

DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Les systèmes

Organisation de la sécurité sociale

Contributivité juridique et contributivité économique en matière de protection sociale

Jacques Bichot

Économiste

Professeur émérite à l'Université Lyon 3

Merci de bien vouloir nous proposer un résumé de 6 lignes environ (600 signes) par mail de préférence ainsi que quelques mots-clés

Mots clés : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

1

Un récent article d'Antoine Herlin, de la Direction générale du Trésor, plaide - conformément à son titre - *Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale*⁽¹⁾. Il soulignait notamment qu'il « est actuellement difficile pour les salariés de distinguer les parts contributives et non-contributives des cotisations sociales ». Selon lui, « les cotisations contributives financent des prestations directement rattachées au cotisant et peuvent ainsi être perçues comme un revenu différé ou une assurance obligatoire plutôt que comme un impôt ».

Il y a là une ouverture intéressante pour échapper à la tendance actuelle à la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale, évolution dont l'aboutissement

plomberait l'économie française et le moral des Français en faisant passer le prélèvement fiscal aux environs de 50 % du PIB. Notre pays gagnerait à ce que l'assurance et le report⁽²⁾ (« revenu différé ») gérés par les organismes de protection sociale soient organisés comme une forme d'échange - un échange non marchand, certes, mais l'échange ne se réduit nullement au marché.

Fort bien, mais la sémantique émet des grincements à propos du mot contribution et de ses dérivés. Les articles 13 et 14 de l'un des textes fondateurs de la République française, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, nomment « contribution commune » ou « contribution publique » ce que nous appelons actuellement « impôt », terme

(1) Trésor-éco, n° 200, juin 2017.

(2) Abrégé de l'expression complète « report de revenu d'une période à l'autre de l'existence ».

qui dans le texte d'A. Herlin désigne l'antipode de la cotisation contributive. Et cette acception du terme « contribution » n'est nullement devenue obso-lète : trois « contributions » destinées aux finances sociales, la CSG, la CRDS et la C3S, sont considérées comme étant des « impositions de toutes natures », du moins quand on reste dans un cadre strictement national³.

Un ouvrage récent de Philippe Nemo⁴, rappelle quant à lui, dans la tradition de F. A. Hayek, que l'impôt le plus acceptable est un impôt « avec contrepartie ». Il propose ainsi un système fiscal basé sur l'échange, dans le cadre duquel le contribuable paye (en proportion de sa « capacité contributive ») les services indivisibles⁵ que lui rendent les administrations publiques. La contribution fiscale est alors ce qui permet à l'État et aux collectivités territoriales de produire les services qu'en attendent les contribuables ; et la contribution ou cotisation sociale est ce qui permet aux administrations de sécurité sociale de produire les services qu'en attendent les contributeurs appelés cotisants. L'adjectif « contributif » qualifie alors un prélèvement qui, concomitamment, finance la production de certains services et ouvre droit au bénéfice des dits services.

Le philosophe, en mettant l'échange au cœur de la problématique, tend donc la perche à l'économiste. Nemo convoque d'ailleurs à la barre non seulement Hayek, mais aussi Adam Smith, Marx et Keynes. Pour lui, le bon impôt est un impôt contributif, c'est-à-dire l'accomplissement d'un devoir civique qui a comme contrepartie des droits effectifs

parce que l'argent versé finance des opérations qui ne sont pas destinées spécifiquement au bien-être des dirigeants, mais à celui de tous les citoyens.

Dans cette optique, la contributivité constitue une sorte de biface : une face juridique qui lie à un apport (le plus souvent en argent, mais éventuellement aussi en nature) l'ouverture d'un droit à des services tels que des voies de circulation, des tribunaux, une défense nationale ou des prestations sociales ; et une face économique du fait que, grâce à cet apport, la production des services désirés a effectivement lieu. Autrement dit, la pleine contributivité est la marque de fabrique d'un système basé sur l'échange dans lequel les apports réalisés en argent ou en nature (« contributions ») servent à produire les services dont le bénéfice est attribué aux contributeurs. Pour qu'une prestation soit pleinement contributive, il ne suffit pas que l'ouverture du droit soit juridiquement et administrativement déclenchée par des apports, il faut aussi que lesdits apports servent effectivement à produire les biens ou services auxquels ils donnent droit.

