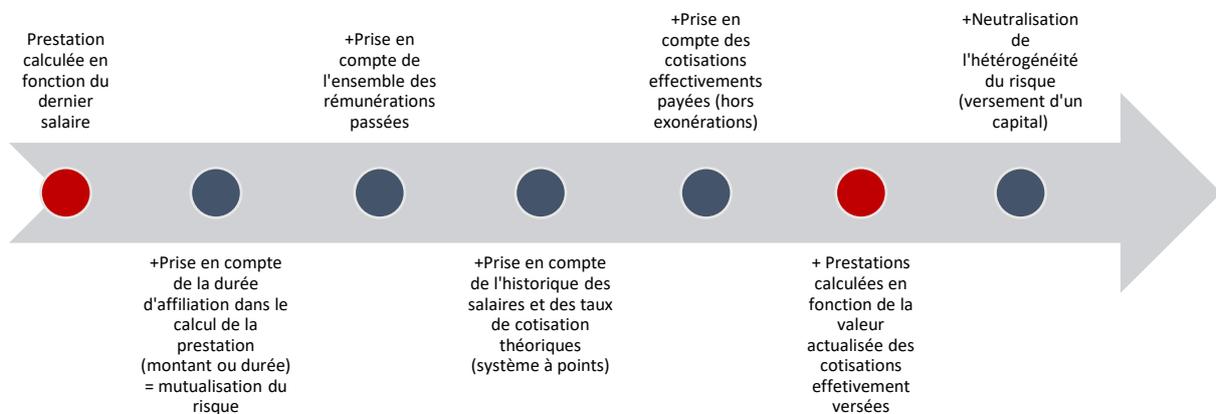
¹⁵ Sur le cas des retraites, plusieurs exercices de calcul d'équivalent patrimonial dans le cas français ont été réalisés, parmi lesquels (Vernière 1992), Dherbécout et al. (2020). De même, Dubois et Marino (2015) présentent des calculs de taux de rendement par catégorie d'assurés, avec et sans neutralisation des différences d'espérance de vie.

montant instantané des prestations ? Comme le risque est hétérogène, les deux mesures n'apporteront pas la même réponse¹⁶.

- **Le mode de calcul conventionnel des prestations** : la plupart des cotisations sont versées en fonction du salaire brut courant, tandis que les prestations sont versées en fonction d'un salaire brut de référence (à l'exception notable des systèmes de retraite « en points » où les versements sont fonction d'un historique de cotisations théorique)
- **Les grandes variations de taux de cotisation effectifs entre salariés**, du fait notamment des exonérations de cotisations employeur massives en bas de la distribution des salaires, mais également de l'existence de cotisations dé plafonnées qui excèdent le salaire assuré.

Il y a ainsi une tension entre une logique dite « rétributive », c'est-à-dire qui établit un rapport de proportionnalité fort entre salaire de référence et prestation, et une logique « contributive » (au sens de « actuariellement neutre »), c'est-à-dire qui établit un rapport de proportionnalité fort entre cotisations versées et prestations, dans la mesure où ces deux objectifs ne sont pas pleinement conciliables. On peut ordonner sur un continuum, du plus rétributif au plus contributif, les propriétés des différents systèmes.

Figure 2. Continuum des modes de calcul des prestations, du plus « rétributif » au plus « actuariellement neutre »



Lorsque les raisonnements stylisés, notamment en économie du travail, font l'économie de ces distinctions, ils assimilent toute prestation « contributive » à une forme unique dans laquelle les prestations reçues sont proportionnelles aux cotisations versées, modulo le risque. Dans ces représentations stylisées, le premier point du continuum est confondu avec l'avant-dernier point du continuum (points rouges).

¹⁶ Legros (1996) souligne par exemple que les systèmes de retraite « bismarckiens » devraient par nature se rapprocher davantage de la neutralité actuarielle que les systèmes « beveridgiens », puisqu'ils versent des prestations liées au salaire, mais qu'en pratique ils s'en éloignent davantage à cause des écarts d'espérance de vie. À l'inverse, les systèmes de « décote / surcote », censés rendre « actuariellement neutre » le choix d'un départ à la retraite anticipé ou tardif, raisonnent généralement sur une espérance de vie moyenne et ignorent donc l'hétérogénéité du risque viager (voir par exemple Mahieu et Walraet 2005).

2.3.2. Le lien effectif entre prestation et cotisation, variable dans le temps et selon les risques

Si l'on fait l'inventaire des principales prestations en 2022 dont le calcul des droits est contributif au sens strict, on observe une grande variation (Table 1).

Table 1. Tableau simplifié du mode de financement et du mode de calcul des principales prestations contributives en 2022

		Financement	Calcul des prestations
Indemnités journalières		Non proportionnel au salaire (exonérations et compensations fiscales), CSG	Proportionnel au salaire des 3 derniers mois (sous plafond)
Retraites	Fonction publique	Cotisations proportionnelles	Proportionnel au traitement des 6 derniers mois (sous plafond)
	Régime général	Non proportionnel au salaire (exonérations et compensations fiscales)	Proportionnel au salaire (indexé prix) des 25 meilleures années
	Retraites complémentaires	Non proportionnel au salaire (exonérations et compensations fiscales)	Proportionnel aux points acquis sur la carrière, à des prix d'achat variables dans le temps
Chômage		Non proportionnel au salaire (exonérations et compensations fiscales), CSG	Proportionnel au revenu salarial de la période de référence

On voit ici que le lien de proportionnalité entre cotisations et prestations n'est pas la règle, ni sur le cycle de vie (même en neutralisant l'hétérogénéité du risque) ni en comparant une période d'emploi et une période indemnisée.

Si l'on raisonne sur une période instantanée, on constate que le mode de financement éloigne davantage de la proportionnalité que le mode de calcul des prestations : par la présence d'exonérations de cotisations très fortes (qui font varier le taux de cotisation effectif sous plafond de 1 à 3), de cotisations déplafonnées (y compris la CSG) sur des risques dont les prestations sont plafonnées, ou quand le financement passe par des recettes fiscales (TVA, taxes sur les tabacs et alcools), ou par la CSG sur des revenus non-salariés. Sur le cycle de vie, s'y ajoute la prise en compte d'un salaire de référence conventionnel sur une période courte.

Ces caractéristiques ne sont pas uniquement dues à des évolutions récentes (que nous détaillons dans la section 3) : la définition davantage rétributive que contributive est présente dès l'origine des régimes de retraite de base du public et du privé, ainsi qu'aux origines contemporaines de l'assurance chômage.

