

# DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

## Les systèmes

### Organisation de la sécurité sociale

#### Sécurité sociale et croissance économique : une synthèse des études<sup>1</sup>

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Paris)

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

*S'il est difficile, voire impossible, sans verser dans la considération uniquement théorique ou dans l'affirmation proprement idéologique, de mettre indiscutablement en évidence les liens généraux entre croissance économique et sécurité sociale (entendue dans un sens large), il est réaliste d'étudier la nature et l'orientation de ces liens, dans leur diversité. L'étude a été menée autour des mécanismes liant sécurité sociale et croissance économique dans quatre domaines : marché du travail ; consommation et épargne ; démographie ; capital humain. Dans les pays développés et en développement, les travaux de recherche s'attachent à évaluer des impacts bien précis dans des contextes bien précis. Leur rassemblement n'aboutit pas à des conclusions forcément tranchées, mais procure des raisonnements éclairants, dont il est possible de tirer des conclusions de portée plus générale. Au final, il ressort que la sécurité sociale ne doit pas uniquement s'envisager comme un coût comptable mais peut parfaitement se comprendre comme un investissement économique. En ce sens, la sécurité sociale est bien un investissement social.*

1

**Mots clés** | PROTECTION SOCIALE – Sécurité sociale – Évaluation – Croissance – Économie – International – AISS – Investissement social

Cet article se veut, d'une part, apport de connaissance et de synthèse, et d'autre part, élaboration d'un raisonnement

sur un sujet éminemment compliqué et débattu : les liens entre sécurité sociale et croissance économique.

(1) Ce travail, établi à partir des travaux de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (AISS) et des travaux réalisés pour l'AISS, notamment de vastes revues de littérature, est une synthèse. Il documente une thèse qui est celle de l'AISS : la sécurité sociale est un outil, toujours davantage nécessaire, au développement socio-économique. C'est le cas dans les pays en développement, qui ont besoin d'étendre la couverture des risques sociaux

Abordant le sujet dans un double sens strict, d'innombrables études portent sur les conséquences des programmes de sécurité sociale (conçus, dans un sens restreint, comme ensemble de mécanismes assurantiels obligatoires) sur la croissance économique (conçue, elle aussi, dans une acception limitée au PIB). Dans un double sens large, d'autres études, probablement aussi innombrables, portent sur les conséquences des programmes de sécurité sociale (conçus, dans une visée large, comme l'ensemble des instruments et mécanismes de protection sociale) sur la croissance (conçue dans une visée large, dépassant les seuls indicateurs économiques pour s'étendre à tous ceux du bien-être).

Au-delà des questions relatives à la soutenabilité financière de la protection sociale, les questions de conciliation de la redistribution avec la compétitivité économique sont au cœur des interrogations actuelles sur les évolutions des programmes de sécurité sociale<sup>2</sup>. Les coûts et modes de financement des systèmes sont-ils à l'origine de problèmes de compétitivité ou de faible croissance ? En particulier en période de crise, la sécurité sociale est doublement observée : comme un amortisseur des conséquences de la crise, mais aussi comme un amortisseur possible de la reprise.

En l'espèce, la mesure de l'impact de la sécurité sociale ne saurait passer uniquement par le canal de ses modalités de financement qui pèsent sur les grands équilibres macro-économiques. Il faut se pencher sur les conséquences de ses dépenses. Les diverses prestations servies par la sécurité sociale

sont-elles plus ou moins favorables à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi ?

Ses détracteurs rappellent les limites de la sécurité sociale (possibles désincitations au travail, clivage générationnel, déficits). Ses défenseurs soulignent ses performances (espérance de vie croissante, limitation des inégalités, santé améliorée de la population, moindres effets des crises économiques). Érigé, par les uns, en locomotive du progrès et de la croissance, la sécurité sociale est critiquée, par les autres, en tant qu'entrave à la compétitivité. Ce débat est cyclique. Vantée en 2008-2009, car assurant une demande intérieure minimale constante et jouant un rôle d'amortisseur de crise, la sécurité sociale a ensuite été à nouveau attaquée comme source de déséquilibres économiques.

Deux conceptions radicalement différentes traversent le sujet. Selon la première, probablement dominante aujourd'hui, plus de croissance et de compétitivité impliquerait moins de protection sociale, en raison des coûts que celle-ci engendre. Dans une seconde conception, compétitivité, croissance et cohésion sociale sont complémentaires et se renforcent réciproquement. Ce qui importe n'est pas tant le montant des prélèvements obligatoires que leur utilisation pour l'investissement et la préservation de la cohésion sociale.

