

Les retraites, un enjeu civilisationnel ? Le détour par l'histoire

Michel Pigenet*

* Historien,
Paris 1,
Centre d'histoire sociale
des mondes
contemporains.

La mise en place de notre système de retraites a résulté d'une histoire complexe et non exempte de contradictions.

Les retraites sont sur le devant de la scène publique depuis des décennies. Les régressions qui se sont succédé depuis le milieu des années 1980 invitent, par-delà l'attention que réclame l'examen de leurs modalités et des argumentaires avancés, à une mise en perspective de plus longue durée apte à éclairer le processus, les acteurs et les enjeux d'une conquête sociale majeure.

L'expérience peu convaincante des «retraites ouvrières et paysannes» en 1910

Le «risque vieillesse» fut longtemps à la charge des familles, d'œuvres caritatives ou de caisses

mutuelles. L'affiliation à ces dernières suppose le versement régulier de cotisations, obligation que ne peut satisfaire le gros des travailleurs pour cause de salaire insuffisant et d'emploi intermittent. En tout état de cause, les pensions accordées dans ce cadre sont dérisoires. À la veille de la Première guerre mondiale, elles sont de dix-neuf à vingt fois inférieures au salaire moyen ouvrier. Dès ce moment, pourtant, les limites de la mutualité conduisent à envisager un système d'assurances sociales obligatoires. En France, son expérimentation débute avec les «retraites ouvrières et paysannes» - ROP.

Leur instauration, par la loi du 5 avril 1910 et au terme de trois décennies de débats, témoigne

des obstacles rencontrés et de la timidité de l'avancée. Employeurs et salariés versent, chaque année et à parts égales, une somme forfaitaire totale de neuf francs pour les hommes – 6 pour les femmes et 4,50 pour les mineurs – sur un compte individuel. Le capital ainsi constitué garantit aux assurés de 65 ans – 60 ans dès 1912 – cumulant 30 annuités, le paiement d'une pension-rente. Le dispositif est obligatoire pour tous les salariés dont les revenus annuels sont inférieurs à 3 000 francs. Facultatif pour ceux qui perçoivent moins de 5 000 francs, il s'ouvre aux fermiers, métayers, cultivateurs et artisans qui le souhaitent. La gestion des fonds revient à des caisses d'affinité – nationale, régionales et départementales d'État, mutua-

listes, patronales ou syndicales... soumises au contrôle de l'administration.

D'emblée, la polémique se focalise sur les cotisations et l'âge retenu pour faire valoir ses droits. Les employeurs disent craindre un renchérissement du coût du travail, préjudiciable à la compétitivité des entreprises françaises. La perspective d'une retraite à 65 ans n'enthousiasme guère les ouvriers, dont 6 % atteignent cet âge, quand l'espérance moyenne de vie des hommes tourne autour de 48,5 ans. La critique cégétiste d'une « retraite pour les morts » fait mouche. À la différence du Parti socialiste, la CGT rejette d'ailleurs la loi et s'affirme hostile au principe même d'une cotisation ouvrière, qu'elle propose de reporter sur les patrons et l'État. Dans les profondeurs d'un pays à dominante rurale, où les frontières demeurent poreuses entre salariat et petite production indépendante, beaucoup font davantage confiance, pour leurs vieux jours, à la solidarité familiale et à la sécurité-propriété. Au pire, les moins chanceux peuvent compter sur l'assistance publique. Depuis 1905, en effet, les « vieillards » de plus de 70 ans ont droit, à l'instar des infirmes et des « incurables privés de ressources », à une allocation, certes très faible, mais financée par l'impôt. Dès 1912, enfin, la Cour de cassation exempte de versement les employeurs de salariés qui refuseraient, cas fréquent, tout prélèvement. Avec 7,6 millions de cotisants effectifs sur un total potentiel de 12 millions d'assurés obligatoires, les ROP sont loin du compte en 1914. Le conflit mondial n'arrange rien. En 1919, il n'y a plus que 1,4 million de cotisants fondés à s'inquiéter de la valeur réelle d'un capital laminé par l'inflation. Une refondation s'impose.