Il n'est donc pas surprenant que les études empiriques mesurent que le « taux de rendement interne » des cotisations est variable dans le temps et entre individus, à la fois à la marge et en moyenne. Par exemple, pour les retraites des salariés du privé (le paradigme de la prestation contributive), Dubois et Marino (2015) estiment sur les générations 1960 à 1970 des taux de rendement internes de 50 % plus élevés pour les hommes les moins diplômés que pour les hommes les plus diplômés (du fait des importantes exonérations de cotisations sur les bas salaires) et des rendements internes de l'ordre de 40 % supérieurs pour les femmes les moins

diplômées que pour les femmes les plus diplômées. L'écart entre femmes peu diplômées et hommes diplômés est même de l'ordre de 250 %. Ces écarts sont contrôlés de la mortalité différentielle (autrement dit, de la mutualisation d'un risque inégalement réparti). Ils sont pour partie dus aux « mécanismes de solidarité » explicites, mais également largement dus au « cœur du système » : rendements différents des régimes CNAV et AGIRC-ARRCO, exonérations de cotisations employeur sur les bas salaires notamment.

Ainsi, la proportionnalité stricte entre cotisation et droit à prestation n'est pas — même de loin — une approximation convenable, même pour les prestations dites contributives. Précisons qu'il ne s'agit en rien d'un dysfonctionnement du système. Au contraire, l'absence de constance du rendement des cotisations constitue un degré de liberté qui permet de piloter les autres paramètres du système (par exemple le maintien des taux de remplacement¹⁷, élément au cœur de l'assurance retraite du régime général ou de l'assurance chômage). À l'inverse, un système qui garantirait un rendement interne des cotisations uniforme au sein d'une génération, comme cela avait été envisagé dans le projet de réforme des retraites de 2018-2020, devrait abandonner les objectifs de taux et certaines de ses propriétés distributives (notamment le minimum contributif ou encore le rendement différencié de la retraite de base et des retraites complémentaires, qui conduit à des taux de remplacements dégressifs en moyenne, voir Zemmour 2020).

2.3.3. Comment caractériser la relation économique entre cotisation et prestation dans le système d'assurance sociale français ?

Puisque la proportionnalité entre cotisation et prestation n'est pas une bonne approximation de la relation qui lie ces deux éléments, on peut tenter de la caractériser de manière plus objective, sans pour autant écarter la présence d'un lien économique entre cotisation et calcul des droits.

La relation économique entre cotisations et prestations est simplement une relation croissante entre montant des cotisations versées et prestations reçues. Cette relation se vérifie à la fois en moyenne (les personnes ayant eu les salaires cumulés les plus élevés sont celles ayant les droits à prestations contributives les plus élevées, en instantané et sur le cycle de vie), et à la marge intensive : un surcroît de salaire (en durée ou en salaire horaire) occasionne, toute chose égale par ailleurs, un surcroît de cotisations, et améliore les droits à prestations.

En ce sens, les salariés sont en position d'estimer, même grossièrement, un rendement marginal des cotisations liées à leur salaire (par exemple, pour la retraite ou le chômage, pour un mois de plus en emploi). Il y a donc bien, structurellement, une incitation à l'offre de travail aux marges intensives et extensives pour les salariés, spécifique aux prestations « contributives »¹⁸. Cette définition, à la fois moins restrictive et plus juste de la contributivité des prestations au sens économique, inclut sans s'y restreindre la possibilité de prestations proportionnelles.

¹⁷ Du moins le taux de remplacement calculé pour une carrière continue à temps plein, cas le plus visible, souvent préservé au détriment d'autres formes de carrière.

¹⁸ Cette incitation est susceptible, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter le volume de travail offert à un salaire brut donné et/ou de modérer les prétentions salariales (en incluant les droits acquis dans la rémunération perçue). L'élasticité de l'offre de travail aux prélèvements contributifs reste cependant à examiner au cas par cas (cf. par exemple Bozio et al. 2019a).

3. Les usages de la notion de contributivité dans les politiques publiques

La distinction entre prestations contributives et non contributives est de longue date un terrain de conflit sur des conventions politiques et institutionnelles qui structurent les débats sur la répartition du financement de la protection sociale entre l'État et les assurances sociales (section 3.1). Mais la modification du degré de contributivité ou de rétributivité des prestations dites « contributives » est aussi un enjeu de réforme. Du côté des prestations, la tendance est à un renforcement du lien entre historique de salaire (et implicitement de cotisation) et prestation (section 3.2). Parallèlement, du côté du financement, la tendance générale des réformes contribue à renforcer l'hétérogénéité du rapport entre cotisation et prestation (section 3.3).

De manière générale, s'il fallait dégager une cohérence des réformes mises en œuvre (chômage, prime d'activité, retraite) ou envisagées (réforme systémique des retraites), elle se trouverait bien plus du côté de l'offre de travail (les droits augmentent en fonction du nombre d'heures travaillées aux marges intensives et extensives¹⁹, quel que soit le niveau de salaire), que du côté du lien entre cotisations et prestations.

3.1. Un terrain conflictuel pour la répartition des coûts entre État et assurances sociales

Les débats sur le financement de la protection sociale mobilisent comme élément central la question de la contributivité. Il existe une discussion constamment renouvelée sur la prise en charge respective par les différentes sources de financement de chaque dispositif. La distinction entre ce qui est contributif et ne l'est pas devient essentielle dès lors que le débat repose sur l'idée que les prestations d'assurance sociale « contributives » ont vocation à être financées par les cotisations sociales, par opposition aux dispositifs de solidarité (appelés parfois « assistance ») qui ont vocation à être financés par l'impôt (c'est-à-dire les ressources non affectées de l'État).

En pratique, cette distinction est mobilisée de façon *ad hoc* par les acteurs dans les conflits de financement concernant la protection sociale. Palier et Bonoli (1995) montrent ainsi que les syndicats (alors encore gestionnaires de la Sécurité sociale) mettent en avant ce sujet comme argument central du débat avec l'État sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale dans les années 1970 et au début des années 1980. Cette référence est déjà présente dans le débat sur les « charges indues » portées par la Sécurité sociale dans les années 1960²⁰ (même si ce débat comporte plusieurs volets et ne se restreint pas à la distinction contributif/non contributif). Ainsi, en 1966, on peut lire sous la plume d'Antonelli (1966) dans la Revue d'Économie Politique que le déficit de la Sécurité sociale est attribuable aux « charges indues » que celle-ci supporte, au premier rang desquelles on trouve « l'allocation supplémentaire à des vieillards (non assurés) ».

¹⁹ Les *marges intensives* désignent l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour des salariés déjà en emploi ; les *marges extensives* désignent l'augmentation du nombre d'heures travaillées par l'entrée en emploi de personnes hors emploi.

²⁰ Duchesne (2017) rend compte d'un débat parlementaire animé sur ce thème en 1967.