Sur fond d'oppositions théoriques, les chercheurs débattent pour savoir si les programmes de sécurité sociale peuvent promouvoir ou inhiber la croissance économique, mais peu d'études empiriques

pour maîtriser leur croissance et assurer le bien-être de leurs populations. C'est le cas dans les pays développés, qui ne doivent pas rationner mais rationaliser leurs programmes de sécurité sociale dans une visée d'adaptation à leurs nouvelles réalités économiques et sociologiques. Dans les deux contextes, le raisonnement est proposé afin de faire valoir ce qu'il est désormais convenu d'appeler des logiques d'investissement social, en faveur d'une croissance dite inclusive. Il a été présenté à Panama en novembre 2016 à l'occasion du Forum mondial de la sécurité sociale. Il est disponible, en quatre langues, sous le titre "L'impact socio-économique de la sécurité sociale" sur le site [www.issa.int/fr](http://www.issa.int/fr).

(2) En témoignent, entre autres, les travaux, en France, du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS). Créé en 2012, il est chargé d'établir un état des lieux du système de financement de la protection sociale et de formuler des propositions d'évolution.

abordent directement la relation globale. Les travaux traitent de l'impact causal des programmes de sécurité sociale sur les résultats intermédiaires à la croissance économique.

Si les liens sont discutés et disputés, autant dans les cénacles académiques que dans le monde politique, des conclusions mitigées ressortent des travaux menés autour de quatre grands domaines. En matière de marché du travail, l'ensemble des branches de sécurité sociale contribue, chacune à sa manière, aux incitations et désincitations possibles à l'exercice d'une activité professionnelle. Les programmes de sécurité sociale se transforment dans l'optique d'être toujours plus favorables à l'emploi.

Sur le registre de la consommation, de l'épargne et même de l'investissement, les programmes de sécurité sociale sont, par construction, des soutiens à la consommation. Les conséquences, à

moyen et long terme, de ce soutien ne sont pas clairement déterminées. Il en va de même des liaisons avec l'épargne. En revanche, il apparaît une nouvelle fonction directe d'investissement dans le capital productif.

Sur le plan de la démographie, la sécurité sociale a incontestablement des performances de grande portée sur la santé, ce qui est toujours positif pour la croissance. Les liens avec la fécondité sont moins évidents. Reste que disposer d'une population jeune, dynamique et formée est un atout pour la croissance.

En ce qui concerne le capital humain, les liaisons font l'objet d'un *corpus* d'études et de conclusions moins dense. Il apparaît en tout cas nettement une chaîne causale entre, d'une part, maintien et amélioration du capital humain par la sécurité sociale, et, d'autre part, performances économiques.

## I - Sécurité sociale et croissance : des liens discutés et disputés

Les impacts de la sécurité sociale sur la croissance font l'objet d'une immense littérature aux résultats contrastés, dans la sphère académique, et disputés, dans la sphère politique. Des travaux critiques vont insister sur les effets pervers, notamment en termes

de coûts et de désincitation au travail. Des travaux plus favorables vont insister sur la cohérence possible entre des dépenses publiques et des réalisations sociales, une cohérence qui cherche à se nommer dans l'expression « investissement social »<sup>3</sup>.

(3) À ce sujet, on se permet de renvoyer à J. Damon, L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue, RDSS 2015. 722.

**Un corpus d'études**

Cet article synthétise les principales observations tirées d'un travail lui-même de synthèse sur un *corpus* d'études dont les conclusions et méthodes ont été rassemblées dans des revues de littérature. L'Université de Maastricht a ainsi produit pour l'AISS une base de données sur les articles traitant des impacts socio-économiques de la protection sociale, impacts étudiés dans les différentes branches de la protection sociale. Les experts de Maastricht ont également réalisé des revues de littérature dont un panorama de synthèse des connaissances à tirer de près de 200 articles académiques, d'horizons variés, principalement tirées des revues anglo-saxonnes d'économie dont *The Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *American Economic Review*, *Quarterly Journal of Economics*. Il s'est agi également d'une lecture des principaux rapports d'institutions internationales abordant, d'ailleurs de plus en plus souvent ces sujets, dont l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI. La base de données et neuf revues de littérature (par branches de protection sociale) sont disponibles à l'adresse [www.issa.int/fr\\_FR/topics/impact/branch-literature](http://www.issa.int/fr_FR/topics/impact/branch-literature). Cet article se veut ici mise à disposition des conclusions de travaux généralement anglo-saxons, presque systématiquement en anglais, à disposition du public français.

4

**A - Un champ de recherches en expansion**

Alors qu'une grande partie de la littérature académique portant sur la sécurité sociale a mis l'accent sur le rôle que les programmes de sécurité sociale jouent dans la fourniture d'un filet de sécurité pour les membres vulnérables de la société et dans la réduction des inégalités au sein des sociétés, moins de travaux se penchent sur les conséquences de ces programmes pour la croissance. Ou bien s'ils s'y penchent c'est pour en critiquer les coûts et charges, dans les comptes publics, sans prendre en considération les impacts et les produits sur la société.

Le sujet des relations entre sécurité sociale et croissance économique fait ainsi l'objet, historiquement, de positions théoriques opposées. Il devient le thème d'études empiriques fouillées.

