

# DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

## Les actions et prestations

### Personnes âgées

#### Brève histoire critique de notre assurance vieillesse

Jacques Bichot

Économiste. Professeur émérite à l'Université Lyon 3

*Depuis la nuit des temps, les actifs entretiennent leurs parents âgés. Les systèmes de retraite par répartition mis en place par les législateurs ont pour rôle de globaliser cette prise en charge. Hélas, nos hommes politiques n'ont jamais bien compris le fonctionnement économique de la répartition : en France, ils ont pataugé à chaque grande occasion, en 1910, en 1930, en 1945, et en 1982. Il serait hautement souhaitable que la réforme en préparation s'appuie enfin sur l'enseignement de Sauvy : « en répartition, nous ne préparons pas nos pensions par nos cotisations, mais par nos enfants ».*

1

**Mots clés** | RETRAITES – Assurance vieillesse – Pensions – Cotisations sociales – Capital humain – Répartition – Relations intergénérationnelles – Histoire

Le projet de réforme de l'assurance vieillesse française publique, laquelle fonctionne par répartition, avance à petite vitesse. Les inconvénients d'une division en une quarantaine de régimes sont bien connus : frais de fonctionnement majorés gaspillant chaque année au moins deux milliards d'euros ; difficultés pour les assurés sociaux de savoir où ils en sont de leurs acquisitions de droits à pensions ; manque de liberté de choix et de souplesse, par exemple pour le cumul emploi/retraite ; et insuffisance des leviers de commande mis à la dispo-

sition des gestionnaires de nos retraites par répartition.

Certains régimes (surtout gérés par les pouvoirs publics) fonctionnent par annuités, tandis que les autres (principalement gérés par les partenaires sociaux) utilisent la technique des points. Le Haut-commissariat à la réforme des retraites s'oriente vers la généralisation du recours à cette technique, qui peut fournir aux assurés sociaux plus de visibilité et de liberté de choix. Mais il se heurte à d'importantes difficultés, qui

tiennent pour beaucoup à la genèse du système actuel. Cet article propose un rappel et une analyse de cette longue

histoire, démarche indispensable pour préparer une étude prospective, qui fera l'objet d'un second article<sup>1</sup>.

## I - Les origines des retraites

Depuis des siècles, l'humanité s'est organisée pour que ses membres vieillissants soient aidés ou pris en charge par leurs descendants. Le *Livre de la piété filiale*, l'un des textes fondamentaux de la sagesse confucéenne, fait du devoir filial des enfants envers leurs parents une base de l'ancienne société chinoise. La Bible, référence normative pour les Hébreux puis pour les Chrétiens, va dans le même sens, que résume l'un des dix commandements : « tu honoreras ton père et ta mère ». Cette injonction oblige non seulement à être respectueux à l'égard de ses parents, mais aussi à subvenir à leurs besoins.

La retraite ancienne, par exemple médiévale, jouait simultanément sur les deux tableaux que nous appelons aujourd'hui capitalisation et répartition. Les parents transmettaient, souvent à leur fils aîné, leur outil de production : ferme ou commerce ou fabrique artisanale. Cet héritage d'un capital classique, combiné avec l'éducation reçue, lui donnait les moyens d'entretenir non seulement sa propre famille, mais aussi ses parents. Ceux-ci avaient investi dans le capital humain (leurs enfants) et dans le capital classique (souvent une exploitation agricole, qu'au minimum ils avaient entretenu), et ils percevaient une fois âgés une sorte de dividende provenant de ces deux formes de capitaux. Un ou des enfants pourvu de compétences professionnelles, c'est le capital humain, base de la retraite dite par répartition ; et une exploitation agricole ou une échoppe, c'est le capital physique, organisationnel et technologique, base de la retraite dite

par capitalisation.

Il arrivait que des personnes n'aient pas de descendance, ou que des enfants ne puissent ou ne veuillent pas prendre soin de leurs parents âgés. Des institutions furent créées, souvent dans un cadre professionnel ou religieux, pour pallier l'absence ou l'insuffisance du « bâton de vieillesse » familial. Cet adjuvant suffisait à peu près dans des sociétés villageoises vivant de l'agriculture et de l'artisanat.

La révolution industrielle changea la donne : les enfants partirent plus souvent à la ville ; la ferme ou l'échoppe familiale, et avec elle la charge du ou des parents âgés, fut moins fréquemment reprise par un enfant. Quant aux enfants de prolétaires, ils n'avaient plus de bien familial facilitant l'accomplissement de leur devoir filial. La ronde familiale des générations, après avoir fonctionné pendant des siècles, devint obsolète.

Des tâtonnements eurent lieu pour trouver des solutions. Dans les familles riches, les revenus tirés du capital, et le cas échéant l'aliénation progressive de celui-ci, fournirent une sorte de retraite par capitalisation. Mais *quid* de la classe moyenne et des prolétaires ? La pauvreté des personnes âgées fut une partie de la « question sociale », si lancinante au 19<sup>e</sup> siècle. Des organisations, publiques ou privées, mirent au point des solutions partielles, allant de l'assistance (par exemple des hospices où les personnes âgées nécessiteuses

(1) A paraître dans la RDSS, 2019, n° 3.

étaient recueillies *gratis pro Deo*, parfois dans des conditions que notre sensibilité trouverait effrayantes), à des systèmes prolongeant la rémunération salariale.