La capitalisation confirmée : les retraites dans les assurances sociales de 1928-1930

Le débat rebondit au sortir de la guerre, réactive par le retour de l'Alsace-Moselle, dont les salariés relevaient auparavant de la protection sociale bismarckienne, plus généreuse. En 1921, un projet gouvernemental propose un système d'assurances obligatoires

étendues à la maternité, la maladie, l'invalidité, la vieillesse et le décès. Après maints détours et réécritures, sa promulgation s'opère en deux temps, le 5 avril 1928 et le 30 avril 1930. Les années 1920 ont transformé la société française sur fond d'accélération de l'exode rural et d'industrialisation exigeante en travailleurs stabilisés. Les mutations en cours rejaillissent sur la représentation de la vieillesse. L'ancienne figure du « vieillard indigent » responsable de son malheur par son imprévoyance s'efface derrière celle du « vieux travailleur » rejeté du marché du travail et qu'une vie de labeur n'a pas pu protéger de la misère.

Au sein du mouvement ouvrier, les avis divergent, cependant. La CGT, ralliée aux cotisations salariales, approuve la nouvelle loi, quitte à en noter les imperfections. Il en va autrement pour la CGTU et le Parti communiste, alors en phase aigüe de sectarisme. Leurs militants dénoncent une loi « scandaleuse » et « fasciste », relevant de l'« escroquerie » et de la « duperie ». Dans la continuité des arguments développés contre les ROP, ils lui opposent une alternative sans pré-lèvement sur les salaires, financée par l'État et le patronat. Au fil des ans, toutefois, le discours s'infléchit pour insister sur de possibles « améliorations », mises en avant sous le Front populaire.

Les assurances sociales de 1930, obligatoires pour tous les travailleurs en dessous d'un salaire-plafond, sont ouvertes aux plus modestes des actifs indépendants. Si elles élargissent considérablement le champ de la protection sociale, elles excluent le chômage, un temps prévu. Pour la retraite, certaines règles des ROP subsistent : capitalisation, caisses d'affinité, capitalisation, âge de départ – 60 ans – et annuités nécessaires – 30. Partagées à égalité entre employeurs et travailleurs, les cotisations sont maintenant proportionnelles au salaire – 8 % au total –, à l'instar du montant de la pension qui, pour un assuré remplissant toutes les conditions, est fixé à 40 % du salaire moyen perçu au cours de sa vie active.

En 1935, le nombre des assurés approche les 10 millions, pour près de 7 millions de cotisants réels, écart notable imputé à des « négligences » en rapport avec le



niveau des cotisations et la montée du chômage. Avec les affiliés des régimes pionniers, le total franchit le seuil des 12 millions d'assurés, 16 en comptant les épouses et les enfants, soit 38 % de la population française. L'excellente situation financière des centaines de caisses, dont la multiplicité grève les frais de gestion, a pour prix la modicité des pensions servies. Ces réserves ne manquent pas d'attirer l'attention et les convoitises de l'État, qui les mobilise pour financer des grands travaux.

La pauvreté persistante de beaucoup d'anciens ne souligne pas moins les faiblesses du dispositif. L'idée d'une « retraite des vieux » décente, financée par l'amélioration de la loi de 1905, avancée en 1937, est victime de la « pause » des réformes sociales. Elle est reprise par Vichy, qui institue, le 14 mars 1941, une allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), mesure d'assistance financée par les caisses d'assurances sociales... La mesure ne bouleverse pas la condition de ses bénéficiaires. Au plus haut, ceux-ci perçoivent 300 francs par mois, soit moins du quart du salaire moyen ouvrier de 1942. Si la captation de fonds effectuée à la faveur de la création de l'AVTS ne saurait tenir lieu de basculement vers un régime de répartition, la loi annonce bel et bien cette révolution dans son article 9. Las, l'article 12 remet à plus tard l'énoncé de la marche à suivre pour les travailleurs de moins de 50 ans, les plus nombreux.