Mais, comme la distinction contributif/non contributif constitue un enjeu de légitimation ou de délégitimation des équilibres financiers des assurances sociales et des rapports financiers entre État et Sécurité sociale, le contenu de l'argument (et la frontière entre contributif et non contributif) fluctue en fonction des nécessités du moment. Par exemple, le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) a pour vocation de « financer, au moyen de recettes qui lui sont affectées, divers avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, servis par les régimes de vieillesse de la Sécurité sociale »²¹. En 2011, le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2012 prévoit d'inclure dans le périmètre du FSV le financement de la moitié du financement du « minimum contributif » avec la justification que le minimum contributif est un « avantage non-contributif » :

« En contrepartie de cet apport de nouvelles ressources, le I du présent article propose de faire participer le FSV au financement d'un avantage non contributif actuellement pris en charge par les régimes : la majoration de pension versée au titre de l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale, dite "minimum contributif". Son ciblage vers les retraités ayant travaillé avec des salaires faibles en fait un élément de solidarité qui justifie de le faire entrer dans le périmètre des missions du FSV » (PLFSS 2012 article 57, exposé des motifs)

Mais en 2016, le PLFSS 2017 prévoit, pour redresser les comptes du FSV devenu déficitaire, de transférer le financement du minimum contributif entièrement aux régimes, en arguant que le minimum contributif n'est pas un dispositif de solidarité :

« (...) notamment de mettre fin au financement assez inopportun du minimum contributif par le FSV » (PLFSS 2017, article 2020 exposé des motifs)

Et plus loin :

« Cette stabilisation s'articule avec une politique de rétablissement progressif de l'équilibre du fonds. Celle-ci consiste à rapatrier certaines dépenses du fonds et notamment du minimum contributif (...) vers le régime général et à recentrer le fonds sur ses missions traditionnelles de financement des dispositifs de solidarité. » (PLFSS 2017, article 24 exposé des motifs)

Dans les deux cas, le raisonnement n'est pas intrinsèquement fautif. Dans la première situation, le gouvernement insiste sur le fait que le minimum contributif accorde une majoration de pension disproportionnée aux contributions versées et retient une définition très étroite de la contributivité. À l'inverse, en 2017, le minimum contributif est considéré comme une prestation strictement contributive (car étroitement soumise à des conditions d'affiliation) ; son calcul étant un élément purement interne à l'assurance sociale que constitue le régime général, il doit être financé par ce dernier.

Du fait de ce flou, les frontières de ce débat sont potentiellement infinies : il est possible de justifier un surcroît de financement des assurances sociales de la part de l'État dès lors qu'on définit un élément de prestation comme « non contributif ». Par exemple, l'État finance via le FSV la validation de trimestres pour chômage au régime général au titre de la solidarité. Parallèlement, les majorations de durée d'assurance pour enfant des personnes salariées du

²¹ <http://www.fsv.fr/fsv/> consulté le 03 novembre 2022.

privé ne sont, elles, pas prises en charge par l'État mais financées par la Sécurité sociale en son sein.

3.2. Une notion structurante dans la représentation des prestations sociales, notamment à l'occasion des réformes de l'assurance chômage et des retraites

Depuis plusieurs décennies, le renforcement de la logique « contributive » est l'un des traits marquants des réformes successives de l'assurance chômage et des retraites.

3.2.1. Les évolutions des assurances chômage

En ce qui concerne le chômage, la distinction entre l'indemnisation de l'assurance chômage contributive (financée par cotisations sociales) et « solidaire » (financée par l'État, aujourd'hui principalement via l'ASS) est présente dès les origines de l'indemnisation moderne du chômage (Barbier et al. 2021, chapitre 6).

Dans un contexte de ressources limitées (les taux de cotisation ont très peu évolué dans le temps) et de risque chômage croissant (la part de la population active inscrite à Pôle emploi est en augmentation tendancielle sur longue période), une réponse apportée pour maintenir le taux de remplacement apparent a été de faire évoluer l'éligibilité aux prestations chômage (ouverture de droits et durée d'indemnisation), réduisant ainsi à terme la part des chômeurs indemnisés (Deyris et al. 2020). Les personnes perdant leur éligibilité à l'assurance sociale sont ainsi renvoyées de fait à l'assistance (ASS) ou aux minima sociaux (RSA, AAH...) qui sont des prestations de dernier recours (du fait de leur mode de calcul différentiel). Ainsi, la frontière entre ce qui relève du contributif et du non contributif n'a cessé d'évoluer au gré des circonstances, comme un outil de gestion des ressources et des droits.

À l'appui de ces frontières mouvantes entre « assurance » et « solidarité », un outil régulièrement utilisé a été de renforcer le lien entre contribution et droits, cette définition fonctionnant comme un outil d'exclusion du périmètre des bénéficiaires de la prestation contributive. Grégoire et Vivès (2021) rappellent ainsi qu'en 1979 une affiliation de trois mois ouvrait droit à trois années d'indemnisation chômage. Les évolutions sur une longue période du mode de calcul des prestations (avec des effets d'aller-retour entre les conventions d'assurance chômage) ont renforcé le lien entre durée d'affiliation et droit à indemnisation, jusqu'à la mise en place en 2006 du principe « 1 jour cotisé, 1 jour indemnisé ». ²² La réforme de 2021 - plusieurs fois ajournée - du mode de calcul des indemnités chômage renforce encore ce lien. En effet, la formule générale de calcul des indemnités chômage (allocation de retour à l'emploi ou ARE) ne fait plus directement dépendre le montant de l'indemnisation du salaire de référence (calculé sur les jours travaillés) mais d'un revenu salarial moyen perçu pendant une période de référence, ce qui renforce fortement le lien entre indemnité journalière et cotisations versées, métamorphosant en partie la définition et la fonction de l'assurance chômage (Grégoire et al. 2019).

²² Ce taux de conversion pourrait être remis en cause par les réformes annoncées pour 2023, mais l'idée de stricte proportionnalité entre la période d'affiliation et la durée d'indemnisation est conservée (même si la définition de ces termes est susceptible de varier).

3.2.2. L'évolution du paradigme contributif du côté des retraites

Ilias Naji (2020) analyse la genèse et l'évolution historique de la notion de contributivité associée aux retraites²³. La contributivité des origines serait « conditionnelle », c'est-à-dire comme une condition d'affiliation ; elle se doublerait dans un second temps d'une contributivité « proportionnelle », qui établit (renforce) le lien entre un salaire de référence (sur une période étendue) et une prestation ; une notion « financiarisée » de la contributivité s'installerait dans un troisième temps, dans laquelle un lien est établi entre la valeur actualisée des cotisations versées et le montant de la retraite perçue. Reprenant les constructions théoriques de Friot (2012) et Castel (2009), il oppose la vision d'une retraite comme « salaire continué » (propre aux retraites de la fonction publique ou aux retraites du régime général des origines) à la vision d'une retraite comme « salaire différé » (les régimes AGIRC et ARRCO) qui mime le fonctionnement d'une épargne financière.

Table 2. Trois définitions de la contributivité

Nom de la contributivité	Définition	Indicateurs de mesure
Conditionnelle	La perception de prestations est conditionnée au versement préalable d'une quantité minimale de cotisations	Seuil d'heures pour valider un trimestre de cotisation, seuil de trimestres pour valider le droit à percevoir une prestation
Proportionnelle	Le montant de la retraite correspond à une fraction de la moyenne d'un salaire moyen, calculé sur une proportion de la carrière	Période de calcul du salaire annuel moyen et taux de remplacement
Financiarisée³⁸⁸	La somme des retraites perçues est comparée à celle des cotisations versées	Rapport actuariel, taux de rentabilité, délai de récupération

Lecture de la première ligne du tableau : la contributivité conditionnelle correspond à une situation où la perception de prestations est conditionnée au versement préalable d'une quantité minimale de cotisations. Les indicateurs de mesures associés à cette définition de la contributivité conditionnelle sont par exemple le seuil d'heures pour valider un trimestre de cotisation, ou le seuil de trimestres pour valider le droit à percevoir une prestation.