Ainsi Colbert a-t-il joué un rôle important dans l'institution d'une pension pour les marins de Louis XIV : ce ministre, bien placé pour savoir que les caisses royales étaient mal garnies, eut l'idée de compenser la modestie des soldes par une promesse de rente en cas d'invalidité, ou à un certain âge. Remplacer partiellement une rémunération en écus sonnants et trébuchants par une promesse de rente versée à l'aide des futurs impôts, c'était quasiment inventer la retraite par répartition, pari sur l'arrivée de jeunes générations à même de payer l'impôt. La rémunération différée est une solution, à condition toutefois que la génération suivante soit en mesure de payer, ce qui suppose un investissement dans le capital humain.

Deux autres exemples montrent quels intérêts et quels calculs ont joué pour lancer les premières formes de retraites par répartition : au 17<sup>e</sup> siècle, la manufacture des glaces de Saint-Gobain, et au 19<sup>e</sup> les compagnies de chemins de fer. La première avait un objectif : retenir les souffleurs de verre, qui mettaient une dizaine d'années à entrer complètement en possession de leur art. La manufacture investissait lourdement dans le capital humain, et risquait de se voir spolier par un concurrent proposant des salaires attractifs à des professionnels parfaitement formés. Ses dirigeants trouvèrent la solution : à l'embauche, le futur verrier signait un contrat lui donnant droit à une pension à condition qu'il reste dans l'entreprise jusqu'à sa retraite. Ainsi l'investissement réalisé durant les années d'apprentissage était-il rentabilisé à la fois pour l'ouvrier

et pour l'entreprise, si le contrat était respecté.

Deux siècles plus tard, grâce à la machine à vapeur, des Compagnies de chemin de fer ont été créées. Elles utilisaient des manœuvres, pour manier le pic et mettre en place le ballast, et d'autre part des mécaniciens et conducteurs, hautement qualifiés. Pour les premiers, aucun problème s'ils allaient gagner leur vie ailleurs : « un de perdu, dix de retrouvés ». Mais aux seconds, formés et précieux comme les souffleurs de verre du Grand Siècle, il fallait mettre un « fil à la patte » : ce fut, dans ce cas aussi, la promesse d'une pension. Là encore, l'investissement dans le capital humain fut la « locomotive » de cette institution.

Pour les militaires, au-delà de l'institution des Invalides créée en 1670, les pensions de vieillesse se développent à partir de 1764, et plus particulièrement sous forme de deux lois datant de 1790, à l'époque où les leaders de la Révolution avaient grand besoin de « former des bataillons », selon la formule de Rouget de L'Isle, sans avoir de quoi verser comptant des soldes généreuses<sup>2</sup>.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres retraites que celles des cheminots furent mises en place : de multiples caisses se créèrent, dans le désordre, comme à Bordeaux pour les employés de l'octroi en 1812, puis pour les employés de la mairie en 1825. La même année, à Dijon, un fonds de retraite fut mis en place pour les employés de la préfecture. Certaines institutions fondées à cette époque sont les ancêtres de régimes qui existent encore aujourd'hui, par exemple la caisse de retraite de la Banque de France, créée en 1808, et celle de l'Opéra, créée en 1856.

(2) Ces quelques exemples sont puisés dans *L'État et les retraites, Genèse d'une politique*, de B. Dumons et G. Pollet, Belin, 1994, où l'on en trouvera beaucoup d'autres.

## II - Retraites et analyse économique au 18<sup>e</sup> et au 19<sup>e</sup> siècle

Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, les débats vont bon train, y compris à la Chambre des députés, sur la formule dite tontine<sup>3</sup>, utilisée depuis longtemps comme une sorte d'assurance en cas de survie à des âges élevés. La tontine a donné lieu à des calculs mathématiques, si bien que certains hommes politiques commencèrent à se rendre compte qu'il faut faire les choses sérieusement : scientifiquement, ou du moins mathématiquement<sup>4</sup>. L'actuariat, dont le développement a commencé au 18<sup>e</sup> siècle, avec des ouvrages comme *Recherches sur les rentes* (publié par Duvillard en 1787), acquiert ses lettres de noblesse avec la fondation à Londres de *l'Institute of Actuaries* vers 1850. L'optique dominante est celle de la capitalisation. On se met à faire des calculs destinés à ce que les pensions promises puissent être versées, compte tenu de la mortalité et des taux d'intérêt. En revanche, l'aspect le plus spécifiquement économique du problème, à savoir la formation de moyens de production capables de fournir de quoi loger, nourrir, vêtir et soigner de futurs inactifs, est moins étudié.

Adam Smith, au 18<sup>e</sup> siècle, avait posé les bases de la théorie du capital humain, qui fait partie en tant que « talents utiles » de ce qu'il appelle « le capital fixe ». Au Livre 2 de *La richesse des nations*, il parle des « talents utiles acquis par les habitants, ou membres de la société », précisant : « l'acquisition de ces talents coûte toujours une dépense réelle produite par l'entretien de celui qui les acquiert, pendant le temps de son éducation, de son apprentissage

ou de ses études, et cette dépense est un capital fixe et réalisé, pour ainsi dire, dans sa personne. Si ces talents composent une partie de sa fortune, ils composent pareillement une partie de la fortune de la société à laquelle il appartient. La dextérité perfectionnée, chez un ouvrier, peut être considérée sous le même point de vue qu'une machine ou un instrument d'industrie qui facilite et abrège le travail, et qui, malgré la dépense qu'il a coûtée, restitue cette dépense avec un profit ».

De plus, Adam Smith explique que, puisqu'il a bénéficié d'un apport important en étant formé, « le travailleur n'a pas droit au produit intégral de son travail » : il doit en quelque sorte restituer à ceux qui ont contribué à sa formation au moins l'équivalent de ce qu'il a reçu d'eux.