Autrement dit, la contributivité n'est véritable, pleine et entière, que si elle est non seulement juridique, mais aussi économique. Or, comme nous allons le constater, contributivité juridique et contributivité économique sont souvent dissociées, et cette dissociation a des conséquences fâcheuses. La question est : des réformes adéquates pourraient-elles recoller les deux morceaux du biface, faire de la pleine contributivité la règle en matière de protection sociale ?

(3) La Cour de cassation, initialement d'accord avec le Conseil d'État pour cette classification, a modifié sa position en ce qui concerne la CSG, pour qu'elle puisse être considérée comme une cotisation sociale dans certains cas, particulièrement celui des travailleurs frontaliers. Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà !

(4) P. Nemo, Philosophie de l'impôt, PUF, 2017.

(5) L'armée, la police, la justice, par exemple, rendent des services de protection dont chacun bénéficie sans qu'il soit possible de dire dans quelle mesure. Combien de cambriolages m'ont été évités par l'action de ces administrations, nul ne le sait, et par conséquent ce service de sécurité doit m'être facturé selon d'autres critères que les gâteaux que je choisis chez le pâtissier. Mais cela ne veut pas dire qu'il puisse être gratuit !

I - Les recours contestables à la notion de contributivité

Les retraites par répartition fournissent un exemple particulièrement important de dissociation entre la contributivité juridique organisée par la loi ou la convention collective, et la contributivité économique. Les droits à pension sont, en répartition comme en capitalisation, largement basés sur les cotisations versées aux caisses de retraite. En capitalisation, ces versements servent effectivement à préparer les pensions futures (en investissant, seul moyen de disposer ultérieurement de capacités de production et donc de revenus), ce qui donne un contenu réel aux droits à pension ; il y a pleine contributivité. En répartition, il en va tout autrement : ces cotisations sont transférées aux retraités, conformément à la formule « *pay-as-you-go* » ; elles ne servent en aucune manière à rendre possible le versement des pensions auxquelles elles ouvrent droit. La contributivité juridique est présente, la contributivité économique est absente.

Les rapports successifs du Conseil d'orientation des retraites s'inquiètent à juste titre de la démographie : il est en effet clair, économiquement, que le versement (à venir) des pensions aux cotisants actuels repose sur l'existence de cotisants futurs en nombre suffisant. Comme Alfred Sauvy l'expliquait dans les années 1970, nous ne préparons pas nos pensions par nos cotisations, mais par nos enfants⁶. Pourtant, les droits (modestes et maladroitement calculés)⁷ qui sont attribués en raison de la mise au monde et de l'éducation d'enfants sont juridiquement considérés comme non contributifs.

Dans *Alice au pays des merveilles*, on ne fête pas les anniversaires, mais les « non-anniversaires » ; on pourrait penser que Lewis Carrol a tenu la plume du législateur et des partenaires sociaux français en ce qui concerne les retraites par répartition, puisqu'une activité qui constitue une contribution incontestable à la préparation des futures pensions débouche sur des droits à pension officiellement « non contributifs », tandis que des versements qui ne contribuent en rien à cette préparation - les cotisations vieillesse - sont considérés comme créateurs de droits contributifs. Le divorce entre le droit et l'économie est patent.

Il ne l'est pas moins lorsque les cotisations famille sont déclarées « non contributives » et, pour cette raison, remplacées de plus en plus par des impôts. Ce remplacement des cotisations par des « taxes affectées » a débuté en 1983 ; en 2017, selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, sur près de 50 Md € de « produits nets », la CNAF ne perçoit plus que 30,3 Md € de cotisations, le complément étant fourni principalement par la CSG (10,1 Md €) et d'autres « impôts et taxes » (7,8 Md €) ; et beaucoup proposent d'aller jusqu'au terme du processus de remplacement. Tout cela parce qu'une conception désuète de la branche famille, symbolisée par l'expression « risque famille », exige pour parler de contributivité que les prestations de cette branche soient réservées aux cotisants à cette branche. En fait, les cotisations famille contribuent à l'entretien des enfants, et donc à la préparation des futures pensions.

(6) Parmi les nombreux articles et ouvrages dans lesquels j'ai développé cette idée d'A. Sauvy, citons seulement le premier par ordre chronologique : « Le rôle du capital humain en matière de retraites et de prestations familiales », *Population*, 1980, n° 4-5, p. 837-847.

(7) Par exemple, les majorations de pension pour enfants élevés sont totalement ou partiellement proportionnelles au montant de la pension, ce qui veut dire que mettre au monde, éduquer et entretenir un futur polytechnicien ou avocat rapporte davantage de droits à pension si l'on est riche que si l'on est pauvre.