Source : thèse d'Ilias Naji (2020)

En écho à cette analyse théorique, on peut retracer en pratique un certain nombre d'évolutions qui ont effectivement tenté de renforcer le lien entre historique de salaire et prestations. Ainsi, le lien établi entre salaire, affiliation, cotisation et droit, est variable dans le temps et d'un régime à l'autre.

Dans la fonction publique d'abord, les retraites ont historiquement été créées sans cotisation, comme un maintien partiel du traitement des agents. Les cotisations sociales, salarié et employeur, ont été introduites *a posteriori* par souci de symétrie avec le système contributif du privé. Ce qui était à l'origine un simple affichage de taux fictifs (les taux de cotisation

²³ Ce travail est repris dans le rapport récent Concialdi et al. (à paraître), qui explore la notion de contributivité sous quatre angles et perspectives disciplinaires différents.

employeur et salarié de la fonction publique)²⁴ a par la suite eu des effets réels (l'évolution du taux de cotisation salarié a effectivement modifié les traitements des agents entre 2010 et 2020, et le taux de cotisation employeur s'applique par extension aux établissements publics dépendants de l'État).

Au régime général, la redéfinition du salaire porté au compte (nombre d'années et indexation du salaire) a modifié la relation entre cotisation et prestation. Enfin, dans la période récente, la réforme des retraites présentée dans le rapport Delevoye, inspirée en partie des travaux de Bozio et Piketty (2008), faisait de la question de la contributivité un élément central. Elle visait en effet à distinguer formellement i) un cœur du système plus nettement « contributif » et ii) des dispositifs de solidarité. Le cœur « contributif du système » s'appuierait sur un calcul contributif des droits dans lequel 1 € « cotisé donne les mêmes droits » c'est-à-dire un système construit autour de la notion de « rendement interne » uniforme des cotisations²⁵ et dans lequel la solidarité sociale se restreint à la mutualisation du risque viager ; les dispositifs de solidarité financeraient l'acquisition de « points » gratuits au cours de la carrière (pour valoriser des périodes de congé, de chômage, la parentalité...) ou au moment de la liquidation (pour reconnaître des situations spécifiques ou atteindre un minima de pension). L'enjeu de la réforme, présenté comme un élément de justice, était ainsi de « renforcer la contributivité » du système de base et de clairement distinguer « contributif » et « non contributif ».²⁶ Cette franche distinction entre une dimension contributive (ici au sens de rendement interne uniforme) et une dimension de solidarité (ici comprise comme l'ensemble des mécanismes déviant du rendement interne uniforme) était présentée comme un enjeu de clarification démocratique (Bozio et Piketty 2008, p. 54 et 55).

3.3. La contributivité remise en question par les réformes du financement

Alors qu'une forme de consensus a émergé au moins depuis les années 1990 pour distinguer le financement des « prestations contributives » (par cotisations) du financement des prestations « non contributives » (par l'impôt), les évolutions survenues au cours de la dernière décennie ont en partie déstabilisé ce paradigme. Si le modèle des recettes affectées demeure, les modalités de financement ont évolué en partie à rebours de la dichotomie entre contributif et non contributif.

Bonoli et Palier (1995), dans l'article déjà cité, évoquent Rosanvallon (1995) qui considère que la nécessité de distinguer clairement « l'assurance de la solidarité » est devenue un lieu commun. Nous n'avons pas fait ici la généalogie de cette conception mais celle-ci a motivé plusieurs réformes du financement des assurances sociales depuis les années 1990. Ainsi, dans

²⁴ Puisque l'État se verse des cotisations à lui-même pour payer des pensions qu'il verse de toute façon.

²⁵ Plus précisément, deux personnes versant des cotisations au cours de la même année connaîtraient une valorisation identique de leur cotisation au fil du temps. Le « rendement interne » effectif pourrait toutefois être affecté par la génération de naissance (puisque la valorisation des points à un âge donné serait définie en fonction de l'espérance de vie de chaque génération) ; la valeur de liquidation du point dépendrait de l'âge de liquidation, de manière à neutraliser « en moyenne » l'effet de l'âge de liquidation effectif sur les finances du système.

²⁶ Un troisième argument insistait sur le fait qu'une telle évolution serait en moyenne favorable aux petites retraites (Bozio et al. 2019b), même si le résultat dépendrait finalement des dispositifs de solidarité ; de plus, un tel système serait relativement une aubaine pour les salariés dont les retraites sont supérieures au plafond (Zemmour 2020).

un premier temps, la CSG est venue substituer les cotisations des prestations maladie et familles à l'exclusion des prestations retraite et chômage. De même, les exonérations de cotisations employeur ont d'abord volontairement été ciblées sur les risques maladie et famille (1993 et 1995), à l'exclusion des risques chômage et retraite.

Bien ancrée dans les représentations - et sans doute également dans de nombreux manuels d'économie et de protection sociale -, l'idée que les « prestations contributives », réservées aux salariés assurés, devaient être financées exclusivement par des cotisations sociales, supportées par les salariés et les employeurs, a été en fait partiellement délaissée par les politiques publiques.

Ainsi, l'apparition de « ristourne dégressive » dans les années 2000 a permis d'inclure progressivement davantage de cotisations employeur, y compris celles de la retraite du régime général, dans le champ des exonérations de cotisations sociales, sans que le caractère contributif des pensions de retraite soit réellement mis en cause. Plus récemment, depuis le 1^{er} janvier 2019, la transformation du CICE en exonérations de cotisations sociales employeur a eu pour effet d'inclure les cotisations retraite complémentaire et chômage - qui étaient jusqu'ici soigneusement exclues du champ des exonérations de cotisations sociales²⁷ - et de les exonérer entièrement au niveau du SMIC.

Pour autant, depuis 1993, le taux de cotisation de référence est maintenu, et la « barémisation », c'est-à-dire la formulation de taux de cotisation explicitement progressif en fonction du salaire brut, souvent envisagée, n'a jamais été mise en place. L'existence d'une tension est une façon d'interpréter ce refus : les exonérations ont été mises en place avec l'engagement de n'affecter en rien i) les droits individuels des salariés concernés ii) les recettes des régimes (notamment de la Sécurité sociale) ; aussi le refus de la barémisation crée les conditions d'une compensation par l'État des cotisations exonérées, théoriquement à l'euro près (même si la technique de compensation a évolué vers l'affectation d'un panier de recettes fiscales).