Il n'en restera pas moins, toujours, un élément de controverses d'abord d'ordre politique. Empiriquement, il est difficile, sans verser essentiellement dans des appréciations partisans, de distinguer les effets généraux de la sécurité sociale, envisagée dans sa globalité, sur la croissance économique, envisagée elle-même dans sa globalité. De vénérables positions théoriques et politiques, aux premiers rangs desquelles les diverses traditions libérales et socialistes, s'opposent en la matière<sup>4</sup>.

En revanche, des recherches moins ambitieuses dans leur thème mais de portée plus spécialisée et aux méthodes et résultats étayés s'intéressent non pas aux conséquences globales mais aux résultats intermédiaires (par exemple, sur les marchés du travail, la consommation et l'épargne, etc.) à travers lesquels les programmes de sécurité sociale peuvent affecter la croissance économique.

(4) Deux figures intellectuelles marquent le débat : les économistes F. Hayek et J.-M. Keynes. Pour un ouvrage de synthèse sur ces controverses essentielles, v. N. Wapshott, *Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics*, W. W. Norton, 2013.

Ces études économiques passent par les méthodes les plus sophistiquées (évaluations randomisées, expériences naturelles, microsimulation, etc.) en traitant des données administratives mises à la disposition des chercheurs ou des données d'enquêtes qu'ils produisent. Partout dans le monde développé, comme dans le monde en développement, cette littérature est en pleine expansion, donnant à mieux comprendre les mécanismes rattachés aux programmes de sécurité sociale, dans leur grande diversité.

### B - Inhibition ou stimulation de la croissance ?

Certains économistes soutiennent que les programmes de sécurité sociale inhibent la croissance économique en générant des dépenses publiques improductives, affaiblissant la vitalité des marchés du travail et en évinçant l'épargne personnelle. D'autres soutiennent exactement le contraire : les programmes de sécurité sociale stimulent le développement économique, dans les pays développés comme dans les pays en développement.

Ces recherches soutiennent, ainsi, que les dépenses de sécurité sociale, singulièrement quand elles visent la lutte

contre les inégalités, encouragent la croissance économique en augmentant la demande et la consommation des personnes à faible revenu. La demande accrue conduira à la création d'emplois et à l'amélioration de la croissance.

Toujours dans cette veine d'idées, les dépenses de sécurité sociale, jusqu'à un certain point, améliorent la productivité en protégeant des travailleurs déclassés économiquement et socialement par le changement technologique. En l'espèce, la sécurité sociale n'est pas considérée comme un outil en faveur de la croissance, mais comme un instrument limitant les conséquences négatives de la croissance.

Des programmes tels que les pensions publiques de retraite et les transferts monétaires encouragent à la fois le développement du capital humain et des investissements productifs en direction d'individus économiquement vulnérables. Ces programmes, dans les pays en développement, permettent à ces personnes de participer à des marchés émergents, de structurer en partie le secteur informel et de catalyser la croissance économique. La sécurité sociale, car elle formalise des situations et activités, en particulier dans la sphère professionnelle, a une fonction de déclencheur de la croissance, ne serait-ce que dans les chiffres officiels.

## II - Sécurité sociale et travail : des liens denses et réciproques

Le premier sujet à traiter est celui du travail. C'est du travail que naissent la croissance et le possible financement de la sécurité sociale. Ce constat d'évidence est d'autant plus vrai dans les régimes d'essence bismarckienne (où le travail fait la cotisation qui, elle-même, fait la sécurité sociale), mais il est également parfaitement fondé dans les régimes d'essence beveridgienne (où

le travail fait l'impôt qui fait la sécurité sociale).

Le sujet a à voir avec les modalités de financement de la sécurité sociale (quels équilibres entre l'impôt et la cotisation ?), mais surtout avec la nature et l'orientation des différents programmes, dans les différentes branches, de sécurité sociale.

La sécurité sociale, par sa nature de couverture de risques, pose un problème très classique dit d'« aléa moral ». Autrement dit, des personnes qui autrement travailleraient peuvent choisir de se retirer du marché du travail en présence d'un programme de sécurité sociale qui vient les rémunérer. Le sujet de l'« aléa moral » peut être discuté d'un point de vue philosophique. Il s'agit d'une réalité économique et assurantielle. La grande question n'est pas tant de savoir s'il existe, mais de mesurer son ampleur. Certains exagèrent la portée de l'aléa moral, d'autres en nient l'importance. De fait, la manière dont sont façonnés et organisés les risques emploi, invalidité ou accidents du travail, a un impact sur des individus qui sortent du marché du travail alors que ce ne devrait pas forcément être le cas.

De telles sorties du marché du travail, si suffisamment répandues, peuvent affaiblir la dynamique du marché du travail et entraver la croissance économique. La recherche, néanmoins, ne présente pas une image uniforme de l'existence et, surtout, de l'intensité d'un tel risque de désincitation à l'activité professionnelle.

L'aléa moral posé par les programmes de sécurité sociale est un fait. C'est son intensité, potentielle ou avérée, qui est problématique<sup>5</sup>. Celle-ci varie géographiquement, bien entendu, mais aussi en fonction de la nature et de l'organisation des programmes qui créent un effet désincitatif pour le travail plus ou moins grand. Depuis les années 1990, surtout, nombre de gouvernements ont modifié leurs programmes afin de réduire l'aléa moral. C'est la logique, plus ou moins soutenue, du *workfare*, pour rattacher le plus possible le bénéfice de prestations sociales à l'exercice d'une activité professionnelle. Tout comme l'intensité de l'aléa moral est profondément, voire passionnément, débattue, il en va de même

pour les politiques cherchant à aller dans le sens de davantage de *workfare*.

Au sujet du marché du travail, ce sont, d'abord, les allocations chômage qui font l'objet d'interrogations et d'investigations. On peut distinguer deux traditions de recherche, traitant de l'impact des allocations chômage sur le marché du travail. Elles produisent des résultats divergents. Le premier courant, influencé par la théorie économique néoclassique, soutient que les allocations de chômage diminuent la participation au marché du travail car elles seraient, par essence, désincitatives. Le second courant, influencé par la théorie économique keynésienne, estime que les allocations chômage aident à garder les chômeurs connectés au marché du travail, en particulier en période de récession économique. Ce volet de la recherche autour de la sécurité sociale est l'un des plus fournis, aux conclusions toujours bataillées politiquement.

Les liens entre marché du travail et sécurité sociale sont également appréciés à l'aune des retraites. Celle-ci sont fondamentalement (elles ont été créées pour cela) des désincitations à l'activité. Selon leurs paramètres, elles éloignent du marché du travail, à plus ou moins bon escient, des personnes qui pourraient et même parfois voudraient continuer à travailler. C'est le cas, en particulier, du sujet des pré-retraites. Plus globalement, le sujet pour la croissance, au-delà du thème macro-économique de la soutenabilité des divers régimes de retraite, est celui de l'âge du départ à la retraite. Cette variable a une incidence considérable sur la vie des gens, et une incidence notable sur la croissance. Les études indiquent que les pays peuvent augmenter leurs forces de travail et réduire les dépenses sur les pensions de retraite en augmentant l'âge de la retraite, ce qui se légitime notamment par la progression de l'espérance de vie.

(5) À ce sujet, en français, v., entre autres, J. Tirole, *Économie du bien commun*, PUF, 2016.

Néanmoins, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite peut aussi avoir des conséquences inattendues dans l'équilibre général de la sécurité sociale. Certaines des économies dans le paiement des prestations de retraite sont compensées par une augmentation du nombre de travailleurs âgés bénéficiaires de prestations de chômage ou d'invalidité.

La leçon générale est que l'étude des programmes de sécurité sociale doit se faire, d'abord, isolément les uns des autres, mais toujours avec un bouclage permettant d'imaginer des conséquences globales, d'abord sur la sécurité sociale, ensuite sur la croissance.

La sécurité sociale a un impact sur les travailleurs handicapés, qu'elle cherche soit à compenser les sorties obligées du marché du travail car le niveau de handicap le commande, soit, à l'inverse, à permettre le maintien sur le marché du travail de personnes handicapées à productivité diminuée. Dans le premier cas, le programme d'invalidité se comprend comme un coût, de l'autre comme un investissement. Sur le plan de l'aléa moral, un certain nombre d'études indiquent que les prestations d'invalidité peuvent avoir un effet désincitatif pour certains travailleurs handicapés. Tout est ici affaire de niveaux de déficience et de niveaux de compensation. Afin de lutter contre cet aspect désincitatif, les programmes se réforment pour permettre, par exemple, le cumul partiel des revenus d'activité et d'une prestation, ou bien encore avec des primes de retour à l'activité, parfois même des contrats de travail particuliers. On trouve, dans certains pays, des secteurs économiques qui organisent des services de réadaptation aux travailleurs handicapés afin qu'ils puissent réintégrer le marché du travail. Le lien avec le marché de l'emploi et, partant, la croissance est fonction, d'une part, de l'objectif fixé par le programme, et, d'autre part, des

paramètres mêmes du programme.

Les prestations d'assurance maladie ont leur impact sur le marché du travail. Certaines prestations - non pas les remboursements de dépenses de soins, mais les indemnités pour les salariés malades et absents - peuvent avoir un effet désincitatif pour certains travailleurs, mais pas pour les travailleurs souffrant de maladies à long terme. Des politiques de congé maladie partiels peuvent aider certains travailleurs à rester sur le marché du travail. Certaines recherches soutiennent que les prestations maladie réduisent, à long terme, l'absence au travail et augmentent la productivité. Ce résultat des économistes n'a rien de contre-intuitif. Il signale un fait clair : les systèmes d'assurance maladie permettent une amélioration de l'état de santé de la population, des salariés en particulier.

Les accidents du travail - qui sont historiquement le premier risque de sécurité sociale - sont peu étudiés au regard du marché du travail. Ils sont conçus avant tout comme des conséquences du marché du travail, et leurs effets désincitatifs ou de prise de risques exagérés sont considérés comme faibles. L'organisation de la couverture des accidents du travail, depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, est vue d'abord comme une condition de la croissance, sécurisant les travailleurs comme les employeurs, et non comme un problème de désincitation avec des conséquences inhibitrices pour la croissance économique.

Enfin, les prestations familiales, jouent également un plein rôle sur le marché du travail. D'abord elles ont, pour beaucoup, été instituées pour accompagner l'interdiction du travail des enfants. Aujourd'hui, dans les pays en développement, les transferts monétaires conditionnels ont également cette visée : fournir des ressources à raison de l'éducation de l'enfant<sup>6</sup>. Plus géné-

(6) Sur ces transferts monétaires conditionnels, on se permet à nouveau de renvoyer à J. Damon, Les transferts monétaires conditionnels : une innovation du Sud transposable en France ?, RDSS 2010. 1151.

ralement, la question contemporaine est celle de la place des femmes sur le marché du travail. Dans un contexte de préoccupations marquées pour les questions d'égalité entre les hommes et les femmes (avec l'ambition de permettre une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle), les politiques familiales - sous la forme notamment de congés parentaux rémunérés ou d'équipements pour l'accueil de la petite enfance - transforment le monde du travail. Il y a là des coûts immédiats en dépenses sociales. Il y a là aussi des dépenses d'investissement en faveur des parents (femmes mais aussi hommes) et des enfants. Au total, ces politiques familiales nourrissent une croissance qui se veut plus inclusive.

En conclusion de ce point, si aléa moral il y a, la sécurité sociale va maintenant bien au-delà. Elle est une offre de services et de protections aménagés de manière à pouvoir permettre l'exercice d'une activité professionnelle dans un contexte apaisé et sécurisé. C'est ici la logique historique traditionnelle de la sécurité sociale. Il en va également d'une autre dimension, avec une sécurité sociale se donnant un rôle et des ambitions d'investissement social et de maintien, voire d'amélioration des capacités. Le lien entre sécurité sociale et travail n'est pas un lien problématique qui appelle uniquement des contrôles. C'est un lien positif qui voit le travail amélioré et renforcé par les garanties et couvertures offertes par les différentes branches de la sécurité sociale.

### III - Sécurité sociale, consommation et épargne : des liens capitaux

Les dépenses de sécurité sociale peuvent stimuler la croissance économique lorsqu'elles augmentent les dépenses globales de consommation, l'épargne et l'investissement productif. Bien que les chercheurs aient consacré plus d'attention à la relation entre les programmes de sécurité sociale et l'épargne globale, ce *corpus* de recherches n'a pas produit un consensus clair. Si la sphère académique n'aboutit pas à des résultats indiscutables, trois idées sont valables : 1) la sécurité sociale soutient, de fait, la consommation, que ce soutien soit ou non favorable, dans le moyen terme, à la croissance ; du côté de l'économie dite de la demande, la sécurité sociale est un instrument de la politique des revenus ; 2) les dépenses de sécurité sociale peuvent contribuer à une augmentation des capacités d'épargne, celles-ci pouvant être utilisées en complément ou en substitution des programmes de sécurité sociale (en particulier en matière de pensions) ; 3) le service de prestations monétaires peut, notamment dans le

cas des pays en développement, contribuer à des dépenses d'investissement productif ; en l'espèce, l'investissement social se fait ici totalement favorable à la croissance : l'investissement social devient investissement productif.

Sur le plan de la consommation, les paiements de sécurité sociale ont un effet important sur les dépenses des particuliers. C'est leur rôle. Certains économistes soutiennent que les programmes de sécurité sociale, en tant que stabilisateurs automatiques, sont l'un des éléments les plus importants de la politique macro-économique. Lorsqu'ils sont façonnés de façon appropriée, sans leurs effets parfois indésirables, ils contribuent, selon cette ligne d'analyse, à la croissance économique de long terme. En période de ralentissement économique, l'assurance-chômage sert à stabiliser les dépenses. En tant que stabilisateur, les dépenses de sécurité sociale maintiennent la consommation pendant les récessions.



Sur le plan de l'épargne, le sujet des liens entre sécurité sociale et épargne privée fait l'objet de travaux et de débats nourris depuis des décennies. Certaines études estiment que le premier effet de la sécurité sociale est de déprimer l'épargne. Comme dans le cas du marché du travail, il y aurait là une forme d'aléa moral, de désincitation à épargner. D'autres études fournissent des résultats contradictoires, signalant des effets très faibles, voire nuls, en matière de limitation de l'épargne.

De l'ensemble de ces travaux économiques, il ne saurait ressortir une information univoque. Les dépenses de sécurité sociale se substituent-elles ou complètent-elles l'épargne ? La réponse n'est pas évidente. Une grande question sous-jacente est de savoir s'il faut, justement, de l'épargne et, s'il y a de l'épargne, à quoi celle-ci doit être utilisée. Elle peut être utilisée pour consommer mais aussi pour investir.

Sur le plan de l'investissement, c'est surtout dans les pays en développement, et à partir notamment des instruments de transferts monétaires conditionnels, que les liens sont étudiés. Il apparaît une convergence des études pour signaler que les programmes de sécurité sociale bien formatés encouragent la croissance non seulement en augmentant la demande globale, mais aussi par l'augmentation des investissements productifs parmi les bénéficiaires. Autrement dit, les individus peuvent utiliser des prestations de sécurité sociale pour investir dans du capital physique (petit équipement par exemple) qui augmente l'activité économique et les résultats en matière de croissance. Il en va, encore une fois, des transferts monétaires conditionnels, comme des pensions qui, en partie, peuvent être réinjectées par investissements dans les circuits économiques. Certaines prestations sociales apparaissent ainsi comme des vecteurs manifestes de l'investissement. Quelques-unes sont formatées à cet effet. D'autres sont dérivées

pour cet objectif. Toutes, elles réduisent les contraintes de liquidité, ouvrant le champ potentiel de l'investissement, avec de possibles effets d'entraînement positif pour la croissance.

En un mot, l'investissement social n'est pas uniquement une dépense sociale de réparation et de correction, mais aussi un investissement purement économique, dans l'appareil productif, et dans la croissance. Soulignons, une nouvelle fois, pour pondérer le propos, que toutes les dépenses sociales ne relèvent pas de la logique de l'investissement social.

La sécurité sociale vient compléter et remplacer l'absence ou l'insuffisance de revenus. Il en va là de toutes ses branches. Toutes, des retraites aux prestations invalidité, jouent ce rôle de remplacement ou de complément. Elles n'entretiennent pas forcément les mêmes liens avec la consommation et l'épargne. Les dépenses de sécurité sociale dédiées aux imprévus (invalidité, chômage, santé, accidents du travail) vont davantage alimenter le maintien de la consommation. Les dépenses de sécurité sociale axées sur des risques, généralement, bien plus prévisibles (changements familiaux, retraite) peuvent induire des idées et capacités d'investissement nourries par de l'épargne. Les premières dépenses, pour des risques imprévus, viennent aussi compenser un certain manque d'épargne, tandis que les autres dépenses, pour des risques plus prévisibles, peuvent venir alimenter de l'épargne devenant productive dans l'économie.

Enfin, il importe d'indiquer que la sécurité sociale est une masse financière gigantesque. La sécurité sociale se compose de droits, d'organisations, de systèmes d'information, et, surtout, de fonds. Alors que la protection sociale représente 10 % du PIB mondial, selon l'OIT, cette somme est décisive dans l'économie des pays riches qui y consacrent en moyenne, dans la zone OCDE, environ le quart de leur PIB.

Ces masses financières, au cœur des systèmes de redistribution, passent par des fonds de gestion au jour le jour mais aussi par des fonds de réserve (fonds de pension privés ou fonds gouvernementaux) qui assurent un rôle essentiel dans le financement des économies modernes. La sécurité sociale comprend ainsi des fonds d'investissement fournissant de grandes réserves de capitaux pouvant être investis dans le développement d'entreprises, la création d'infrastructures ou encore des acquisitions stratégiques qui génèrent des retombées économiques importantes, à condition que les projets soient bien choisis. Des institutions aux fondements et visées aussi différents que les fonds de pension privés, ou bien la Caisse de dépôt et de placement du Québec, la société d'investissement de la sécurité sociale de l'Iran ou le fonds de réserve des retraites en France, s'inscrivent dans cette logique.

En conclusion, il faut peut-être rappeler deux évidences. Tout d'abord, la consommation est à la fois un objectif et une fonction de la sécurité sociale. Un objectif, car la sécurité sociale veut maintenir des capacités de consommation. Une fonction, car la sécurité sociale est elle-même, par les cotisations et prélèvements, une consommation. Ensuite, l'épargne est quelque chose de tout à fait singulier, au regard de la sécurité sociale, au sens où elle est, traditionnellement et encore aujourd'hui, un instrument de sécurité sociale. Au sens de prévoyance, l'épargne individuelle ne relève pas des logiques collectives et obligatoires de la sécurité sociale. Mais elle est une dimension de la sécurité sociale individuelle des personnes et des ménages. Encore une fois, raisonner sur la sécurité sociale c'est raisonner de manière imbriquée.

#### **IV - Sécurité sociale et démographie : des liens évidents, d'autres incertains**

Les liens entre sécurité sociale et démographie sont, comme la plupart des liaisons étudiées ici, réciproques. La démographie a son impact sur la sécurité sociale, et inversement. Les orientations, priorités et fonctions de la sécurité sociale sont politiques. Elles sont aussi largement tributaires de la démographie et de ses équilibres. État de santé, fécondité, formes familiales, vieillissement sont des déterminants fondamentaux des systèmes de protection sociale. Dans l'autre sens, les programmes de sécurité sociale ont leur impact sur ces trois domaines, avec des conséquences plus ou moins évidentes en matière de croissance. On pourrait y ajouter une autre variable démographique fondamentale, celle des migrations. En effet, les systèmes étant plus ou moins denses et plus ou moins ouverts, ils attirent ou repoussent des populations qui veulent migrer pour en

bénéficier. Ceci est vrai de populations aisées dans les pays riches qui voudraient bénéficier de meilleurs services ailleurs. Ceci est vrai de populations défavorisées dans les pays pauvres cherchant à bénéficier de ce dont elles ne disposent pas dans leur pays.

Sur le plan de l'état de santé, et des systèmes de santé, les conséquences, en termes de croissance, des programmes de protection sociale sont les mieux documentées. Améliorant les capacités productives, les systèmes de santé augmentent les capacités des individus à participer à l'activité économique et à la croissance. Aucune étude ne le dénie. Le débat porte, comme souvent, sur les modules et les organisations les plus favorables à cette amélioration de l'état de santé de la population et à son insertion sur le marché du travail.

Sur le plan de la fécondité, généralement rapporté aux branches maladie et famille de la sécurité sociale, le premier impact de la sécurité sociale est la diminution de la mortalité infantile, autorisant un nombre plus important de jeunes à pouvoir, à terme, accéder au marché du travail. La relation entre le niveau de fécondité et la politique familiale est plus discutée. Si une relation positive est souvent mise en avant dans les pays développés, avec le souci de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, elle est également mise en avant dans les pays en développement, mais dans un autre sens, celui de la limitation des naissances. La corrélation entre le niveau des dépenses publiques affectées aux prestations familiales et le niveau de la fécondité n'est pas vraiment élevée. En revanche, en chaîne causale, il apparaît bien que certains éléments de la politique familiale, singulièrement ce qui touche à l'accueil de la petite enfance, autorise une plus

grande présence des parents, particulièrement des mères, sur le marché du travail. Inversement, les systèmes de retraite, à mesure de leur densification, sont moins favorables à la fertilité. La remarque est concrète : les pensions viennent remplacer le soutien attendu des enfants.

A un niveau plus général, les programmes de sécurité sociale, en particulier quand ils suivent la logique de l'investissement social, se conçoivent comme des soutiens à la jeunesse. Les pays les plus jeunes sont ceux dont les réservoirs de croissance sont potentiellement les plus importants.

En conclusion de ce point, il apparaît que si les liens entre les programmes de sécurité sociale et la fécondité ne sont pas aussi évidents que l'on pourrait le penser, les programmes de sécurité sociale les plus favorables à la jeunesse sont ceux qui sont également les plus favorables à la croissance.

## V - Sécurité sociale et capital humain : des liens à renforcer

Si les programmes de sécurité sociale peuvent avoir leur impact sur le capital productif, ils ont surtout un impact sur le capital humain dont tout individu est détenteur. Ce capital consiste en capacités innées et en capacités acquises au prix d'investissements comme des dépenses pour se former ou se soigner.

De nombreuses études abordent le sujet sous des prismes spécialisés. Il en va de la santé, des liens entre congés familiaux et résultats scolaires des enfants, des parcours de soins pour les personnes âgées qui aspirent à se maintenir en forme, des pensions de retraite qui autorisent des retraités à financer ou à aider à financer les études de leurs petits-enfants. Dans la plupart des cas, les impacts peuvent être mesurés par

rapport aux objectifs thématiques de ces programmes, sans qu'il soit aisé de bien discerner les conséquences pour la croissance. Il en va ainsi des relations de causalité à examiner entre les coûts des programmes, l'augmentation de l'espérance de vie des retraités, les impacts sur la croissance économique globale. En la matière, rien n'est définitivement assuré.

S'il est possible, pan par pan, branche par branche, d'argumenter autour des liens entre sécurité sociale, capital humain et croissance, la question soulevée est celle du périmètre de la sécurité sociale. Généralement, par convention, celle-ci contient, à côté de l'assurance chômage, les politiques de formation professionnelles. Ces dernières contri-

buent au maintien et à l'amélioration du capital humain des travailleurs, ce qui autorise leur maintien et leur progression sur le marché du travail. La liaison est mécanique. En revanche, habituellement, l'éducation n'est pas intégrée aux typologies et agrégats économiques relevant de la sécurité sociale. Ce sont pourtant les dépenses éducatives qui ont le plus d'impact sur le capital humain et, partant, sur la croissance. Il en va ainsi dans les pays en développement, où les transferts monétaires conditionnels incitent à l'inscription des enfants à l'école (mais ce qui suppose des établissements ouverts et de qualité). Il en va ainsi dans les pays développés, surtout dans une économie dite de la connaissance, où les transferts sociaux ne concernent pas directement l'école mais où l'école est bien l'une des principales dépenses publiques.

En conclusion intermédiaire, sur ce dernier point, il apparaît qu'afin de mieux connaître et mieux valoriser les impacts de la sécurité sociale sur le capital humain, il importe d'élargir encore la conception d'une sécurité sociale dynamique, ne se limitant pas aux risques et branches délimités conventionnellement, mais s'étendant à l'ensemble des interventions concourant à la formation et à l'amélioration du capital humain.

\*\*\*

Ce tour d'horizon des liaisons entre sécurité sociale et croissance économique débouche sur des constats mitigés, mais aussi sur l'expression nécessaire d'une conviction. Les conclusions contrastées des études spécialisées ne sauraient amener à conclure dans un sens univoque sur les liaisons globales entre sécurité sociale et croissance. Les études académiques amènent de la connaissance, des évaluations, des questionnements. Leur synthèse et leur mise en perspective conduisent à la fois à des observations nuancées mais aussi

à des prises de position. Avant d'être une résultante de la démarche scientifique et du savoir, la sécurité sociale est, avant tout, affaire de convictions et de politiques. Pris indépendamment et évalués rigoureusement, les différents instruments de sécurité sociale, qu'il s'agisse de son financement ou de ses dépenses, ont leurs effets plus ou moins positifs sur la croissance économique. Il est inconcevable, au regard de l'inépuisable diversité et de la haute complexité des systèmes et des contextes, d'en tirer une conclusion entière qui serait une conclusion à validité scientifique. En revanche, au regard de décennies de progrès et au regard d'enjeux considérables encore devant la communauté internationale, il est possible de souligner une conclusion stratégique. En lien avec les séries de travaux de l'AISS autour de la sécurité sociale dynamique ou de l'investissement social, la sécurité sociale peut être assurément un moteur de la croissance. Des études mettent en évidence, pour certains segments de la sécurité sociale, dans certains contextes, et sous certains formats, les freins que les programmes peuvent représenter en matière de croissance. En revanche, les études sont plus nombreuses à mettre au jour le caractère déterminant, dans les pays développés comme dans les pays en développement, d'une sécurité sociale en phase avec les dynamiques économiques. Bien structurée, la sécurité sociale accompagne et soutient la croissance.

Ce travail aboutit, également, à deux nécessaires dépassements. Tout d'abord, il faut entendre la sécurité sociale dans un sens élargi. Ce ne sont pas uniquement les branches de la sécurité sociale, mais c'est l'ensemble des interventions dédiées à l'entretien du capital humain qui doivent être prises en considération. Ensuite, il ne faut pas se résumer à la croissance mesurée à l'aune des stricts indicateurs économiques comme le PIB. La sécurité sociale, ou plutôt les programmes ajustés de sécurité sociale, autorisent des contributions importantes à cette croissance économique. Mais ils

s'étendent avec une visée plus large, celle d'une croissance inclusive, encourageant une économie à fort taux d'emploi, favorisant la cohésion sociale et territoriale<sup>7</sup>.

Ce travail ouvre, enfin, sur une autre perspective. La croissance, surtout si on la veut inclusive, est de plus en plus liée à l'attractivité des pays et des régions, comme des entreprises et des métiers. La sécurité sociale joue un rôle immense, mais paradoxalement peu étudié, sur cette attractivité. Alors que la plupart des prestations sociales nationales sont aveugles au territoire, elles constituent, implicitement, l'un des principaux outils d'aménagement du territoire. Les politiques d'aménagement, elles, ont des visées explicitement toujours plus sociales. Il en va ainsi

dans le monde développé comme dans le monde en développement, car dans les deux environnements les réalités et autorités infranationales prennent de plus en plus d'importance. Les régimes de sécurité sociale, et, surtout, leurs transcriptions territoriales, attirent ou repoussent.

Ces phénomènes, valables aux trois échelles locale, nationale et internationale, doivent être mieux saisis. Car ils contribuent eux aussi, positivement ou négativement, à la croissance économique et au bien-être non plus d'une société dans son ensemble, mais des différents territoires qui la composent. Il s'ensuit la nécessité de mieux connaître l'impact des flux liés au financement et aux dépenses de sécurité sociale sur les différents territoires.

(7) Sur la croissance inclusive, v. World Bank, *What is Inclusive Growth ?*, Washington, World Bank, 2009. Signalons que le PNUD parle lui de « développement inclusif » : United Nations Development Programme, *Inclusive Development*, New York, United Nations Development Programme, 2015. L'OCDE aborde également ce thème : v. OECD, *All on board : Making inclusive growth happen*, OECD, 2015.