Autant il serait ridicule qu'elles ouvrent un droit aux prestations familiales, autant il est absurde qu'elles n'ouvrent pas de droits contributifs à pension, puisqu'elles contribuent économiquement à ce qu'il soit possible de distribuer des pensions à l'avenir. Concevoir et organiser la branche famille comme une sorte de silo hermétiquement fermé juridiquement, alors qu'il est grand-ouvert économiquement sur la branche vieillesse, conduit à des non-sens.

La Cour des comptes, dans son rapport sécurité sociale de septembre 2017, va encore plus loin dans cette direction en porte-à-faux avec la réalité. Réfléchissant à « la transformation annoncée du CICE en des baisses de cotisations sociales », le rédacteur de cette partie du rapport se prononce en faveur d'un recours aux impôts accru, et de préférence total, pour le financement de la branche famille : « selon les cas, cette réduction sera compensée soit par l'affectation d'impôts et de taxes supplémentaires, soit par le transfert au budget de l'État du financement de certaines prestations. Ces évolutions sont également de nature à amoindrir la justification du rattachement des prestations familiales à la sécurité sociale (...). Comme la Cour l'a évoqué dans la communication précitée⁸, un financement intégral des prestations familiales par le budget de l'État et l'intégration à un même cadre financier - la loi de finances - qui en résulterait, seraient propices à une mise en perspective globale de l'ensemble des enjeux de la politique familiale comme à un emploi coordonné - qui fait aujourd'hui défaut - de l'ensemble de ses instruments, prestations et avantages fiscaux ».

De tels propos fournissent un exemple de la force des préjugés auxquels sont

souvent confrontées les tentatives d'introduction du raisonnement économique dans les questions de protection sociale. Ainsi le quotient familial est-il, sans l'ombre d'une discussion, assimilé à un mécanisme de réduction d'impôt, et donc à une sorte de prestation familiale croissante avec le revenu, alors que sa raison d'être est la mise en œuvre du principe « à niveau de vie égal, taux d'imposition égal »⁹. Et surtout la branche famille est considérée indépendamment des autres branches, dans une perspective institutionnelle et non pas fonctionnelle. Cette branche est supposée avoir pour vocation l'aide aux familles en raison de leur pauvreté relative, alors qu'une analyse économique sérieuse montrerait qu'il s'agit de faire contribuer à l'investissement dans la jeunesse - dans le capital humain, dont dépend l'avenir des retraites par répartition - les personnes qui n'y participent pas par l'entretien et l'éducation de leurs propres enfants, ou qui y contribuent moins que la moyenne¹⁰.

Dès lors que l'on est enfermé dans le cadre où se cantonne le rapporteur de la Cour sur ce sujet, on ne voit plus les rapports d'échange qui permettent le fonctionnement de la sécurité sociale en dépit de l'absurdité économique des lois et règlements qui président audit fonctionnement. Pourtant, ce qui se passe réellement est limpide : les adultes contribuent à la préparation des futures pensions en engendrant des enfants, en les entretenant, en les éduquant, en finançant leur formation initiale et les soins médicaux dont ils ont besoin ; puis, quand les bénéficiaires de ces apports sont devenus adultes et participent à la production, en échange de ce qu'ils ont reçu antérieurement ils paient les pensions et les soins médicaux des membres de la génération qui a jadis

(8) Communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des LFSS de l'Assemblée nationale, le financement de la branche famille, juin 2013.

(9) Sur ce point, voir J. Bichot, *Le quotient familial : le vrai débat*, Dr. soc. 1981. 478.

(10) V. par ex. J. Bichot, *Contributivité des retraites par répartition et politique familiale globale*, in D. Girard (Dir.), *Solidarités collectives - Famille et solidarités*, L'Harmattan, 2004, p. 11-26.

investi dans leur capital humain. Telle est la réalité économique : un échange entre générations successives. Les contributions qui donnent un contenu réel aux droits à pension que la sécurité

sociale et les régimes complémentaires attribuent aux actifs ne sont pas les cotisations vieillesse, base juridique de ces droits, mais tout ce qui concourt à l'investissement dans la jeunesse.

II - La contributivité malmenée par l'organisation de l'assurance maladie et de la formation initiale

Comme il vient d'être signalé, l'une des contributions à l'investissement dans la jeunesse, et donc à la préparation des futures retraites, est la prise en charge de l'assurance maladie des enfants, adolescents et jeunes adultes en formation. Il convient d'y ajouter la couverture des frais liés à la maternité et à la procréation médicalement assistée, actuellement financés dans le cadre de l'assurance maladie¹¹. Économiquement, il ne s'agit pas fondamentalement d'assurance, mais plutôt du financement d'une partie de l'investissement dans la nouvelle génération. Comme ceux destinés aux prestations familiales, les versements qui servent à payer ces dépenses d'investissement dans le capital humain sont économiquement contributifs en matière de retraites ; il serait logique qu'ils le soient aussi juridiquement.

La même remarque doit être faite à propos de la part des ressources fiscales qui, dans l'organisation actuelle des choses, sert à financer la formation initiale. De la maternelle à l'université, les études constituent une part importante de l'investissement dans le capital humain, et donc de la préparation des futures retraites par répartition. Les faire financer par des impôts, versements dépourvus de contrepartie, est une organisation juridique dont la rationalité économique n'a rien d'évident. Le bon sens voudrait que les sommes qui

servent à cet investissement soient prélevées dans le cadre d'une contribution destinée à financer les divers aspects de l'investissement dans la jeunesse, contribution productive de droits (éminemment contributifs !) à pension. Si la France et bien d'autres pays pâtissent d'une quantité exagérée de prélèvements obligatoires sans contrepartie, c'est en raison d'une organisation législative et réglementaire qui ne tient pas convenablement compte de ces réalités économiques pourtant basiques et facilement compréhensibles.

Revenons maintenant à l'assurance maladie, dont la part destinée à la procréation et aux enfants est très minoritaire. Une grosse partie des soins médicaux et paramédicaux est destinée aux retraités, lesquels contribuent peu à leur financement, principalement assuré par les actifs. Deux observations doivent être faites préalablement au traitement de ce sujet.

Premièrement, la mode actuelle qui voudrait faire reposer sur l'impôt le financement de l'assurance maladie est nocive au bon fonctionnement de l'économie. Les économistes estiment majoritairement qu'un taux très élevé de prélèvements obligatoires sans contrepartie est un frein à l'activité. Or chacun ressent le besoin d'être couvert contre le risque de ne pas pouvoir payer les soins dont

(11) Les progrès spectaculaires de la manipulation génétique de l'œuf avant sa nidation *in utero*, susceptibles notamment de permettre le remplacement de gènes qui provoquent des maladies ou les aggravent, déboucheront peut-être sur un important développement de la PMA, dont la prise en charge pourrait dès lors représenter des sommes fortement croissantes.

il pourrait avoir besoin. L'utilité d'une couverture maladie et accidents est parfaitement ressentie par la population, si bien que payer pour en bénéficier serait considéré comme parfaitement normal en l'absence d'une prétendue gratuité, purement apparente car le payeur en dernier ressort n'est jamais l'État, mais toujours le contribuable-cotisant. Se libérer de l'impératif « politiquement correct » d'un financement fiscal de l'assurance maladie serait économiquement très bénéfique.

Deuxièmement, il est possible d'avoir un financement à la fois contributif et redistributif. Peu de citoyens sont partisans d'une médecine à plusieurs vitesses, qui soignerait les riches nettement mieux que les pauvres parce que ceux-ci paient des primes d'assurance plus modestes. Conforme au principe constitutionnel de fraternité, une contribution proportionnelle aux moyens de chacun, créatrice de droits à prise en charge, ne pose pas de problème : elle existe déjà pour les revenus professionnels, il suffirait de l'étendre aux revenus du patrimoine. Une cotisation personnelle sur l'ensemble des revenus, car il ne faut pas oublier la nécessaire suppression de cette fiction que constituent les cotisations patronales¹², résoudrait la quadrature du cercle pour l'assurance des adultes non retraités : ils seraient de vrais assurés, mais des assurés « sociaux », c'est-à-dire payant au prorata de leurs revenus.

Reste donc d'une part les enfants et les jeunes en formation, d'autre part les retraités. Pour ces deux catégories, malgré l'absence de revenus professionnels, le bénéfice de l'assurance maladie peut être organisé conformément au principe de pleine contributivité (économique et juridique) : au début de la vie, la couverture santé financée par les actifs ferait *de jure* partie des apports à l'investissement dans la jeunesse ouvrant des droits à pension ; et à la fin de la vie, la couverture santé, incluant la couverture dépendance, serait financée, comme les pensions, par les cotisations vieillesse.

Ceci contribue à montrer que, si la mauvaise organisation actuelle des échanges entre générations successives et le parti-pris en faveur de la fiscalité empêchent de faire fonctionner la protection sociale et la formation initiale selon la logique contributive de l'échange fraternel, il ne serait pas très difficile, ni techniquement ni juridiquement, de réaliser une réorganisation d'ensemble basée sur le principe d'une contributivité inséparablement économique et juridique.

Malheureusement, la contributivité pleine et entière est menacée par une tendance à la dégradation, tendance que l'on peut préciser en faisant un parallèle avec un mécanisme perturbateur de l'ordre monétaire : la loi de Gresham.

III - La loi de Gresham de la contributivité

Ce qui précède a mis en évidence un problème majeur du système français de protection sociale : le fait que la contributivité juridique est trop souvent construite en porte-à-faux par rapport à la contributivité économique. Le

système des retraites par répartition en fournit un exemple de très grande taille (en France, 14 % du PIB) : en son sein, la contributivité économique et la contributivité juridique n'ont quasiment aucun point commun. Nous allons voir

(12) V. A. Robinet et J. Bichot, *La mort de l'État providence ; vive les assurances sociales*, Les Belles-Lettres, 2013, chapitre « La fiche de paie vérité ».

que l'avènement d'une telle situation peut être analysé en s'inspirant de la loi de Gresham - économiste anglais du milieu du XVI^e siècle qui étudia les conséquences d'une diminution de la teneur en argent des pièces d'un shilling lors d'émissions successives.

Thomas Gresham constata que - dans la circulation - la mauvaise monnaie chassait la bonne : les pièces de bon poids et de bon aloi étaient largement thésaurisées, tandis que les pièces dont l'alliage contenait moins de métal précieux étaient rapidement remises en circulation, servant préférentiellement au paiement des achats et des dettes - un comportement tout-à-fait logique. Dans ce dont il est question ici, la teneur en argent des pièces est remplacée par la teneur en contributivité économique des dispositions créant une contributivité juridique.

Comme la valeur nominale d'une pièce, la contributivité juridique résulte d'une décision du prince ; quant à la contributivité économique d'une disposition législative ou réglementaire, elle est comparable à la quantité de métal précieux effectivement présente dans une pièce. Nous sommes là confrontés à la différence fondamentale qui existe entre ce qui est nominal et politique (le pouvoir libérateur d'une pièce, l'attribution de droits sociaux en fonction de certains versements) et ce qui est une réalité matérielle ou économique. Dans le cas des retraites par répartition, la teneur en contributivité économique des droits à pension attribués au prorata des versements de cotisations vieillesse est voisine de zéro.

Il en va tout autrement pour les retraites par capitalisation : dans leur cas, les droits à pension attribués en fonction du versement de cotisations ont un indice élevé de contributivité économique

puisque ces cotisations servent (normalement) à investir¹³, et contribuent alors véritablement à rendre possible le versement de pensions des décennies plus tard. Des droits attribués, en répartition, au prorata des investissements réalisés dans le capital humain - dans la jeunesse, dont les membres devenus actifs paieront un jour les pensions de leurs aînés - seraient eux aussi pleinement contributifs, mais ce n'est pas ainsi que le législateur (ou les partenaires sociaux, dans le cas des retraites complémentaires) ont organisé les retraites par répartition : ils ont agi de telle manière que sont émis selon la loi ou la convention collective ce que, dans *L'ordre social*, Jacques Rueff appelait des « faux droits »¹⁴.

Dans le chapitre intitulé « Voyage au pays des faux droits », J. Rueff écrit : « un droit est vrai ou faux suivant que son volume est égal ou supérieur à la valeur des richesses qu'il enveloppe. » Une pièce de monnaie « enveloppe » comme richesse la valeur de l'or ou de l'argent contenu dans l'alliage qui la constitue : c'est pourquoi la pièce à faible teneur en métal précieux que la loi oblige à recevoir comme si elle était faite d'or ou d'argent quasiment pur confère à son porteur un pouvoir d'achat qui est un faux droit. Quand le Prince ou le législateur impose de recevoir ces monnaies de faible valeur intrinsèque en paiement à égalité avec la pièce dont le poids et l'aloï sont corrects, les pièces ayant cette caractéristique (la « bonne monnaie » selon Gresham) ne sont plus utilisées comme moyens de paiement, mais comme réserve de valeur, en attendant que l'autorité détentrice du pouvoir de légiférer, qui souvent varie, décrète un retour à la « bonne monnaie ».

On peut parler de loi de Gresham de la contributivité s'il est avéré que les

(13) Les cotisations servent à investir excepté lorsque le fonds de pension s'en sert pour souscrire des titres de la dette publique qui financent des frais de fonctionnement non couverts par l'impôt.

(14) V. J. Rueff, *L'ordre social*, publié chez Sirey en 1945, et cité ici d'après l'édition des œuvres complètes, réalisée par Plon, en 1981 pour ce qui est du volume IV consacré à *L'ordre social*.

dispositions législatives et réglementaires dont le contenu en contributivité économique est faible ont tendance à remplacer (à « chasser », selon la formulation classique de la loi de Gresham) celles qui sont riches en contributivité économique. Les droits à pension étant attribués, dans les systèmes de retraites par répartition, au prorata de cotisations vieillesse destinées à être immédiatement dépensées pour fournir des moyens de paiement aux retraités (et non pour investir en vue de donner un contenu réel aux promesses de pensions futures), ces droits n'ont aucune valeur intrinsèque : leurs porteurs font exclusivement confiance à la volonté et à la capacité du Prince qui sera en fonction quelques décennies plus tard d'obliger les futurs actifs à verser des cotisations vieillesse et des impôts, et à emprunter si cela ne suffit pas.

Dans les systèmes de retraites par répartition, en France et dans bien d'autres pays, l'émission de droits à pension au prorata des cotisations vieillesse a conduit à mettre en circulation des droits en quantité très supérieure à ce que l'investissement réalisé dans la jeunesse permettrait d'honorer sans augmenter fortement le taux des cotisations vieillesse, sans recourir à l'impôt, et sans emprunter. Dès lors que l'on peut attribuer des droits à pension, en répartition, indépendamment de l'investissement réalisé dans le capital humain, il se passe l'équivalent du remplacement dans les paiements des pièces de métal précieux par les pièces de billon auxquelles la loi confère valeur libératoire : ces droits perdent progressivement du pouvoir d'achat, ce qui conduit le Prince à en émettre de plus en plus, avec une probabilité croissante de les voir se dévaloriser rapidement.

Pour les retraites par répartition, le poids des normes juridiques arbitraires se généralise, tandis que les normes juridiques cohérentes avec la réalité économique (notamment les droits à pension liés à l'éducation des enfants)

s'amenuisent dans les codes de la sécurité sociale, des impôts, du travail, et dans les LFSS, comme les pièces de bon poids et de bon aloi disparaissent de la circulation au fur et à mesure de l'émission de pièces contenant de moins en moins de métal précieux. Concrètement, cela s'est traduit par la diminution des prestations familiales en pourcentage de l'ensemble des prestations sociales, et des cotisations famille au sein des cotisations sociales.

En 1982, d'après les comptes de la sécurité sociale, les prestations familiales s'élevaient à 80 MdF en Métropole pour le régime général, et l'équivalent pour la branche vieillesse atteignait 103 MdF ; en 2016, les premières ont atteint 29,4 Md € contre 113 pour la vieillesse : le rapport est passé de 0,78 à 0,26, une division par 3. Certes, la prise en compte des dépenses de formation initiale d'une part, et de retraites complémentaires d'autre part, pourrait aboutir à des chiffres quelque peu différents, mais la tendance de long terme est claire : à l'intérieur de la sécurité sociale, les contributions purement juridiques (formant la plus grosse part des recettes des pensions) ont pris l'ascenseur pendant que les contributions à fort contenu économique (les dépenses en faveur de la jeunesse) montaient par l'escalier.

L'usage de monnaies métalliques pauvres en métal précieux pouvait donner, durant un certain temps, de bons résultats : les prix augmentaient, la production et le commerce faisaient de même. Mais ensuite se posait le problème de la confiance : des personnes en nombre croissant se rendaient compte que ce qu'elles avaient dans leur escarcelle manquait de valeur réelle, puisque le Prince pouvait facilement multiplier ces signes peu coûteux à fabriquer ; en cherchant à s'en débarrasser elles provoquaient l'effondrement de la valeur d'échange de ce billon, et c'était la crise.

Le recours à des contributivités juridiques de mauvais aloi dans le champ de

la protection sociale produit des effets similaires : il permet initialement un développement rapide des prestations et des recettes, mais au bout d'un certain temps les gens commencent à se méfier. Nous y arrivons : de nombreux jeunes disent, en exagérant, qu'ils n'auront pas de retraite. La confiance a fondu comme neige au soleil parce que la population n'est pas constituée que de bécassons à qui il est possible de faire prendre très longtemps des vessies pour des lanternes.

Quelle est alors la réaction des pouvoirs publics ? Que ce soit pour la monnaie métallique du temps de la royauté, ou pour la sécurité sociale sous la République, cette réaction est le recours à la contrainte. Le passage des cotisations aux impôts est l'équivalent contemporain du cours forcé décrété pour les monnaies métalliques de mauvais aloi et pour les assignats qui leur ont succédé. Quand le contenu en contributivité éco-

nomique diminue dans le domaine de la protection sociale, les pouvoirs publics cherchent à maintenir le système en l'état par un recours de plus en plus grand aux prélèvements obligatoires sans contrepartie. La contrainte étatique remplace progressivement l'échange entre citoyens.

Bien des raisons idéologiques, généralement centrées sur la solidarité, sont fournies pour justifier le recours croissant aux impôts comme ressource pour la sécurité sociale, mais il s'agit là d'un habillage camouflant une réalité désagréable : à savoir que l'émission massive de faux droits au sens de Rueff a rendu impossible un fonctionnement du système basé sur l'échange. Les contributivités juridiques n'étant plus solidement adossées aux contributivités économiques, la survie du système, à défaut de réforme majeure, ne tient plus qu'à la capacité de l'État à lever l'impôt.

IV - le divorce entre contributivité juridique et contributivité économique fait le malheur des populations ; il faut reconstruire ce couple

L'écart qui s'élargit entre la réalité économique et la fiction juridique provoque dans divers domaines de profondes discordances. La non-contributivité des cotisations famille, affirmée dans le rapport de la Cour des comptes cité plus haut, en est un exemple. Pour des esprits qui raisonnent dans le cadre exigüe d'une branche de la sécurité sociale - en l'espèce, la branche famille -, l'absence de contributivité juridique des cotisations famille est naturelle, évidente, inévitable : ce ne sont pas ces cotisations qui ouvrent droit aux prestations familiales, et il n'existe aucune raison valable pour conditionner lesdites prestations au versement de ces cotisations. Pourtant, si l'on regarde les choses de plus haut, de façon à voir l'ensemble du tableau, et

non plus seulement ce petit coin qu'est la branche famille, on constate ce qui suit : en versant des cotisations famille, les travailleurs contribuent à l'entretien des enfants et adolescents, et donc à la préparation des retraites.

Ces cotisations famille constituent bel et bien une contribution ; simplement, cette contribution ne peut pas ouvrir des droits au sein de la branche famille : ce sont des droits à pension qui devraient être accordés en échange de cet apport. La contributivité économique de ces cotisations est indubitable, mais le législateur, enfermé dans une conception « en silos » de la sécurité sociale (les branches, les risques) ne l'a pas traduite en créant la contributivité juridique qui

pourrait (et devrait en bonne justice) lui être associée. Faute de découvrir et d'exploiter l'or que le sous-sol recèle en quantités conséquentes, les pouvoirs publics multiplient les monnaies de bil- lon.

Si la branche famille est un silo, la sécurité sociale en est un autre, qui le contient, et qui produit des effets per- vers analogues. Considérons en effet la formation initiale, qui en France est financée essentiellement par l'impôt. Économiquement, elle constitue un investissement dans le capital humain, et cet investissement participe à la prépa- ration des futures pensions, tout comme l'entretien et l'éducation des enfants par leurs parents et comme les presta- tions familiales. Il serait donc tout-à-fait logique de financer cet investissement par des versements contributifs, qu'on les nomme cotisations ou contributions ou autrement, c'est-à-dire des verse- ments récompensés par des droits à pension. La routine du financement fis- cal, en la matière, est la conséquence malheureuse de l'enfermement du légis- lateur dans des conceptions irréalistes mais traditionnelles. Là encore, il a de l'or sous les pieds, mais il impose à la population des monnaies de cuivre.