Le changement du mode de financement de l'assurance chômage de 2018 a fortement perturbé les représentations de la contributivité de la prestation. Les cotisations salariées à l'assurance chômage font l'objet d'une exonération (et non d'une suppression ou d'un changement de taux), tandis que pour compenser la perte de recette, la CSG a été relevée et une partie de ses recettes ont été affectées à l'assurance chômage²⁸.

Enfin, l'extension de l'éligibilité du chômage aux actifs non-salariés, qui avait motivé le changement du mode de financement (selon la logique empruntée à l'assurance maladie qu'une

²⁷ Cette exclusion était également liée au fait que les régimes de retraite complémentaire et l'UNEDIC étaient gérés en dehors de la Sécurité sociale, et donc avec une plus grande autonomie vis-à-vis de l'État.

²⁸ Dans le détail, l'opération est surprenante : les recettes de CSG affectées ne sont pas affectées directement (avec un pourcentage des recettes sur les différentes assiettes) mais interviennent comme compensation des exonérations de cotisations salarié (qui restent donc la base de calcul du financement du régime). De plus, cette hausse de CSG a concerné des personnes non affiliées à l'assurance chômage (indépendants, retraités) mais par un effet de vase communicant, les recettes prélevées sur les retraités ne sont pas affectées à l'assurance chômage mais à d'autres branches dites « non contributives ». Aussi, si politiquement et dynamiquement la CSG sur les retraités a augmenté pour « financer l'assurance chômage » en diminuant les prélèvements sur les salariés, nominalement l'assurance chômage reste financée par des prélèvements sur les revenus d'activité.

prestation universelle devait reposer sur un financement universel), est restée lettre morte puisque la part des indépendants effectivement indemnisés par l'assurance chômage est demeurée particulièrement faible. On assiste donc ici à une inversion de la logique « contributive », puisque le système tend à être financé en partie par des « cotisants » qui ne sont pas des « affiliés ».

4. La notion de contributivité dans la littérature économique

Dans la littérature économique, les prélèvements sociaux contributifs ont un statut particulier qui les distingue des autres prélèvements obligatoires, dans la mesure où ils sont jugés potentiellement pas ou peu « distorsifs » pour le marché du travail sous certaines conditions (section 4.1). Malgré une connaissance fine et assez ancienne des distinctions entre assurances sociales et assurances privées en concurrence, il est fréquent que l'analyse économique pose le paradigme de la neutralité actuarielle comme un proxy pour représenter ou évaluer les assurances sociales, ignorant ainsi leurs propriétés économiques propres (section 4.2).

4.1. Prélèvements sociaux et marché du travail

Dans les modèles néoclassiques les plus élémentaires, le « coin socio-fiscal », c'est-à-dire l'écart entre le salaire superbrut (« coût total employeur ») et le salaire net, est supposé créer une distorsion sur le marché du travail : l'offre et la demande de travail sont inférieures à l'équilibre de « plein emploi » (c'est-à-dire une situation dans laquelle l'offre est égale à la demande de travail à un salaire donné). Tout prélèvement obligatoire assis sur le travail est donc censé générer une baisse de l'emploi, et ce d'autant plus que l'offre de travail est élastique au salaire net, et que la demande de travail est élastique au coût du travail.

Par exception, des cotisations qui seraient perçues comme une forme de rémunération parce qu'elles confèrent des droits sociaux pourraient n'être pas distorsives, car elles n'affecteraient pas les revendications salariales ni le coût du travail : les salariés accepteraient un moindre salaire net en échange de droits contributifs vus alors comme complémentaires.

C'est suivant cette explication que Gruber et Kruger (1991) trouvent une incidence des cotisations sociales²⁹ santé et accident du travail aux États-Unis sur les salaires nets (et donc pas sur le coût du travail) et un effet négatif mais non significatif sur l'emploi. Dans le cas français, lorsqu'au début des années 1990, Cotis et Loufir (1990) ne relèvent pas de surcoût du travail en réponse à l'augmentation des cotisations sociales, c'est également la grille de lecture qui est retenue. Suivant cette ligne de raisonnement, il est postulé que la distorsion des prélèvements est d'autant moins forte que le lien *marginal* entre cotisation et prestation est élevé (Auerbach 1985).

Bozio, Breda et Grenet (2019a) comparent l'incidence de trois réformes : le relèvement des cotisations famille, maladie et retraite complémentaire au-dessus du plafond de la Sécurité sociale. Ils trouvent que l'incidence du relèvement des cotisations sur le coût du travail est détectable dans les deux premiers cas mais pas dans le troisième, ce qui peut s'interpréter

²⁹ Il s'agit dans ce cas de cotisations obligatoires à des systèmes d'assurances privées.

comme le signe d'un lien individuel plus fort entre cotisation et prestation (puisque la troisième réforme a pour conséquence l'acquisition d'un surcroît de droits individuels).

De manière intéressante, les auteurs n'évoquent pas le lien *effectif* entre cotisation et prestation, mais le lien *perçu* par les salariés. Cette perspective souligne que l'enjeu n'est pas l'équivalence monétaire directe entre prestation et prélèvement, mais la valorisation subjective par les assurés du service d'assurance rendu. Or, cette valorisation dépend de plusieurs éléments. L'information est bien sûr le premier élément : l'estimation du rendement interne des cotisations est une tâche difficile et très conventionnelle, à la fois du fait de la complexité du système (faut-il tenir compte des exonérations, de quels dispositifs de solidarité, etc.), mais aussi de l'incertitude radicale individuelle et collective concernant le risque et ses évolutions futures³⁰.

Mais au-delà de la seule *perception subjective* du lien entre prestation et cotisation, l'utilité (ou la désutilité) des prélèvements dépend d'un second paramètre, subjectif lui aussi, qui ne se résume pas à une plus ou moins bonne estimation du « rendement » de la cotisation. En effet, la valorisation d'une assurance sociale dépend non seulement de l'espérance monétaire de la prestation attendue (est-ce que mes prestations seront équivalentes à mes cotisations ?), mais également de l'aversion au risque (est-ce que je valorise davantage 1 € lorsque le risque social se réalise que lorsque je suis en emploi ?) et de la présence d'une alternative privée *et moins coûteuse*³¹ face au risque encouru.

En effet, comme souligné par la littérature en économie politique de l'assurance sociale (Iversen et Soskice 2001, Casamatta et al. 2000), ce qui compte n'est pas tant l'équivalence monétaire entre le prélèvement versé et la prestation anticipée, mais bien la valorisation par les salariés du service rendu par l'assurance sociale. Ainsi, dès lors que le salarié valorise au moins autant la prestation que la cotisation associée, la distorsion induite par la cotisation disparaît (on peut même envisager qu'elle diminue les revendications salariales et augmente l'offre de travail). Cela n'empêche pas que, toutes choses égales par ailleurs, un changement des modalités de financement (basculé d'un mode de financement vers un autre [Zemmour 2015]), ou un accroissement de l'hétérogénéité du risque (Rehm 2011), soit susceptible de modifier à la marge l'utilité individuelle d'une assurance sociale et donc d'affecter à la marge les offres de travail (positivement ou négativement) et/ou le soutien politique au financement.