La Sécurité sociale à l'ordre du jour d'un monde meilleur

La période se prête aux audaces. Le principe d'une « sécurité sociale » figure en bonne place, d'ailleurs, parmi les « mesures à appliquer dès la Libération du territoire » du Programme du Conseil national de la Résistance adopté le 15 mars 1944. Outre l'évocation de la « sécurité de l'emploi », le texte mentionne le droit à « une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours ».

Fruit de laborieuses discussions, sa rédaction s'appuie sur le projet présenté par Pierre Villon, au nom du Front national, mais préalablement discuté par la direction du PCF. Le document propose, dans la continuité des positions communistes d'avant le Front populaire, que les « assurances sociales » soient « à la charge de l'État ». Sur ce point, le compromis final porte la marque des amendements de la composante socialiste du Conseil.

Avec ses spécificités, dont la moindre n'est pas le consensus sociopolitique qu'incarne le CNR, le double objectif de reconstruction du pays et de refondation d'une République démocratique et sociale participe d'un mouvement international indissociable des valeurs mobilisées dans le combat contre l'Axe. Dès le mois d'août 1941, la Charte de l'Atlantique a érigé la « sécurité sociale » au rang de principe nécessaire à l'établissement d'« un avenir meilleur pour le Monde ». Après le rapport Beveridge de 1942, la déclaration adoptée en mai 1944, à Philadelphie, par la conférence de l'OIT proclame que « le travail n'est pas une marchandise » et recommande l'« extension des mesures de sécurité sociale ».

Ces prises de position sont connues de la France libre et des résistants chargés du dossier. À Alger, siège du CFLN, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée consultative provisoire forme, en avril 1944, un groupe de travail sur la sécurité sociale. Peu après la Libération de Paris, le nouveau ministre du Travail, Alexandre Parodi, nomme Pierre Laroque directeur des assurances sociales, lequel s'attelle à la rédaction d'un projet d'ordonnances. La complexité « technique » de la tâche

ne saurait masquer la portée politique des choix à faire. Aussi bien le haut fonctionnaire se tient-il à l'écoute des discussions et avis en provenance de la commission Travail et Affaires sociales de l'Assemblée, que préside Ambroise Croizat, mais encore de deux commissions, Travail et Santé publique et Entraide sociale, du CNR. Les centaines de « cahiers de doléances », rédigés dans le cadre de la préparation des États généraux de la Renaissance française convoqués à l'instigation du CNR, se font l'écho des attentes qui montent du pays. Fin juillet, le projet d'ordonnances sur la Sécurité sociale, d'abord examiné en commission, vient en discussion devant l'Assemblée consultative. Le texte est adopté par 190 voix contre une, mais 84 représentants s'abstiennent, pour la plupart membres du MRP et de la CFTC, hostiles à la disparition des caisses d'affinité.

Le tournant de la Libération ; des ordonnances fondatrices à la réalisation

À l'issue d'ultimes arbitrages, les deux ordonnances du 4 et du 19 octobre 1945 dessinent les contours et la mission de la Sécurité sociale. L'exposé des motifs en résume la triple ambition : « débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain », les « garantir, ainsi que leur famille, contre les risques de toute nature » et aller vers « la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population ».

Les fondations posées, tout reste à faire. Ambroise Croizat s'y emploie, qui succède à Parodi le 21 novembre 1944. Avec le concours de Pierre Laroque, il lui revient de suivre la mise en place des caisses, de négocier la préservation de régimes pionniers-spéciaux, plus avantageux que le régime général, de superviser l'élaboration de la convention collective permettant aux cadres d'inaugurer les caisses paritaires de retraites « complémentaires » et de préparer plusieurs textes essentiels, dont la loi du 22 mai 1946, qui prévoit l'extension de la Sécurité sociale à toute la population dès que le pays aura retrouvé un certain niveau de production.

Concrètement, le nouveau dispositif remplace le millier d'organismes antérieurs par un système unifié de caisses primaires, dont l'administration est confiée à une majorité d'administrateurs salariés – les deux tiers en 1945, mais les trois quarts dès l'année suivante –, initialement désignés par les syndicats, puis élus.

En dépit d'hésitations, particulièrement fortes du côté des acteurs traditionnels de la prévoyance sociale, le principe d'une gestion par répartition, accordé à la solidarité au fondement de la réforme, est définitivement confirmé. Le choix ne procèderait pas de « raisons idéologiques » insistent des plumes chagrines, convaincues de ce que, « passage à la répartition mis à part », la nouvelle assurance vieillesse s'apparenterait à « une restauration des principes antérieurs »¹. « Pragmatisme » ? Sans doute, si l'on tient compte des déboires des retraites par capitalisation et au regard des atouts d'une solution permettant de surmonter les problèmes de trésorerie particulièrement délicats dans un pays en ruine. D'autant qu'il ne faut pas compter sur le soutien de finances publiques au plus mal. Faisant de nécessité vertu, les syndicalistes communistes font valoir, à l'exemple de Croizat, qu'une étatisation, synonyme d'assistance, subordonnerait « l'efficacité de la politique sociale à des considérations purement financières qui risqueraient de paralyser les efforts accomplis ».

Les objectifs visés exigent une forte augmentation des cotisations. Elles doublent pour passer de 8 à 16 % des salaires, versés à parts inégales par les salariés – 6 % – et les employeurs – 10 % –, lesquels alimentent seuls, à hauteur de 12 % de la masse salariale, les caisses d'allocations familiales, qui contrôlent plus de la moitié des prestations. Au total, la Sécurité socialise près du tiers des salaires.

Si l'on considère la vieillesse, l'âge de départ à la retraite, à taux plein et après 30 annuités, est repoussé à 65 ans. Le taux de remplacement est maintenu à 40 %, mais le montant de la pension est calculé sur la base, plus favorable, du salaire moyen des 10 dernières années d'activité. La réforme institue le droit, pour la veuve ou le veuf d'un assuré décédé, à une pension

1. Cf. B. Valat, « Les retraites et la création de la Sécurité sociale en 1945 : révolution ou restauration ? », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2020/1 n° 13, p. 36-53 ; et, à sa suite, P. Frimond, « Pour faire sens d'une longue histoire de réformes de retraites », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2020/1 n° 13, p. 9-20.

de réversion. À partir de 1948, les retraites sont indexées sur les salaires.

Débats et combats autour des retraites de la Sécurité sociale

Gardons-nous d'une vision idyllique du sort des retraités. Les pensionnés de 1945-1946 cumulent, dans le meilleur des cas, 15 à 16 annuités et doivent se contenter d'un taux de remplacement de 20 %, qu'améliore à la marge l'AVTS. C'est peu. Bien des questions restent en suspens. Tandis que la reconstruction s'achève, l'universalité paraît s'éloigner. Outre les « professions agricoles » et les agents de services et établissements publics, toujours affiliés à des régimes « spéciaux », les actifs non salariés non agricoles refusent de rejoindre la Sécurité sociale, dont ils craignent de devenir les « vaches à lait ». Avant de se raviser.

Les critiques, il est vrai, vont bon train. Les employeurs ne sont pas les derniers à ouvrir le feu sur le financement et la gouvernance des caisses, voie ouverte à la « démagogie », prélude au « collectivisme » et à la « soviétisation ». Les mutuelles ne sont pas en reste, qui crient au « cambriolage » de leurs caisses. Les médecins craignent une « fonctionnarisation » attentatoire à leur statut libéral. La CFTC, nostalgique des caisses confessionnelles, s'inquiète, quant à elle, de la mainmise cégétiste et de la subordination des allocations familiales aux risques maladie et vieillesse.

Et la CGT ? Les ex-unitaires, mal dégagés de leurs préventions à l'égard d'assurances sociales entachées de « réformisme », souffrent d'un défaut d'expérience, qui avantage les ex-confédérés, rodés

depuis 1930 aux techniques gestionnaires. La conquête de la Confédération et de la majorité des Fédérations et des UD par les premiers les met au pied du mur. La tâche, redoutable, s'ajoute à toutes celles qui sollicitent des cadres accablés de responsabilités inédites. Les comptes tenus des CCN comme la presse ouvrière de l'époque n'en font pas la priorité des organisations. Aussi bien au lendemain des 4 et 19 octobre 1945 qu'après le 22 mai 1946, *l'Humanité* ignore la Sécurité sociale. Au congrès confédéral d'avril 1946, la résolution qui lui est consacrée balance entre le constat d'imperfection des « textes actuels » et le renouvellement d'une « adhésion totale [...] au plan ainsi établi », qualifié d'« amélioration considérable ». Sur la lancée, elle rappelle les revendications de la centrale : extension aux colonies et protectorats, à toute la population active du pays, intégration des caisses de congés payés, couverture du risque chômage, amélioration des pensions vieillesse, etc. Les relevés de décisions du bureau politique et du secrétariat du PCF ne sont guère plus prolixes. N'est-ce pas aussi à l'aune de cette discrétion qu'il faut entendre le discours prononcé par Ambroise Croizat, le 12 mai 1946, à l'adresse de ses camarades, qu'il presse d'agir : « Rien ne pourra se faire sans vous. La Sécurité sociale n'est pas qu'une affaire de lois et de décrets. Elle implique une action concrète sur le terrain dans la cité, dans l'entreprise. Elle a besoin de vos mains » ?

À défaut de levée en masse, la mobilisation des « hussards rouges » de la CGT s'intensifie au printemps 1946, stimulée par l'échéance du 1^{er} juillet, date à laquelle la Sécurité

socialle devrait commencer à fonctionner. L'effort porte plus particulièrement sur l'organisation matérielle des caisses et l'accueil du public. L'année suivante, les élections des administrateurs de caisses sont l'occasion d'une campagne d'envergure. Henri Raynaud, en charge de la protection sociale à la Confédération, préside la Fédération nationale des organismes de sécurité sociale (FNOSS) jusqu'à sa démission en octobre 1949.

À cette date, la scission et les rudes affrontements sociopolitiques sur fond de guerre froide ont modifié la donne. Isolée, à l'instar du PCF avec lequel elle se solidarise, la confédération jette un regard très critique sur les compromis de la Libération. La Sécurité sociale n'est pas épargnée, dont elle dresse un sévère tableau : prestations insuffisantes, administration compliquée, trop éloignée des assurés. Les positions de la CGTU remontent en surface, et avec elles la revendication de la gratuité complète des soins médicaux, pharmaceutiques ou d'hospitalisation et l'éviction des administrateurs patronaux².

Les temps sont durs. Si le gros de l'appareil productif hexagonal est reconstruit dès 1947, le rationnement subsiste deux ans. L'amélioration des conditions de vie des milieux populaires ne débute pas avant la seconde moitié des années 1950. La Sécurité sociale y contribue par la redistribution qu'elle opère et les consommations qu'elle autorise. Plus de travailleurs arrivent à l'âge de la retraite, mais n'ont guère le temps d'en jouir : 2,8 années en moyenne pour un ouvrier, en 1968. Les avancées décisives interviennent ultérieurement, dans le sillage des luttes sociales de la période. En 1971, le taux de remplacement passe de 40 à 50 %, désormais calculé sur la base des dix meilleures³, tandis que les retraites complémentaires se généralisent l'année suivante. En 1982, l'âge de départ est abaissé à 60 ans. L'allongement de l'espérance de vie aidant, la durée de la retraite augmente assez significativement pour en métamorphoser la conception, source de pratiques et d'attentes nouvelles. Mais ceci est une autre histoire, celle de l'articulation du progrès social et aux valeurs qui fondent et définissent une civilisation. ■

2. Le congrès de 1955 prône la suppression de la cotisation ouvrière. Celui de 1961 exige que les ressources de la Sécurité sociale soient assurées « exclusivement par l'état ».

3. En contrepartie, toutefois, du passage de 30 à 37,5 annuités de cotisations.