L'une de ces conséquences a été poin- tée : il s'agit de la fiscalisation croissante des ressources de la protection sociale, qui a fait passer celle-ci de la forme assurances sociales à la forme État providence¹⁵. La régression du finance- ment contributif, en particulier concer- nant l'assurance maladie, devenue en France un droit ouvert à toute personne, indépendamment - même si elle dis- pose d'une capacité contributive - de ses participations au financement de cette assurance, entraîne des conséquences importantes : l'une des motivations déci- sives qui poussent nos contemporains à se rendre utiles a été supprimée.

Quand on sait qu'une bonne couverture en cas de maladie ou d'accident résulte du paiement de cotisations consé- quentes, l'incitation à travailler n'est pas la même que si cette couverture est acquise en tout état de cause. Certes, des personnes vertueuses mettront un point d'honneur à payer leur écot, mais le sens du devoir n'est pas inné : il s'ac- quiert, s'entretient, et il n'est pas inu- tile de le soutenir en faisant appel non seulement à l'altruisme et à l'obligation légale, mais aussi à l'intérêt personnel. Si l'altruisme était une vertu universelle- ment répandue, il ne serait par exemple pas nécessaire d'organiser la production de biens et de services en s'appuyant sur le désir de gagner sa vie, comme on disait jadis. Remplacer des cotisa- tions créatrices de droits par des impôts qui, d'un point de vue égocentrique, n'ont aucune utilité, puisque ce qu'ils financent est un dû, ne peut être réalisé sans dommages que si cette façon de faire reste d'ampleur limitée.

Autrement dit, il est difficile de faire fonctionner efficacement une économie duale, pour ne pas dire schizophrène, dans laquelle seule une moitié de la production se répartit selon la capacité de paiement de chacun, l'autre moitié étant attribuée uniquement en fonction des besoins. Les malheurs d'un pays comme la France viennent pour une part importante du divorce qui existe entre la contributivité économique et la contributivité juridique, parce que chacun a besoin de comprendre qu'il faut travailler et payer des cotisations sociales et des impôts non seulement pour avoir des biens et services mar- chands, mais aussi pour disposer de tous les droits sociaux auxquels nous sommes attachés.

La prospérité économique et la bonne santé sociale de notre pays, et de beau- coup d'autres, dépendent donc de la

(15) V. A. Robinet et J. Bichot, La mort de l'État providence... (op. cit.).

capacité des législateurs à supprimer le dualisme qui existe entre la sphère de l'échange et celle des droits sociaux. Ces derniers doivent être réintégrés dans l'économie d'échange, sous forme d'un échange fraternel (et non marchand). Chacun doit comprendre très concrètement, ressentir, que s'il entend avoir selon ses besoins, il doit fournir selon ses capacités : c'est l'équilibre des droits et des devoirs. Et pour cela il est nécessaire de réviser notre système de contributivités juridiques, qui fonde une grande partie du droit social, pour les mettre en accord avec les contributivités économiques. Si certaines superstructures juridiques - en l'espèce, une partie de notre droit public - ne tiennent pas compte des réalités économiques, et si le législateur s'obstine à rester daltonien, à voir et à peindre juridiquement en rouge ce qui est économiquement en vert, et *vice-versa*, il fera de moins en moins bon vivre sur la planète Terre.

En se référant aux *Recherches sur la nature et la fonction du langage* (1942) de son ami Brice Parain, Albert Camus écrivit en 1944 sa phrase célèbre, « mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde » - malheur qui, à

l'époque, n'était pas minime ! La suite de son texte vise surtout le mensonge, qui à ses yeux « est justement la grande misère humaine ». Ici nous sommes plutôt face à une erreur qu'à un mensonge, notion qui inclut la volonté de tromper. Les législateurs n'ont vraisemblablement pas, historiquement, eu la volonté de tromper : par exemple, en passant à la répartition les pouvoirs publics français ont simplement cherché à sauver, dans une période dramatique, un système de retraites qui avait été créé pour fonctionner par capitalisation, mais qui était ruiné. Ils ont voulu sauvegarder les apparences en continuant à considérer comme juridiquement contributives des cotisations qui avaient économiquement cessé de l'être dès lors qu'au lieu d'être investies elles étaient directement distribuées aux personnes âgées.

Hélas, quand on tient la plume pour rédiger des lois, « se tromper » a quasiment les mêmes conséquences que « tromper ». Il n'y a qu'une issue acceptable : reconnaître que les prédécesseurs ont commis une erreur - *errare humanum est* - et chercher à la corriger, sachant que la suite du dicton s'énonce : *sed perseverare diabolicum*.