Dès lors, on peut résumer les résultats théoriques de la façon suivante : un prélèvement social n'induit pas de diminution de l'offre de travail s'il est subjectivement associé à des droits d'une utilité supérieure aux cotisations versées. Plus l'utilité subjective est supérieure/inférieure à la

³⁰ C'est sans doute ici le voile d'ignorance dont Rosanvallon (1995) prédisait la disparition prochaine. Même si l'on voit bien que l'accumulation des données individuelles numérisées est susceptible de modifier les perceptions et les calculs, il ne paraît pas évident, deux décennies plus tard, que chacun ait une vision pleinement transparente des informations qui le concernent.

³¹ La littérature aussi bien théorique qu'empirique sur les assurances retraite ou santé souligne qu'une assurance universelle obligatoire peut être en moyenne moins coûteuse qu'un système d'assurance en concurrence. Les deux principaux arguments sont la sélection adverse, qui oblige à sur-tarifier les contrats couvrant les risques importants (Rothschild et Stiglitz, 1976), et les frais de gestion spécifiquement liés à l'industrie de l'assurance (voir par exemple HCAAM [2022] dans le cas de l'assurance santé en France, ainsi que Da Silva et Duchêne [2022], mais également la discussion aux Etats-Unis sur les fonds de pensions comme mentionné par Saez et Zucman [2019]).

valeur monétaire de la cotisation, plus l'incidence est susceptible de porter sur le salaire net (et non le coût employeur) et plus l'effet sur l'offre de travail est positif/négatif.

On notera que ce raisonnement ne suppose pas du tout que le *rendement marginal* ni le *rendement moyen* des cotisants soit uniforme ni constant dans le temps.

On peut en déduire qu'un prélèvement qui finance des droits inconditionnels à l'affiliation ou aux prestations versées est davantage distorsif et plus susceptible d'augmenter le coût du travail pour l'employeur. C'est d'ailleurs le résultat de Bozio et al. (2019a).

Mais le fait qu'une distorsion existe théoriquement ou pratiquement n'est cependant pas suffisant pour conclure *a priori* qu'il faut exclure le financement des prestations inconditionnelles par les cotisations sociales, et ce pour deux raisons. D'une part, ce n'est pas *l'existence* de la distorsion qui importe mais son *ampleur*, et celle-ci peut varier très fortement à la fois selon le type de cotisation, le type d'emploi, le contexte³², etc. D'autre part, il serait imprudent d'en tirer des conclusions *en moyenne*, sans avoir expertisé en profondeur le mode de financement contrefactuel. Quel que soit le mode de financement (par exemple impôt sur le revenu, CSG dans le cas français, ou encore TVA), leur incidence peut être répercutée sur les revendications salariales, comme c'est le cas pour les cotisations sociales. C'est donc uniquement la part de ces prélèvements alternatifs qui n'est pas supportée par les salariés qui peut être considérée comme diminuant la distorsion sur le marché du travail³³.

Si, alternativement, le contrefactuel consistait en une baisse absolue de la prestation financée par le prélèvement social (par exemple la prise en charge des frais de soins), il est probable que les revendications salariales chercheraient à compenser la baisse de protection occasionnée. La nécessité de financer une assurance maladie serait immédiatement intégrée à la négociation salariale³⁴. Autrement dit, le raisonnement tenu *à la marge* (la question de l'offre de travail marginale) ne peut pas être simplement généralisé *en moyenne*.

4.2. Usages et mésusages de la référence à la neutralité actuarielle en économie de la protection sociale

Historiquement, si le développement de la protection sociale moderne emprunte beaucoup à l'assurance dans ses représentations et dans ses dispositifs techniques, elle s'en distingue aussi très fortement en se construisant en contrepoint de la « prévoyance » : dans l'assurance sociale solidariste, le principe est bien la mutualisation (socialisation) d'un risque hétérogène porté solidairement par des individus dans des situations inégales (Ewald 1986).

Dans un article de référence, Blanchet (1996) étudie les apports et limites de la référence assurantielle en matière de protection sociale. Il y expose notamment que si l'assurance dans un contexte concurrentiel est soumise à des contraintes techniques qu'il énumère (neutralité

³² Pour ne citer qu'un exemple, le Conseil d'Analyse Économique (L'Horty et al. 2019) souligne que la demande de travail réagit bien plus fortement aux exonérations de cotisations sur les bas salaires que sur les hauts salaires.

³³ Par exemple, la CSG sur les revenus d'activité représente environ deux tiers du total des recettes.

³⁴ En étudiant la genèse des assurances sociales en Allemagne et en France, Manow (2002) et Mares (2003) soulignent d'ailleurs que les assurances sociales sont historiquement un élément (modérateur) de la négociation salariale.

actuarielle, préfinancement, contrôle et sélection du risque), l'assurance sociale n'est pas soumise aux mêmes contraintes et peut très bien fonctionner selon des règles différentes. La référence actuarielle peut selon lui être utile pour mesurer jusqu'à quel point l'assurance sociale peut prendre ses distances avec les caractéristiques de l'assurance privée. Cette question est examinée à l'aune de quatre critères : la redistribution, la maximisation du taux de couverture de la population, la limitation des effets désincitatifs (déjà discutés plus haut) et la soutenabilité politique. Ainsi, Blanchet argumente par exemple que l'assurance sociale peut être redistributive sans dommage (c'est même l'une de ses propriétés positives) et pourrait l'être au maximum en ciblant les plus modestes et en versant des prestations forfaitaires, mais modère la redistribution par des prestations inclusives et proportionnelles aux salaires (moins éloignées donc de la neutralité actuarielle) pour maintenir un haut niveau de soutien politique. C'est l'argument que l'on retrouve chez Korpi & Palme (1998) sous l'appellation du « paradoxe de la redistribution » : un système de prestations forfaitaires et ciblées sur les bas revenus réduit au final moins les inégalités qu'un système de prestations proportionnelles et universelles car il obtient moins de soutien dans la population et est, de ce fait, sous-doté budgétairement. Toutefois, et c'est un point important, Blanchet indique que la tentative de partition entre assurance et redistribution est aporétique : parce qu'il subsiste d'une part une forme d'assurance implicite dans les prestations les plus redistributives (d'une certaine manière, les contribuables qui financent le RSA se couvrent contre l'extrême pauvreté), et d'autre part, de la redistribution dans toutes les assurances sociales (soit par le mode de financement, ou le calcul de leurs prestations). La séparation stricte, analytique, entre assurance et redistribution n'est pas impossible, mais elle est fortement conventionnelle³⁵.

Malgré cette connaissance ancienne de la spécificité des assurances sociales, il est courant que l'économie mobilise la grammaire de l'assurance privée pour représenter l'assurance sociale. C'est fréquemment le cas dans les représentations stylisées des modèles formels, lorsqu'il s'agit de représenter une prestation « bismarckienne » (calculée en fonction d'un salaire de référence), par exemple dans les travaux de Casamatta et al. (2000) ou de Rossignol et Taugourdeau (2003). Dans ces modèles, les cotisations et les prestations bismarckiennes sont strictement proportionnelles au salaire (il y a en revanche mutualisation du risque, au sens où les agents plus exposés au risque ne reçoivent pas moins de prestation).