En 1840, un Français en grande partie autodidacte, Proudhon, précise dans son mémoire *La propriété* : « l'homme de talent a contribué à produire en lui-même un instrument utile : il en est donc copropriétaire ; il n'en est pas le propriétaire. Il y a tout à la fois en lui un travailleur libre et un capital social accumulé ». Ce constat remarquablement lucide justifie un prélèvement au profit des aînés, qui ont investi dans ce « capital social accumulé », prélèvement effectué sur les fruits de la mise en œuvre de ce capital par le travail.

Toujours vers le milieu du 19<sup>e</sup> siècle, Stuart Mill conçoit le principe de la retraite gagnée par une vie de labeur,

- (3) Le banquier Tontino est considéré comme l'inventeur de cette formule associant plusieurs apporteurs de capitaux pour une durée déterminée au terme de laquelle le total des apports initiaux et de ce qu'ils ont rapporté est partagé entre les survivants. Ceux-ci bénéficient donc des apports réalisés par leurs partenaires décédés avant l'échéance. Toute formule de retraite, que ce soit par répartition ou par capitalisation, entraîne pareillement un transfert des participants qui vivent moins longtemps au profit de ceux qui vivent davantage.
- (4) Il arrive que l'outil mathématique soit utilisé pour traiter des questions économiques mal analysées et mal formulées. Il est alors instrumentalisé pour fournir une apparence de sérieux à des travaux qui ne le sont pas.

allant jusqu'à « ne reconnaître ni comme juste, ni comme bon, un état de la société où il y a des êtres humains qui, sans être incapables de travail, et sans avoir acheté le repos au prix d'un travail antérieur, sont exempts de participer aux travaux ». Cet aperçu d'un cycle de vie où l'on goûte *in fine* un repos bien mérité du fait d'un labeur antérieur relève du moraliste, un moraliste ignorant les mécanismes économiques qui rendent possible ce qu'il appelle de ses vœux. Nonobstant son absence de réalisme, c'est ce moralisme qui influença le plus les législateurs.

Stuart Mill a contribué à la diffusion d'une conception dualiste qui sépare la production de la répartition : économiste quand il traite de la production, il cesse de l'être quand il s'agit de la répartition. Il est typique du courant de pensée qui a présidé à la construction d'un système de protection sociale largement déconnecté de l'analyse économique. Il rattache le droit à pension au travail effectué antérieurement, sans préciser comme le fit Joseph Proudhon que c'est à un travail particulier, celui qui produit le capital humain, et non au travail en général, que ce droit peut être rattaché de manière respectueuse des réalités économiques.

Ce faisant, Stuart Mill a été un précurseur de l'idéologie qui sert de base aux systèmes de retraite par répartition

actuels, dans lesquels il suffit d'avoir travaillé professionnellement pour disposer de droits sur le fruit du travail des successeurs. L'existence de successeurs, convenablement préparés à être des producteurs efficaces, est une condition oubliée<sup>5</sup>. Si l'architecture de nos retraites par répartition est celle d'un système de Ponzi<sup>6</sup>, c'est parce que nos législateurs, dans le monde entier, ont raisonné comme Stuart Mill plutôt que comme Adam Smith et Joseph Proudhon.

Une prise de conscience est peut-être en cours. En effet, selon une journaliste<sup>7</sup>, le Haut-Commissaire à la réforme des retraites a déclaré, le 20 septembre 2018, lors d'un « atelier participatif » : « vous avez cotisé pendant des années, c'est vrai. Mais ce n'était pas pour vous. C'était pour vos parents. Vos cotisations ne vous donnent droit à rien ».

Si les trois premières phrases du Haut-Commissaire reflètent très exactement la réalité, la quatrième est hélas ! inexacte : en dépit de toute logique économique, le législateur attribue des droits à pension en fonction de ce que les cotisants versent pour leurs aînés, et l'actuel président de la République française a souhaité, avant même son élection, qu'une réforme des retraites rende encore plus clair ce lien de cause à effet juridique entre le versement de cotisations

- (5) Le chapitre X des *Principes d'économie politique*, intitulé « De la loi d'accroissement du travail », montre d'où vient cet oubli : comme Malthus, Mill était convaincu que « la puissance de multiplication inhérente à tous les êtres doués de la vie organique peut être regardée comme infinie », et que l'homme ne fait pas exception, si bien que le progrès consiste notamment à limiter le taux d'accroissement de la population. Il n'était donc guère enclin à raisonner en termes de capital humain, se bornant à souhaiter que progresse le niveau d'instruction des classes populaires, à la fois par humanisme et parce qu'il voyait là, non sans raison, un frein à la procréation excessive.
- (6) Les économistes américains sont proportionnellement plus nombreux que leurs homologues français à considérer les retraites par répartition comme un système de Ponzi, ou de Madoff, si l'on préfère se référer à un escroc moins ancien et de plus grande envergure. Les « pyramides » de Ponzi sont des systèmes qui récoltent des fonds censés être producteurs de beaux revenus futurs, alors qu'ils sont en fait affectés à des dépenses de consommation. N'ayant pas investi l'argent qui lui était confié, mais l'ayant distribué au fur et à mesure, le particulier responsable d'une pyramide finit par être incapable de tenir ses promesses, et il est condamné à des peines de prison (plus d'un siècle en ce qui concerne Bernard Madoff !). En revanche, si la pyramide est organisée par un État, qui peut obliger ses administrés à cotiser, elle peut fonctionner durablement. Un mot magique, « solidarité », auquel on accole l'adjectif « intergénérationnelle », a suffi jusqu'à présent à justifier l'obligation légale de cotiser aux systèmes de Ponzi officiels.
- (7) Marie-Cécile Renault, *Le Figaro* du 11 octobre 2018.

vieillesse et l'acquisition de droits à pension, comme cela existe dans les régimes suédois et allemand, ainsi que dans les régimes complémentaires français.

Alfred Sauvy avait, il y a déjà un demi-siècle, expliqué que les versements de cotisations vieillesse, destinés aux retraités actuels, ne préparent en rien les pensions de ceux qui les versent :

cette préparation est réalisée par la mise au monde des enfants et leur formation durant de longues années, autrement dit par l'investissement dans le capital humain. Il n'a pas été entendu, pas davantage que l'auteur de ces lignes, qui a développé la théorie du report de revenu au cours du temps, base principale de l'analyse économique des retraites, qu'elles soient par capitalisation ou par répartition<sup>8</sup>.

### III - La politique *panem et circenses* à la fin du 19<sup>e</sup> siècle

Les pouvoirs publics mirent un certain temps à placer au nombre de leurs responsabilités le soin de prélever sur l'ensemble des actifs de quoi subvenir, au moins partiellement, aux besoins de l'ensemble des personnes âgées. Le Chancelier Bismarck dota l'Allemagne, forte de sa victoire sur la France en 1870, d'un système d'assurances sociales comportant une branche maladie et une branche vieillesse. Une phrase qui lui est prêtée, qu'il l'ait ou non prononcée, exprime assez bien sa philosophie : « Messieurs les démocrates joueront vainement de la flûte quand le peuple verra que les princes se soucient de son sort ». Les empereurs romains se conciliaient les bonnes grâces de leurs sujets en leur donnant de quoi vivre et se divertir ; pourquoi l'empire allemand n'aurait-il pas adopté, *mutatis mutandis*, une stratégie analogue ?

Depuis lors, les législateurs, les uns après les autres, en vinrent à considérer comme juste, nécessaire, et favorable à leur réélection, de se préoccuper du

sort des travailleurs en fin de vie. Il existait deux méthodes pour ce faire : soit prélever sur les actifs de quoi constituer un patrimoine collectif destiné à verser ultérieurement des rentes aux « anciens » ; soit effectuer de tels prélèvements pour distribuer directement des pensions permettant aux personnes âgées d'échapper à la misère malgré l'affaiblissement de la prise en charge familiale des anciens par leurs propres enfants. La première formule est la capitalisation ; la seconde est nommée répartition. Elles sont complémentaires, exactement comme les deux sortes de capitaux qui servent à la production, le capital physique, technologique et organisationnel d'une part, et le capital humain d'autre part.

Il arriva souvent - nous allons le voir - que la loi soit d'abord écrite dans la première perspective (prélever pour investir, conformément au principe de la retraite par capitalisation), puis modifiée de façon à pouvoir affecter directement les prélèvements au versement des pensions.

(8) Voir par exemple notre *Économie de la protection sociale*, Armand Colin, 1992, et plus particulièrement le chapitre 5, consacré au report.

## IV - Les premières expériences françaises de retraites publiques au 20<sup>e</sup> siècle

La France, comme quelques autres pays, effectua un « tournant assurantiel » à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. La loi de 1898 relative aux accidents du travail est typique de cette évolution : alors que le malheureux accidenté était (au mieux) pris en charge par des institutions charitables, souvent privées, on se mit à considérer l'accident comme un phénomène aléatoire, un « pas de chance » devant donner lieu à une indemnisation financée par le prélèvement d'une prime d'assurance sur tous les travailleurs.

La préparation de la vieillesse bénéficia du même changement de mentalité : au lieu de continuer à miser essentiellement sur des arrangements familiaux, sur la prévoyance individuelle, ou sur des dispositifs catégoriels, un projet s'imposa : développer une protection collective, capable de tirer profit de la loi des grands nombres en ayant recours aux actuaires. Pourquoi mettre de côté de quoi vivre correctement durant 24 ans si, grâce à une mutualisation du risque, on peut se limiter à provisionner deux fois moins dès lors que l'espérance de vie à la retraite n'est que 12 ans ? D'ailleurs, a-t-on besoin d'une telle masse de capitaux ? Et ne faut-il pas laisser de la place pour des biens et créances détenus par d'autres agents que les caisses de retraite ?

Les limites de l'accumulation de capital par ces caisses impliquaient de recourir à des solutions basées sur un usage intensif et intelligent du calcul des probabilités et de l'actuariat. La mutualisation du risque, base même de l'assurance, a donc fait son entrée dans nos institutions.

Ce ne fut pas facile : la loi de 1910 « relative aux retraites ouvrières et paysannes » fut l'aboutissement d'une proposition de loi déposée en 1890 ! Il s'agit d'un dispositif de prévoyance rendant obligatoire la constitution d'une épargne en vue de la retraite. Dès la première proposition de loi, en décembre 1879, la funeste superposition d'une cotisation patronale et d'une cotisation salariale fut posée en principe de financement. Dans le contexte de l'époque, il s'agissait d'obtenir une augmentation de la rémunération du travail en flattant la propension du patronat à considérer ses cotisations comme un geste généreux et non comme une partie de la rémunération « normale » du travail. Ce choix a hélas ! introduit une effroyable confusion à propos de ce qu'est le salaire, assimilé au salaire brut, et non au salaire super-brut, en dépit de toute logique économique<sup>9</sup>.

(9) La rémunération d'un travailleur, dans de nombreux pays, comporte un salaire net et des cotisations sociales, réparties en deux composantes, l'une dite salariale et l'autre patronale. Le « salaire brut » sert de base de calcul aux cotisations et c'est lui qui figure dans le contrat de travail. L'employeur lui retranche les cotisations salariales pour verser le salaire net ; et il verse aux organismes de protection sociale, en sus des cotisations salariales, des cotisations dites patronales, qui font partie du coût du travail. Certains soutiennent que ce coût du travail dépasse la rémunération du dit travail, mais en réalité le travailleur paie ses assurances sociales sous forme de cotisations tant patronales que salariales, par soustraction sur sa vraie rémunération, le salaire super-brut. Déboursant la totalité du salaire super-brut, l'employeur est à la source de toutes les cotisations sociales, comme de toute dépense effectuée par le salarié au moyen de son salaire. Dire que l'employeur paye une partie de l'assurance sociale de ses salariés, parce que des cotisations ont été appelées « patronales », c'est donner aux mots et aux dispositions législatives ou conventionnelles un pouvoir magique qui ne correspond pas à la réalité économique. La division administrative des cotisations en une part salariale et une part patronale a des conséquences malheureuses dans toutes sortes de domaines. Par exemple, les comparaisons internationales de rémunération du travail sont le plus souvent réalisées sur la base du salaire brut, dont le rapport au salaire « super-brut », somme du salaire brut et des cotisations patronales, varie beaucoup d'un pays à l'autre, ce qui diminue fortement la pertinence de ces comparaisons. Surtout, l'illusion selon laquelle les cotisations patronales

Malgré ces vingt années de préparation, la loi retraites de 1910 fut quasiment inapplicable. La cotisation, forfaitaire, était divisée en deux parts (patronale et salariale) égales ; à cette époque, le salarié moyen n'avait pas de compte en banque : il devait se présenter chaque mois à un guichet pour y verser sa cotisation (9 F pour les hommes et 6 F pour les femmes), dont l'employé certifiait le paiement en collant un timbre sur une carte conservée par le salarié, qui devait la présenter à son employeur pour que celui-ci fasse un versement identique.

La première année d'application de la loi, soit 1912, sur 10,5 millions d'assujettis, il y eut 6,7 millions de cotisants effectifs. Leur chiffre tomba à 2,7 millions dès l'année suivante, en grande partie du fait que le texte de loi avait été mal ficelé : l'employeur

n'était pas obligé de payer sa cotisation si le salarié n'avait pas réglé la sienne, ainsi que le précisa un arrêt de la Cour de cassation dès juin 1912. Dès lors, beaucoup d'employeurs accordèrent un bonus aux employés ne cotisant pas, ce qui explique une part importante de la chute des cotisations.

Aucune leçon ne fut tirée de l'amateurisme du législateur de 1910 : la loi resta en l'état. Le système public de retraite par capitalisation est ainsi né, en France, sous le signe de l'incompétence et de l'incurie. L'entrée en guerre, en 1914, n'arrangea rien : le nombre de cotisants descendit à 1,6 million. De plus, les cotisations restèrent bloquées en valeur nominale durant toute la durée de la guerre, alors que celle-ci provoqua un quintuplement du coût de la vie. Tout était à recommencer.

## V - Les assurances sociales de 1930 et la seconde guerre mondiale

L'immédiat après-guerre fut consacré à panser les blessures : il fallait fournir des moyens d'existence aux invalides militaires et civils et aux veuves de guerre. Mais le retour de l'Alsace-Moselle, où les lois sociales allemandes avaient été appliquées, montra le retard français en la matière. Cela d'autant plus efficacement que le Commissaire général de la République en Alsace-Lorraine, Alexandre Millerand, devint président du Conseil en janvier 1920. Un projet d'assurances sociales fut mis à l'étude peu après. Le projet de loi qui en résultat fut déposé sur le bureau de la Chambre des députés

en mars 1921 par le successeur de Millerand, Aristide Briand. Après quoi ce fut l'enlèvement : les travaux ne débouchèrent sur un projet de loi qu'en 1928, et encore s'agissait-il d'un texte voté en fin de législature sous une réserve majeure : Poincaré, président du Conseil, s'engageait à présenter un projet de loi rectificatif s'il gagnait les élections ! Finalement, ce fut son successeur, Tardieu, et son ministre du Travail, Laval - de sinistre mémoire en raison du rôle qu'il joua ultérieurement à Vichy - qui firent voter la loi de 1930 instaurant l'assurance maladie et l'assurance vieillesse.

seraient supportées par les seuls employeurs conduit les salariés à sous-estimer la rémunération réelle de leur travail ainsi que le coût de la protection sociale, et à pousser à la hausse de ces cotisations soi-disant payées par les patrons. Quant aux organisations patronales, elles sont incitées à vilipender une augmentation indue du coût du travail et à réclamer aux pouvoirs publics le remplacement par des impôts d'une partie des cotisations patronales. La transformation de celles-ci en cotisations salariales ne modifierait en rien ni le coût du travail pour l'employeur, ni le salaire net, ni les ressources des organismes de protection sociale ; elle aurait l'immense avantage de rendre parfaitement visible par les salariés le prix auquel ils achètent les services de la sécurité sociale.



Concernant la vieillesse, le système mis en place en 1930 était hybride, combinant capitalisation et répartition. Une partie de la cotisation était inscrite sur un compte productif d'intérêts pour former un capital transformable *in fine* en rente viagère ; et une autre partie servait à financer une pension minimale (40 % du salaire moyen annuel de base) pour toute personne de 60 ans ou plus ayant cotisé au moins 30 ans. Les cotisations rentrèrent mieux que dans la formule 1910, mais pas très bien : de nombreux assujettis (plus du tiers) ne cotisaient pas, ou pas régulièrement.

La réversion, aujourd'hui sérieux problème pour le Haut-commissariat à la réforme des retraites, fut introduite en 1935 selon une logique typiquement actuarielle. Le décret-loi d'octobre 1935 dispose en effet : « l'assuré peut demander que le capital représentatif de sa pension serve à la constitution d'une rente réversible pour moitié sur la tête de son conjoint survivant. Dans ce cas, la pension subit une réduction qui est calculée de telle manière qu'il n'en résulte pour la caisse aucune charge supplémentaire ». Il est regrettable que cette disposition de la loi de 1935 n'ait pas été reprise par Pierre Laroque à la Libération : des formules arbitraires ayant la préférence de quelques hauts fonctionnaires et hommes politiques ont été préférées à la liberté de choix du citoyen, couplée au principe de neutralité actuarielle qui interdit à de petits malins ou à des chanceux, d'avoir, au détriment des autres assurés sociaux, à la fois le beurre et l'argent du beurre.

La défaite et l'Occupation de la France ne signifièrent pas un abandon brutal de tous les projets en cours. En particulier, l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), mise en place en 1941 par le régime de Vichy, constitue la réalisation d'un projet élaboré en 1938, projet qui

donna lieu à 15 rédactions successives avant d'être mis en place. C'est à ce propos que le Maréchal Pétain déclara « je tiens mes promesses, même celles des autres ».

L'AVTS était due à partir de 65 ans (âge supérieur à l'espérance de vie masculine de cette époque) « aux travailleurs français sans ressources suffisantes » ayant eu comme dernière activité professionnelle un emploi salarié d'une durée au moins égale à 5 ans. La loi du 14 mars 1941 qui l'institua comporte un article 9, très bref, qui s'applique à l'AVTS et à tout le système de retraites instauré en 1938 : « les retraites et pensions de vieillesse des assurances sociales sont constituées sous le régime de la répartition ». Aucune définition n'était fournie pour le mot « répartition », mais il constituait le « sésame ouvre-toi » des coffres-forts censés abriter les réserves. Concrètement, comme lesdits coffres étaient déjà presque vides, cela signifiait que toute cotisation encaissée pouvait être immédiatement utilisée pour payer les pensions. C'est ce que les Anglo-saxons nomment *pay-as-you-go*.

Il serait injuste de trop reprocher au régime de Vichy d'avoir autorisé légalement, dans des circonstances dramatiques, ce qui était déjà pratiqué, sans doute illégalement, avant la guerre. En somme, Pétain officialisa une pratique inaugurée par des membres de gouvernements antérieurs, et notamment par Laval<sup>10</sup>. En outre, le *Social Security Act* américain de 1935 contient des dispositions qui conduisent, sans le dire explicitement, à fonctionner en *pay-as-you-go*. En particulier, toutes les réserves devant être placées en bons du Trésor des États-Unis, c'est-à-dire devant financer le déficit de l'État fédéral, et non spécifiquement des investissements, le système américain, dont la principale originalité est d'être extraordinairement

(10) La loi de mars 1941 fut édictée indépendamment de Laval, qui avait cessé d'être ministre en décembre 1940, et ne le redevint (comme président du Conseil) qu'en avr. 1942, à la demande des Allemands.

redistributif<sup>11</sup>, repose principalement sur le renouvellement des générations - c'est-à-dire sur l'investissement dans

la jeunesse - et non sur des investissements classiques, à l'instar des fonds de pension.

## VI - La sécurité sociale et les retraites complémentaires de 1940 à 2019

À l'automne 1945, Pierre Laroque devint directeur général de la sécurité sociale. Ce juriste n'éprouvait guère d'attraction pour l'économie. Mais il eut, comme Charles de Gaulle, la conviction que l'avenir du pays dépendait de sa jeunesse, et *ipso facto* de la natalité : il mit en place une politique familiale généreuse, qui absorba durant des années près de la moitié du budget de la sécurité sociale, et contribua efficacement à booster les naissances pendant près de 30 ans. Cela, joint au redressement économique des « trente glorieuses », permit de disposer à partir du milieu des années 1960 de ressources doublement croissantes pour les retraites : à l'augmentation de la productivité, très forte depuis la Libération, vint s'ajouter l'arrivée sur le marché du travail de jeunes générations nettement plus nombreuses que les anciennes, ce qui est idéal pour des retraites par répartition.

En revanche, le projet Laroque de constitution d'un système de retraites regroupant tous les Français se heurta à de puissantes résistances catégorielles, qui empêchèrent sa mise en œuvre. La France manqua ainsi un coche dont le

passage est rarissime : des circonstances exceptionnelles permettant de mettre en place une organisation rationnelle des retraites par répartition. Le pays a traîné depuis lors le boulet de la division du système en multiples régimes, dont certains manquent aujourd'hui désespérément de cotisants, comme ceux des mines, des exploitants agricoles ou des ouvriers de l'État. Les regroupements qui eurent lieu, surtout dans les régimes complémentaires de salariés, ne suffirent pas.

Ces régimes complémentaires, créés en raison de l'insuffisance des retraites « de base », fonctionnent par répartition, avec un léger provisionnement : les réserves que possède l'ARRCO-AGIRC représentent 6 mois de prestations, environ 3 % de ce qu'il faudrait pour qu'il s'agisse d'un régime par capitalisation. La France est l'un des pays développés les moins bien pourvus en fonds de pension.

Actuellement, le système français de retraites par répartition est composé de 42 régimes, répartis administrativement en deux catégories : les régimes de

(11) La retraite par répartition américaine est peu connue des Français, qui voient majoritairement les USA comme un pays capitaliste laissant ses habitants préparer leurs retraites au moyen de fonds de pension. Or c'est sur la *Social security* que comptent les américains occupant des emplois modestement rémunérés. Voici comment se calcule la pension d'un assuré social américain (95 % des salariés le sont) : *Primo*, calcul de son AIME, *Average Indexed Monthly Earnings*, qui est le salaire moyen (en monnaie constante) sur lequel la personne a cotisé ; *Secundo*, calcul de la pension pour une liquidation à l'âge pivot ; *Tertio*, cette pension théorique est égale à 90 % du AIME jusqu'à 895 \$ par mois, plus 32 % du AIME entre 895 et 5 397 \$, plus 15 % de la partie du AIME supérieure à ce niveau. *Quarto*, le montant obtenu est multiplié par un coefficient *grosso modo* actuariel, inférieur à 1 si la liquidation intervient avant l'âge pivot fixé pour l'année de naissance de l'assuré (par exemple 66 ans et deux mois pour une naissance en 1955), et supérieur à 1 si elle intervient à un âge plus élevé. Résultat : pour une personne rémunérée environ 1 000 \$ par mois, le taux de remplacement est très élevé, tandis que celle qui émarge à 10 000 \$, si elle n'a pas un complément en capitalisation, voit son niveau de vie chuter drastiquement. Sachant que la capacité d'épargne en vue de la retraite croît plus que proportionnellement au revenu, cette formule de retraite par répartition se combine astucieusement avec une place importante laissée à la capitalisation.

base et les régimes complémentaires. Cette distinction administrative, la création de mécanismes comme le Fonds de solidarité vieillesse et la compensation démographique, la multiplication des subventions et autres interventions publiques, conduisent à des statistiques peu lisibles, qui ne permettent pas de se rendre compte en temps réel de la situation globale : comment le pilotage

d'un tel système pourrait-il être efficace ? Les pensions distribuées par les régimes de base ont totalisé 226 Mds € en 2017, et la DREES, organe statistique des ministères sociaux, indique 331 Mds € pour l'ensemble des régimes. Le vote d'une loi relative à l'unification du système est annoncé comme devant avoir lieu durant l'année 2019.

## VII - Des systèmes rigides, peu respectueux de la liberté, et difficiles à manager

En ce mois de mars 2019, le Haut-commissariat à la réforme des retraites en est encore à envisager un âge de la retraite, 62 ans, en deçà duquel il ne serait pas possible de liquider sa pension sauf pour une série de motifs limitativement énumérés. Au-delà de cet âge, certes, la valeur du point serait multipliée par un coefficient correspondant à peu près à l'équité actuarielle, mais l'idée de laisser une personne liquider sa pension quand elle le veut, dans le respect de l'équité actuarielle, semble répugner à des personnes habituées à considérer les lois comme des directives dictant le comportement des citoyens, fut-ce en l'absence d'utilité d'une telle contrainte.

La rigidité existe aussi au niveau du choix du ou des organismes appelés à être en contact avec le retraité. Le consommateur qui veut acheter du lait d'une marque déterminée a le choix du distributeur. Et ce commerçant peut lui offrir beaucoup d'autres produits. Cette liberté de choix, et cette possibilité de s'approvisionner en divers produits auprès d'un même distributeur, sont quasiment inexistantes en matière de protection sociale. Le citoyen qui trou-

verait pratique de s'adresser à tel organisme pour gérer à la fois sa retraite par répartition, une retraite par capitalisation, une assurance-vie, son épargne salariale, son assurance maladie et sa complémentaire santé, en est empêché.

Le consommateur a la possibilité de faire ses courses quand bon lui semble, et d'acheter beaucoup à la fois ou par petites quantités. En revanche, l'assuré social est tenu de liquider sa pension en une seule fois, à quelques exceptions près, rigidement définies par les règles du cumul emploi-retraite.

Une autre rigidité concerne la répartition de l'utilisation des revenus au sein des couples. S'agissant des revenus du travail, un des membres du couple peut se consacrer à fond au travail professionnel et l'autre aux tâches domestiques et aux enfants, ou au contraire chacun peut assumer la même charge professionnelle et la même charge domestique : ces arrangements ne regardent que les intéressés<sup>12</sup>. En revanche, la personne qui accumule beaucoup de droits à pension ne peut pas en laisser partiellement l'utilisation à son conjoint. Quant à pouvoir opter, fut-ce dans certaines limites,

(12) Il existe toutefois des dispositifs, notamment en matière de prestations familiales, destinés à limiter cette liberté de choix : ainsi le congé parental indemnisé est-il moins généreux si la mère est seule à le demander. Le législateur, estimant savoir mieux que les personnes directement concernées ce qui est bon pour elles et leurs enfants, supprime une partie des droits à congé parental si le père en prend peu.

entre la répartition et la capitalisation, il n'en est pas question.

Si cette rigidité était nécessaire et suffisante pour garantir une bonne gestion et une grande efficacité, peut-être serait-elle acceptable. Mais ce n'est pas le cas. Le système actuel est inutilement dispendieux : sa gestion absorbe 5 à 6 Mds € chaque année, alors qu'un système unifié offrant toutes sortes de libertés pourrait fonctionner avec la moitié de cette somme.

De plus, les pouvoirs publics français sont confrontés depuis de nombreuses années, pour les retraites par répartition, à un problème démographique qui affecte le système dans son ensemble : la longévité a beaucoup augmenté, tandis que la natalité a diminué. La génération nombreuse issue du baby-boom 1946-1974 n'a eu à entretenir qu'un nombre raisonnable de personnes âgées ; les générations suivantes, moins nombreuses, doivent subvenir aux besoins de retraités multipliés par les liquidations plus précoces (effet de la « retraite à 60 ans » instaurée en 1982)<sup>13</sup> et par la longévité croissante. Le « rapport démographique » entre cotisants potentiels (20-59 ans) et pensionnés potentiels (60 ans et plus) est passé de 2,8 en 1991 à 1,95 en 2018.

Face à ce problème, diverses modifications paramétriques (appelées officiellement « réformes ») ont eu lieu depuis

1993, mais elles ont été insuffisantes : pour payer les pensions dues, il a fallu augmenter les cotisations vieillesse et les apports de l'État, sans parler de la majoration des prélèvements au profit de l'assurance maladie, dont les personnes âgées sont statistiquement les plus importants bénéficiaires alors même qu'elles contribuent peu à son financement<sup>14</sup>.

Il existe aussi un lancinant problème lié à la multiplicité des régimes catégoriels : certains d'entre eux sont démographiquement sinistrés, comme les régimes des mines, des exploitants agricoles, des ouvriers de l'État, et d'autres très mal en point, comme celui de la SNCF, qui serait en faillite si Bercy ne le subventionnait pas massivement. La compensation démographique instaurée entre les régimes de base atténue ce problème, mais elle est loin de le résoudre complètement. De plus, la multiplicité des régimes rend le système difficilement pilotable, et les assurés sociaux ont de grandes difficultés à connaître le montant des pensions auxquelles ils auront droit. La réforme structurelle en préparation vise à remplacer par un seul régime l'actuelle quarantaine de régimes disparates, et à mesurer les droits à pension au moyen de points ; c'est heureux, car cette technique donne de bien meilleurs résultats que les annuités en ce qui concerne la compréhensibilité du système par les adhérents et sa gouvernabilité.

(13) Les ordonnances des 26 et 30 mars 1982 ont supprimé les abattements pratiqués, dans une optique *grosso modo* actuarielle, pour les liquidations de pensions à des âges compris entre 60 et 65 ans, à condition que l'assuré social ait validé 150 trimestres. Un salarié remplissant cette condition pouvait désormais liquider à 60 ans avec un taux de remplacement de 50 % de son salaire sous plafond au lieu de 25 %. Cette disposition profita beaucoup aux hommes et peu aux femmes, rares, à cette époque, à n'avoir pas été « femmes au foyer » durant quelques années. Cette mesure machiste a particulièrement défavorisé les mères de famille nombreuse, c'est-à-dire les personnes ayant le plus contribué, par leurs investissements dans le capital humain, à l'avenir des retraites par répartition. Elle manifesta l'ignorance par nos gouvernants du fonctionnement économique de ces retraites, et l'absence chez leurs conseillers des connaissances de base concernant le comportement des fonctions de plusieurs variables : aucun « taupin » n'aurait en effet manqué de relever les caractéristiques de la formule donnant le taux de la pension en fonction de l'âge et de la durée d'activité, caractéristiques qui sont la cause directe de la pénalisation des mères de famille par cette réforme.

(14) Logiquement, les cotisations vieillesse devraient être majorées de façon à couvrir la prise en charge des dépenses de santé des retraités par l'assurance maladie : les citoyens sauraient alors mieux ce que leur coûte l'organisation actuelle de la retraite.

## VIII - La question économique et politique majeure

Reste un problème fondamental : en répartition, les cotisations n'ont absolument pas la même fonction économique qu'en capitalisation. Un fonds de pension attribue en bonne logique des points au prorata des cotisations versées, parce que celles-ci servent à investir dans différents actifs, dont le rapport et la revente serviront à payer les pensions. En répartition, les cotisations ont économiquement la fonction des intérêts et dividendes générés par les actifs<sup>15</sup> d'un fonds de pension. Elles servent à payer les pensions actuelles ; elles ne peuvent pas servir en même temps à préparer les pensions futures ! Attribuer des droits à pension au prorata de ces redevances que paient les actifs à ceux qui ont jadis investi dans leur capital humain est un non-sens économique. Les législateurs qui ont instauré un tel système d'attribution des droits dans les systèmes fonctionnant par répartition auraient mérité un zéro pointé en économie. Ils ont fait de la retraite un système de Ponzi, comme le disent volontiers les économistes américains (v. *supra*).

Quand les pouvoirs publics rendent obligatoire d'apporter de l'argent à un système de Ponzi servant à financer des pensions, celui-ci peut perdurer assez longtemps, à condition que la population cotisante reste suffisamment importante, c'est-à-dire que les personnes en âge de procréer aient un taux de fécondité assurant son renouvellement. Cela n'est pas très probable, du fait que

le comportement gagnant en matière de niveau de vie est alors le comportement DINK (*Double Income, no Kid* ; formule lancée par Michel Godet), qui assure à la fois le meilleur niveau de vie durant la période active de l'existence, et pendant la retraite. La baisse de la fécondité dans la plupart des pays développés conforte cette analyse économique.

Si les commanditaires de la réforme en préparation voulaient s'attaquer au cœur du problème, cette réforme devrait évidemment opérer un changement radical, constituant une sorte de retour à la capitalisation, mais une capitalisation différente et complémentaire de celle des fonds de pension, car basée sur le capital humain. Concrètement, il faudrait attribuer désormais les droits à pension au prorata des investissements réalisés dans le capital humain. Cela mettrait le droit positif de la retraite par répartition en conformité avec la réalité économique. Quant à la retraite par capitalisation classique, sa nécessité saute aux yeux comme complément de la retraite publique, mais il n'est pas possible de développer ce sujet dans le présent article.

Reste à savoir comment, dans un système de retraites par répartition national unifié, il serait possible de permettre à chacun de gérer librement l'usage de ses droits à pension sans que ces choix puissent être défavorables ni au régime de retraites par répartition ni à l'assuré<sup>16</sup>.

(15) La double signification du mot « actif » est économiquement très pertinente : les travailleurs sont bien les « actifs » des caisses de retraite par répartition. La cotisation vieillesse du travailleur - l'actif humain - est l'équivalent du dividende rapporté par l'action présente dans le portefeuille du fonds de pension.

(16) Sur ce point, v. RDSS, 2019, n° 3 (article à paraître).