

Retraites : une refondation est nécessaire

Jacques Bichot, économiste, 25 octobre 2021

Economie matin, 26 oct. 2021, 2 parties :

<http://www.economiematin.fr/news-retraites-refondation-regime-politique-necessite-economie-bichot-1>

<http://www.economiematin.fr/news-retraites-refondation-regime-politique-necessite-economie-bichot-2>

Quand les personnes qui représentent en France les « pouvoirs publics » parlent de « réformer » notre système de retraites, il s'agit en fait de réaliser des ajustements paramétriques : augmenter l'âge « légal » de la liquidation, revoir à la hausse le nombre des annuités requises pour avoir droit au « taux plein », tenir davantage compte de la pénibilité de certains travaux, ou encore, dans les régimes « par points », modifier le prix d'acquisition du point et sa valeur de service. Il ne leur vient pas à l'esprit de poser la question clé : qu'est-ce qui permet aux retraités d'être payés, en moyenne durant un bon nombre d'années, en l'absence d'activité professionnelle ? Les aspects sociaux de la retraite dite « par répartition » sont bien explicités, mais pas son fonctionnement économique. Y aurait-il anguille sous roche ? Que nous dissimule-t-on ?

Un régime sinistré durant la guerre 1939-1945

Quand il a changé le mode de fonctionnement des régimes de retraite, en 1941, le législateur français a conservé le principe d'attribution des droits à pension qui était en vigueur dans le régime par capitalisation : chaque versement d'un franc a continué à ouvrir un droit à pension, conformément au principe de la capitalisation. En revanche, ce franc n'était plus investi, mais rapidement transmis aux retraités. A cette époque oh combien malheureuse pour la France vaincue et en partie occupée par l'ennemi, le gouvernement et les gestionnaires du régime se sont « débrouillés » pour ne pas interrompre le versement des pensions, malgré la minceur du flux de recettes : ils ont utilisé les cotisations, non pour investir, comme cela devrait être dans un régime par capitalisation, mais pour maintenir le versement des pensions promises.

Hélas, la dure réalité correspond au proverbe bien connu : « vous ne pouvez pas avoir le beurre et l'argent du beurre ». Pour payer les pensions, les autorités ont renoncé à investir les cotisations récoltées ; elles ont même mobilisé les provisions antérieurement réalisées. Ce fut le passage au « pay-as-you-go », à l'utilisation des cotisations pour payer directement les pensions. Non seulement les réserves cessèrent d'augmenter, mais de plus, entre l'érosion monétaire et la « pioche » pratiquée dans lesdites réserves, celles-ci devinrent de plus en plus insuffisantes pour garantir le paiement des futures pensions.

Le passage à la « répartition » ou l'art de faire « comme si »

Après la Libération, les pouvoirs publics français se rendirent à l'évidence : le système de retraites par capitalisation instauré en 1930 était « kaput », victime de la guerre et de l'occupation. Que faire ? Dire aux assurés sociaux qu'ils avaient tout perdu, qu'il fallait tirer un trait sur les droits à la retraite acquis sur le papier, car il ne leur correspondait aucun patrimoine ? Les dirigeants de la France tout juste libérée n'optèrent pas pour cette solution : ils choisirent de faire un « pieux mensonge », en conservant les droits à pension acquis grâce aux versements de cotisations comme si celles-ci avaient

été épargnées et avaient conservé leur pouvoir d'achat d'avant la guerre. La dure réalité fut remplacée par une aimable fiction : grâce à ce bricolage juridique, les cotisations dépensées en « pay-as-you-go » pour servir les pensions liquidées continuèrent à procurer des droits à pension comme si elles avaient été épargnées et investies.

Plus précisément, pour aller vers la retraite « par répartition » il y eut d'abord, le 11 octobre 1940, l'adoption par le Conseil des ministres d'un projet de loi, préparé par René Belin. Ensuite, un décret-loi du 14 mars 1941 entérina un texte analogue. Enfin, l'ordonnance du 19 octobre 1945 disposa que « les cotisations versées par les actifs devaient désormais servir à payer immédiatement les pensions, tout en créant des droits pour leur future retraite. » Pour faire adopter plus facilement ce tour de passe-passe, il fut désigné par une expression magique : « solidarité entre les générations ».

Le capital humain a été subrepticement substitué au capital classique

Le régime de retraite de 1930 était, dans l'esprit de ses créateurs, de la vraie capitalisation : les cotisations devaient servir à financer ou acheter des facteurs de production, dont les profits devaient être consacrés au versement des pensions. Mais cette saine logique capitaliste fut rapidement dévoyée : l'Etat ne voulut pas se priver des facilités offertes par l'émission d'obligations destinées, non à investir, mais à financer son fonctionnement.

Les besoins de l'enseignement, en particulier, grossissaient rapidement, et il n'était pas illogique de financer la formation en émettant des obligations d'Etat, en comptant sur l'accroissement du capital humain pour récolter ensuite, par les cotisations et par l'impôt, des sommes plus rondellettes. C'est ainsi qu'une forme de capitalisation humaine se mit à jouer un rôle de plus en plus important à la fois pour les finances publiques et pour le système de retraites dites par répartition. L'endettement croissant de l'Etat correspondait pour une part à l'augmentation du capital humain, ce qui – dans le principe – n'avait rien de malsain, bien au contraire.

Malheureusement, les pouvoirs publics allèrent bien au-delà de ce qui eut été raisonnable. Et la leçon de cette évolution ne fut pas tirée : le lien entre les retraites et la formation de la jeunesse ne fut pas institutionnalisé. Les retraites demeurèrent juridiquement « par répartition », l'écart se creusa entre la réalité économique (financer la formation du capital humain) et la superstructure juridique (promettre des droits à pension parce que les cotisants ont entretenus leurs aînés). Les législateurs des pays développés autres que la France ne réalisèrent pas mieux ce qui se passait, si bien que l'incompréhension du fonctionnement des échanges entre générations successives, et donc des retraites, est devenu un phénomène mondial.

Une merveilleuse protection contre l'inflation

L'inflation a fortement sévi en France pendant et après la guerre de 1939-1945. L'indice des prix à la consommation est passé de 763 en 1939 à 15 391 en 1951 : une multiplication par 20 en une douzaine d'années. Un régime de retraite par capitalisation dont les avoirs auraient consisté surtout en créances nominales sur l'Etat aurait été « lessivé » par un tel maëlstrom monétaire. Que le législateur se soit résigné à répudier la fiction d'un régime de retraites fonctionnant par capitalisation, pour adopter officiellement la « répartition », a fourni aux actifs le moyen de se constituer des droits à pension protégés contre la mite de la finance, à savoir l'inflation.

Certes, un résultat analogue, ou encore meilleur, eut été obtenu en instaurant un fonds de pension qui aurait financé l'expansion de l'appareil productif français. Les pouvoirs publics avaient un très grand besoin de ressources pour investir dans les voies de communication, l'urbanisation, le développement de l'instruction et de la recherche scientifique, toutes choses indispensables. Dans la perspective française classique ces investissements sont de la responsabilité des pouvoirs publics, et pour une part majoritaire, de l'Etat. Il y avait là une occasion d'investir en utilisant comme financement des cotisations ouvrant des droits à pension.

Les besoins de l'enseignement, en particulier, grossissaient rapidement, et il aurait été logique de financer la formation en émettant des obligations d'Etat, en comptant sur l'accroissement du capital humain pour récolter ensuite, par les cotisations et par l'impôt, des sommes plus rondettes. C'est ainsi qu'une forme de capitalisation humaine se mit à jouer un rôle de plus en plus important à la fois pour les finances publiques et pour le système de retraites dites par répartition. L'endettement croissant de l'Etat aurait pu correspondre pour une part importante à l'augmentation du capital humain, ce qui – dans le principe – n'a rien de malsain, bien au contraire.

Malheureusement, les pouvoirs publics allèrent au-delà de ce qui eut été raisonnable. Et la leçon de cette évolution ne fut pas tirée : le lien entre les retraites et la formation de la jeunesse ne fut pas institutionnalisé. Les retraites demeurèrent juridiquement « par répartition », l'écart se creusa entre la réalité économique (financer la formation du capital humain) et la superstructure juridique (promettre des droits à pension parce que les cotisants ont entretenus leurs aînés). Les législateurs des pays développés autres que la France ne réalisèrent pas mieux ce qui se passait, si bien que l'incompréhension du fonctionnement des échanges entre générations successives, et donc des retraites, est devenu un phénomène mondial.

Le désastreux oubli de Jean Bodin et Gary Becker

Au XVI^{ème} siècle, Jean Bodin écrit à juste titre : « il n'y a richesse ni force que d'hommes ». La théorie du capital humain s'est beaucoup développée depuis lors ; citons simplement l'américain Gary Becker, qui a exposé de façon limpide cette notion et l'usage qui peut en être fait. Des *Six livres de la République*, fruit de la Renaissance, à *Human Capital*, au XX^{ème} siècle, la voie a été tracée qui permet d'appliquer le concept de capital à la personne humaine sans pour autant se faire happer par une vision matérialiste du monde. Certes, considérer l'être humain comme un capital peut déboucher sur un matérialisme épouvantable, mais il s'agit d'un dérapage qui, fort heureusement, n'est nullement fatal. Les religions et certaines sagesse sont là pour nous rappeler que les hommes sont des êtres dont la vie a un sens. Il est parfaitement possible et raisonnable de voir dans l'*homo sapiens* à la fois un être infiniment respectable et un facteur de production – un capital humain.

Cette notion n'est pas sottement individualiste : la notion de capital humain s'étend aux facteurs de production que sont les équipes, les entreprises et autres organisations, tout ce qui permet la collaboration de personnes diverses et complémentaires. Une entreprise, une administration, un système de santé, et ainsi de suite, relèvent de cette notion. Ainsi entendu, c'est-à-dire incluant le capital organisationnel, le capital humain est, complémentirement avec le capital physique, un bien de production d'importance majeure.

Il n'est donc pas étonnant que l'investissement en capital humain joue un rôle déterminant en matière de retraites. Celles dites « par répartition » fonctionnent en réalité grâce au capital humain : c'est pour une bonne part en investissant dans les futurs travailleurs et dans l'organisation efficace du travail que l'on se donne les moyens d'entretenir les futurs retraités.

La législation qui attribue les droits à pensions futures en raison des cotisations versées pour servir aujourd'hui des pensions aux retraités constitue *ipso facto* une monstruosité économique. Ces cotisations apurent la dette des adultes, dette implicitement contractée envers leurs aînés à l'époque où ceux-ci pourvoient à leur entretien et à leur formation ; en bonne logique, elles ne sauraient procurer des droits à pension à ceux qui les versent, puisqu'elles acquittent simplement ce qui est dû à la génération précédente du fait de l'investissement par elle réalisée. Le droit actuel des retraites dites « par répartition » constitue ainsi la pire des monstruosité juridiques ou, si l'on préfère, le plus phénoménal contresens économique qui ait jamais été érigé en règle de droit.

Cette organisation juridique déconnectée de la réalité économique a fonctionné vaille que vaille pendant plusieurs décennies, mais ses limites commencent à se faire durement sentir : la France, comme d'autres pays, en est arrivée au point de devoir emprunter pour payer des pensions que les cotisations suivent avec un retard croissant. Les pensions et les soins destinés aux retraités sont en partie financés par endettement, comme s'il s'agissait d'investissements, et ce recours à l'emprunt va en augmentant.

Que faire ?

Le pays qui, le premier, abandonnera son système de retraites par répartition économiquement absurde au profit d'un système rationnel bénéficiera-t-il d'un avantage concurrentiel, ou sera-t-il pénalisé ? Avant de chercher la réponse à cette question il convient évidemment de préciser ce que serait la réforme « rationnelle ».

Dans l'organisation actuelle, il n'existe qu'une sorte de cotisation, qui sert *de facto* à payer les pensions liquidées et *de jure* à fournir des droits à pension. Ces droits prennent la forme assez simple de points dans certains pays comme la Suède, et en France pour les retraites complémentaires. A contrario, la retraite française de base obéit à des règles alambiquées. Les ressources destinées à investir dans la jeunesse, c'est-à-dire dans le plus important facteur de production future, proviennent souvent de l'impôt : c'est le cas dans tous les pays où le système scolaire et universitaire fonctionne principalement sur fonds publics. Ce qui sert réellement à investir, et donc à préparer les pensions futures, ne donne aucun droit à pension ; en revanche, ce qui est versé aux retraités est considéré juridiquement comme un investissement, puisque ces cotisations procurent des droits à pension, alors qu'en réalité il s'agit du remboursement aux retraités actuels de ce qu'ils ont apporté aux jeunes quelques décennies plus tôt, notamment par la prise en charge de leur formation.

Une organisation rationnelle comporterait deux sortes de cotisations. Les unes pourvoiraient aux besoins des retraités : elles constitueraient en quelque sorte le remboursement de la prise en charge de leurs cadets avant qu'ils n'entrent sur le marché du travail. Les autres, seules productrices de droits à pension, serviraient à l'investissement dans la jeunesse, et donc au financement de la formation initiale, à la prise en charge des frais médicaux liés à la procréation, à la couverture maladie des enfants et des jeunes, et aux prestations familiales. On peut évidemment envisager que les parents ayant des enfants à charge puissent choisir entre recevoir plus de prestations familiales, en contrepartie de moindres droits à pension, ou recevoir moins de prestations, de façon à engranger plus de points pour leur retraite.

Conclusion : notre organisation des échanges entre générations successives a vraiment besoin d'un aggiornamento

Notre maîtrise croissante de l'espace, de l'infiniment petit, de la génétique, offre un contraste saisissant avec le caractère désuet de certaines de nos institutions, notamment celles qui concernent la protection sociale. L'espèce humaine fait preuve d'une efficacité remarquable dans les domaines scientifiques et techniques ; en revanche, elle se débrouille très mal lorsqu'il s'agit de son organisation à la fois économique et juridique. Dans ce domaine éminemment politique la rationalité trouve difficilement sa place. Si nous étions aussi mauvais pour étudier les virus que pour organiser la protection sociale, nous n'aurions pas la moindre protection vaccinale contre le covid !

Il est temps, plus que temps, de consacrer à notre organisation en matière de retraites un effort intellectuel conséquent. Pour un coût modeste, cet usage de nos petites cellules grises nous ferait faire un pas de géant.