Mais la référence à l'assurance privée (ou à l'épargne) est également présente dans les analyses empiriques, en particulier des systèmes de retraite, dans lesquels il est possible *ex post* de calculer le « rendement interne » du système pour les individus, en tenant compte des sommes cotisées, d'un taux d'actualisation, de l'âge de la retraite et de l'espérance de vie à la retraite.

Ainsi, dans leurs travaux marquants sur l'assurance retraite, Bozio et Piketty (2008) présentent la retraite comme « une épargne obligatoire dont le rendement est garanti par l'État ». Cette représentation est intuitive, car effectivement la retraite fait office d'*équivalent fonctionnel* de

³⁵ On trouve récemment de nombreux exemples de la mesure de la redistribution du système de retraite adoptant des approches très différentes. Les travaux présentés au COR le 14 avril 2021 comparent les taux de rendement internes sur l'ensemble du cycle de vie, ce qui désigne implicitement comme solidarité l'ensemble des écarts de rendement entre assurés. À l'inverse, Cheloudko et al. (2020) mesurent le volume de la solidarité dans le système en analysent les seuls dispositifs explicitement désignés comme étant des dispositifs « de solidarité ».

l'épargne de long terme³⁶. Mais elle est très éloignée des origines historiques de la retraite en France (le versement d'une pension aux fonctionnaires, puis aux salariés...), ainsi que de la perception subjective dans l'environnement français (les personnes affiliées ne tiennent pas l'historique de leurs cotisations versées ni ne s'inquiètent particulièrement du rendement de leur versement, mais davantage du taux de remplacement et de l'âge de liquidation). Cette remarque fonde la critique de Sterdyniak (2010) qui souligne le caractère rétributif plutôt que contributif de la retraite.

Cette représentation conduit les auteurs à juger les écarts du système existant à leur représentation conceptuelle comme une malfaçon, source de méfiance et d'incompréhension, qu'il conviendrait de corriger. En l'occurrence, cela les conduit à proposer un système dans lequel l'égalité de traitement suppose une égalité de rendement et dans lequel tout écart à cette norme relève d'une solidarité qu'il faut clairement identifier et justifier au cas par cas. C'est donc au nom à la fois d'une certaine norme de justice (égalité de « rendement interne » et délibération sur les écarts à cette norme au regard des objectifs de solidarité) et de démocratie (lisibilité du système, clarification de la norme) que les auteurs proposent un renforcement de la contributivité et une distinction radicale entre « contributivité » et « solidarité ».

5. Conclusion : la contributivité comme déterminant du soutien politique

Dans cet article, nous proposons une caractérisation heuristique des prestations contributives dans le système d'assurance sociale français.

Sur le plan économique, nous identifions trois propriétés distinctes et cumulatives des assurances sociales : l'affectation des recettes, l'affiliation comme condition d'éligibilité et le mode de calcul des prestations en rapport au salaire. Chacune de ces dimensions entretient un rapport avec la notion de contributivité, susceptible de jouer un rôle dans l'économie politique de la protection sociale.

Au sens strict, la notion de « prestations contributives » désigne institutionnellement les prestations sociales de remplacement du revenu d'activité, financées par des recettes affectées et conditionnelles à une affiliation liée au statut. Ces « prestations contributives » (retraite, indemnités journalières, chômage) sont de manière très générale une fonction croissante du montant cotisé, à la fois aux marges intensives et extensives. En revanche, les prestations contributives n'ont pas la propriété de délivrer des prestations proportionnelles aux cotisations versées (c'est-à-dire d'avoir des taux de rendement internes uniformes permettant de s'approcher de la neutralité actuarielle) : ni à l'origine — du fait de la définition du salaire de référence — ni aujourd'hui où se sont ajoutés des dispositifs implicites de solidarité et un mode de financement non proportionnel au salaire assuré. Les différentes prestations contributives peuvent être, en fonction de leurs caractéristiques et de leur mode de financement, plus ou moins éloignées de la neutralité actuarielle, mais celle-ci, importée de la littérature des assurances

³⁶ Plus précisément, la retraite remplit la fonction économique d'une assurance viagère (la représentation d'épargne ignore l'incertitude propre à la retraite, qui fait que la plupart des systèmes privés sont organisés autour d'une rente viagère, et non d'un capital qu'on pourrait toucher à sa retraite ou transmettre à ses descendants).

privées, n'est généralement pas une bonne représentation stylisée de ce que font les prestations d'assurances sociales contributives.

Dans le champ politique et administratif, la délimitation entre le « contributif » et le « solidaire » structure depuis longtemps les controverses quant au périmètre respectif des assurances sociales et des prestations servies par l'État (dites de solidarité ou d'assistance) d'une part, et (mais ce n'est pas sans lien) celles portant sur la responsabilité du financement des prestations sociales en général et l'équilibre des comptes des assurances sociales en particulier. Dans la période récente, la notion de contributivité a été réactivée dans des tentatives réussies (assurance chômage) ou non (réforme systémique des retraites) de redéfinir le mode de financement et les prestations d'assurance sociale.

Les résultats de cette analyse peuvent être mis en relation avec notre travail empirique sur les préférences des individus vis-à-vis de la protection sociale (Baudoin et al. 2022). En effet, la littérature en sciences sociales établit un lien direct entre les caractéristiques des assurances sociales et la grande résistance politique des systèmes bismarckiens de protection sociale face aux pressions à la réduction des dépenses. Toutefois, en pratique, les dispositifs existants ne sont pas une pure transcription de leur idéal type : plutôt qu'une dichotomie entre contributif et non contributif, chaque dispositif se positionne au sein d'un continuum. Dans l'étude empirique menée parallèlement, nous étudions le lien entre les différents dispositifs et le soutien dont ils bénéficient en fonction de leurs différentes caractéristiques contributives.

Références

- Antonelli, E. (1966). La Sécurité sociale. *Revue d'économie politique*, 76 (4/5), 1064-1070.
- Auerbach, A. J., & Kotlikoff, L. J. (1985). The efficiency gains from social security benefit-tax linkage. NBER WP n° 1645.
- Barbier, J.-C., Zemmour M., et Théret B. (2021). *Le système français de protection sociale*. La Découverte, 2021, pp. 87-102.
- Baudouin, F., Guillaud, E., et Zemmour, M. (2022). Les déterminants du soutien au financement de la protection sociale : une étude sur les données du baromètre DREES. Note de recherche du LIEPP-EN3S-HCFiPS
- Blanchet, D. (1996). La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites. *Économie et statistique*, 291 (1), 33-45.
- Bozio A., Piketty T. (2008). Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisation financés par répartition, Opuscule CEPREMAP.
- Bozio, A., Breda, T., & Grenet, J. (2019a). Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions? IZA DP No. 12502.
- Bozio, A., Lallemand, C., Rabaté, S., & Rain, A. (2019 b). Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus ? *Notes IPP*, (44).
- Calmette, J. F. (2019). La discrète montée en puissance de la CSG. *Gestion & Finances Publiques*, (6), 76-84.
- Casamatta, G., Cremer, H., & Pestieau, P. (2000). Political sustainability and the design of social insurance. *Journal of Public Economics*, 75(3), 341-364.
- Castel N. (2009). *La Retraite des syndicats. Revenu différé contre salaire continué*, La Dispute, coll. « Travail et salariat ».
- Cheloudko P., Martin H. et Tréguier J. (2020). Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes. Les dossiers de la DREES, 49.
- Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (à paraître), Le financement de la protection sociale, contributions sur la notion de contributivité, Agence d'objectif de l'IRES, rapport pour la CFE-CGC.
- Cotis, J. P., & Loufir, R. (1990). Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail. *Économie & prévision*, 92 (1), 97-110.
- Da Silva N. et Duchesne V. (2022). *Les complémentaires santé : plus chères et plus inégalitaires ?* in Batifoulier, P., & Del Sol, M. (2022) dir. *Plus d'assurance santé pour moins de protection ? Le patient face au marché*.
- Deyris, J., Grégoire, M., & Vivès, C. (2020). *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)* (No. hal-03197349).
- Dherbécourt, C., Maigne, G., & Viennot, M. (2020). La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ?. *La note d'analyse de France Stratégie*, 89 (2), 1-12.
- Dort a. (2019). La jurisprudence de la CJUE du 14 mars 2019 ou l'affaire de Ruyter bis, RDS, n° 90, 2022, p.664-667.

- Dubois, Y., & Marino, A. (2015). Le taux de rendement interne du système de retraite français : quelle redistribution au sein d'une génération et quelle évolution entre générations ? *Economie et statistique*, 481 (1), 77-95.
- Duchesne, V. (2017). La réforme de la sécurité sociale de 1967, prémices du débat contemporain sur le modèle économique sous-jacent. *Economie sociale et économie politique. Regards croisés sur l'histoire et sur les enjeux contemporains*. Louvain : Presses Universitaires de Louvain, 93-108.
- Euzéby, C. (2018). L'individualisation/universalisation des droits à la protection sociale, un processus en marche dans l'Europe continentale. *Revue française des affaires sociales*, (4), 149-172.
- Ewald, F. (1986). *Histoire de l'État providence : les origines de la solidarité*.
- Friot, B. (2012). *Puissances du salariat*. La Dispute.
- Grégoire M., Higelé, J. P., Vivès C. (2019). *Réforme de l'assurance chômage : renouer avec le caractère salarial de la protection*, AOC.
- Grégoire, M. & Vivès, C. (2021). L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ? *La Revue de l'Ires*, 105, 25-59. <https://doi.org/10.3917/rldi.105.0025>
- Gruber, J., & Krueger, A. B. (1991). The incidence of mandated employer-provided insurance: Lessons from workers' compensation insurance. *Tax policy and the economy*, 5, 111-143.
- HCAAM (2022). Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurité sociale et Assurance maladie complémentaire, rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2001). An Asset Theory of Social Policy Preferences. *American Political Science Review*, 95(4), 875-893. doi:10.1017/S0003055400400079
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- L'Horty, Y., Martin P. et Mayer T. (2019). « Baisses de charges : stop ou encore ? » *Notes du conseil d'analyse économique* 1 (2019) : 1-12.
- Legros, F. (1996). Neutralité actuarielle et propriétés redistributives des systèmes de retraite. *Économie et statistique*, 291 (1), 173-183.
- Mahieu, R. & Walraet, E. (2005). Neutralité actuarielle, modification du taux de remplacement et choix de départ à la retraite. *Revue d'économie politique*, 115, 213-240. <https://doi.org/10.3917/redp.152.0213>
- Manow, P. (2002). Consociational roots of German corporatism: the Bismarckian welfare state and the German political economy. *Acta Politica*, 37(1-2), 195-212.
- Mares, I. (2003). The Sources of Business Interest in Social Insurance: Sectoral versus National Differences. *World Politics*, 55(2), 229-258. doi:10.1353/wp.2003.0012
- Math A. (2023), « Contributivité et origines salariales des prestations familiales : l'histoire de la politique familiale revisitée à partir de son financement », pp. 137-287, in Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (juin 2023), *Le financement de la protection sociale : contributions sur la notion de contributivité*, Agence d'objectifs de l'IRES, rapport pour la CFE-CGC.

- Naji, I. (2020). *Thèse NAJI Ilias. 2020. Le retournement des retraites (1983-1993). Acteurs, histoire, politiques de l'emploi et circuits financiers* (Doctoral dissertation, Université de Versailles Saint-Quentin [Paris Saclay]).
- Palier, B., & Bonoli, G. (1995). Entre Bismarck Et Beveridge : « Crises » de la sécurité sociale et politique (s). *Revue française de science politique*, 668-699.
- Rehm, P. (2011). Social policy by popular demand. *World Politics*, 63(2), 271-299.
- Rosanvallon P. (1995), *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat Providence*, Le Seuil.
- Rossignol, S. & Taugourdeau, E. (2003). Beveridge ou Bismarck, quelles conséquences sur le bien-être d'agents hétérogènes ? *Revue économique*, 54, 541-550. <https://doi.org/10.3917/reco.543.0541>
- Rothschild, M., & Stiglitz, J. (1976). Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), 629–649. <https://doi.org/10.2307/1885326>
- Saez, E., & Zucman, G. (2019). Progressive wealth taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2019(2), 437-533.
- Sterdyniak, H. (2010). Les apprentis sorciers de la retraite à points. *Le Monde diplomatique*, (681), 23.
- Vernière, L. (1992). Une évaluation de l'équivalent patrimonial des droits à la retraite détenus par les ménages. *Économie & prévision*, 105 (4), 87-93.
- Zemmour M. (2020). « Les cadres supérieurs gagnent à la réforme des retraites, quel que soit l'âge de départ », *Le Monde*, 5 février 2020.
- Zemmour, M. (2015). *Economie politique du financement progressif de la protection sociale* (No. 38). Sciences Po.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

www.sciencespo.fr/liepp

A propos de la publication

Procédure de soumission :

Rédigé par un ou plusieurs chercheurs sur un projet en cours, le *Working paper* vise à susciter la discussion scientifique et à faire progresser la connaissance sur le sujet étudié. Il est destiné à être publié dans des revues à comité de lecture (peer review) et à ce titre répond aux exigences académiques. Les textes proposés peuvent être en français ou en anglais. En début de texte doivent figurer : les auteurs et leur affiliation institutionnelle, un résumé et des mots clefs.

Le manuscrit sera adressé à : liepp@sciencespo.fr

Les opinions exprimées dans les articles ou reproduites dans les analyses n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de publication :

Anne Revillard

Comité de rédaction :

Ariane Lacaze, Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr

