

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 15 décembre 2022 à 10h00
« Histoire de la retraite »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

Pendant longtemps, vieillir a été synonyme d'incapacité à travailler et à subvenir à ses besoins. Jusqu'au 19^{ème} siècle, dans le contexte d'une République libérale peu interventionniste, les solutions individuelles, familiales ou mutualistes prédominaient. La perception d'un revenu après la vie active reposait alors sur la prévoyance libre fondée sur l'épargne et la possession d'un patrimoine. La naissance sociale de la prise en charge de la vieillesse s'opère à la fin du 19^{ème} siècle, avec la croissance démographique, le progrès scientifique et l'essor de la production artisanale, puis industrielle. Le droit à la retraite, c'est-à-dire à la prise en charge collective des personnes trop âgées pour travailler, s'impose progressivement, à grands renforts de luttes et de propositions de lois, avec des systèmes très variés.

Au fil des débats, les mêmes questions reviennent alors : les régimes de retraite doivent-ils être obligatoires et collectifs ou relever de la prévoyance individuelle facultative ? Qui doit les gérer ? Comment doivent-ils être financés, par capitalisation ou en répartition ? L'État doit-il intervenir et jusqu'où ?

Peu de travaux ont été consacrés à la question des retraites avant la mise en place de la Sécurité sociale alors même que le système de retraite français puise ses racines dans les régimes mis en place à partir du 19^{ème} siècle, que ceux-ci soient spécifiques à une profession ou destinés à couvrir une large partie de la population. Ce dossier, pensé à l'origine lors des débats de 2017-2019 sur la mise en place du système universel de retraite, a dès lors l'ambition de revenir sur les moments décisifs dans la constitution du système de retraite en France, en particulier la loi sur les retraites ouvrières et paysannes et la période allant de 1920 à 1945.

La première partie expose ainsi comment le système de retraite français s'est progressivement bâti de la fin du 19^{ème} siècle aux années précédant la première guerre mondiale, dans un contexte où l'espérance de vie a considérablement augmenté et où les guerres et les crises économiques successives ont conduit aux premières pierres de ce qui est désormais appelé État providence. La deuxième partie s'intéresse à la loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP) de 1910, premier régime général obligatoire visant à couvrir les salariés, tandis que la troisième partie présente les étapes ayant conduit à la mise en place de la sécurité sociale en 1945 et revient sur le passage de la capitalisation à la répartition. Enfin, la quatrième partie dresse un panorama rapide de l'émergence des régimes publics obligatoires dans les pays suivis par le COR.

1. Une lente construction

La création de la retraite en France est le fruit d'une longue histoire dont les origines remontent à l'Ancien Régime avec la création par Colbert en 1673 de la Caisse des invalides de la Marine. Pour autant, dans la société rurale d'alors, la prise en charge de la vieillesse est assurée par la famille, par l'église, la noblesse, ou encore les confréries de métier (**document n° 12**).

Après la Révolution, l'idée de mettre en place un régime obligatoire de retraite couvrant une large partie de la population ne s'impose que progressivement (voir le **document n° 3**). L'idée dominante alors est que la retraite doit être fondée sur la prévoyance libre et individuelle et l'État intervient encore très peu sur ces questions.

L'État commence par instaurer une couverture du risque vieillesse pour ses agents, dans le prolongement de ce qui avait été fait au 17^{ème} siècle pour les marins. Ainsi, en 1790, le régime des fonctionnaires titulaires de l'Etat est institué. De même, en 1831, un régime de retraite est créé en faveur des militaires. Ces régimes seront harmonisés en 1853.

Avec les secousses de 1848, la question ouvrière synthétise toutes les peurs sociales et les gouvernements cherchent à apporter une solution à la question de la vieillesse et de la précarisation du monde ouvrier à travers plusieurs évolutions. Deux initiatives importantes voient alors le jour.

La Caisse nationale de retraite (CRV devenue caisse nationale de retraite volontaire, CNRV, en 1886) est créée sous la Deuxième République, par la loi du 18 juin 1850. Gérée par la caisse des dépôts et consignations, elle fonctionne sur une base volontaire et en capitalisation afin de recueillir l'épargne des salariés qui souhaitent préparer leur retraite. La caisse est utilisée avant tout par les titulaires de revenus moyens et élevés qui profitent du bon rendement des placements et ne réussit pas à attirer les ouvriers qui ne disposent pas de revenus suffisants pour épargner.

Par ailleurs, un décret de 1852 pris sous le Second Empire, permet aux sociétés mutuelles de verser des pensions à travers la création d'un fonds collectif d'épargne. L'épargne en vue de la retraite est ainsi transformée en « capital aliéné » (voir le **document n° 11**) : au lieu de revenir aux descendants à la mort du titulaire (« capital réservé »), le capital était mis dans les avoirs communs de la caisse pour être servi sous forme de pension aux cotisants, peu nombreux, qui atteindraient l'âge minimal de la retraite (principe des tontines).

Parallèlement, l'État va laisser se développer des régimes d'entreprise où la cotisation est obligatoire. Dès 1806, la Banque de France, qui est à l'époque une entreprise privée, mais qui remplit des missions de services publics, instaure un régime de pensions. Certaines professions peuvent également bénéficier d'un régime de retraite mis en place au sein de leur entreprise, notamment en raison de leur dangerosité. Ces régimes sont progressivement harmonisés par des lois successives pour devenir des régimes « spéciaux » qui perdureront après 1945. C'est ainsi que le régime des mines en 1894, celui des grands réseaux ferrés, en 1909 et des réseaux ferrés secondaires en 1922 sont instaurés.

Mais la solution de la prévoyance individuelle et de l'assurance volontaire apparaît vite insuffisante pour régler le problème de la vieillesse ouvrière puisqu'à la veille de la première guerre mondiale, la CNRV et les fonds d'épargne mutuels versent des pensions à moins de 500 000 personnes et seuls 6 % des ouvriers ont adhéré à ces régimes. En outre, le foisonnement d'initiatives d'entreprises crée de grandes inégalités entre ceux qui sont couverts et ceux qui ne le sont pas. À cette époque, les dépenses de retraite représentent ainsi moins de 1,5 % du PIB (voir le **document n° 2**).

L'universalisation de la couverture du risque vieillesse va alors passer par deux grandes lois discutées simultanément au Parlement à partir de 1902 et votées à cinq ans d'intervalle.

D'abord, la loi d'assistance du 14 juillet 1905 destinée aux personnes dans l'incapacité de travailler (personnes âgées de 70 ans et plus, infirmes et incurables) : l'assistance est gérée par les collectivités publiques au plus proche du domicile de la personne à secourir, soit le plus souvent les communes, et est subsidiaire à tout autre forme d'aide et notamment l'aide familiale à travers l'obligation alimentaire et le recours sur succession¹. Ensuite, la loi sur les ROP du 5 avril 1910. Si ces deux lois peuvent apparaître comme deux projets politiques concurrents, elles correspondent pourtant à des besoins concrets complémentaires. La loi d'assistance permet de faire la distinction entre les valides et les non-valides, c'est-à-dire ceux à qui la collectivité doit ou non le secours. Elle laisse ainsi la place à une législation d'assurance sociale obligatoire qui permet d'intervenir en aval et se constituer des droits à retraite par le biais de la cotisation.

2. La loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes de 1910

En tant que première législation d'assurance sociale à caractère obligatoire et non professionnelle, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP) du 5 avril 1910 marque une étape fondamentale dans la construction historique de la retraite, et plus largement de l'État providence, en France.

¹ Cette loi restera en vigueur jusqu'aux années 1950 avant d'être remplacée par l'aide sociale (1953).

La loi instaure en effet une retraite obligatoire pour tous les salariés dont le salaire annuel est inférieur à 3 000 francs, sans cibler une profession particulière à la différence des régimes préexistants. Les salariés affiliés à ces régimes peuvent néanmoins y demeurer, sous réserve que le montant de la rente qui leur est versée soit au moins égale à celle prévue par les ROP (**document n° 4**).

Le financement est tripartite : assurés, employeurs devront s'acquitter d'une contribution identique et la loi prévoit également une prime versée par l'État. Des versements facultatifs sont également possibles. Aucun régime spécifique n'est créé, la collecte des cotisations est assurée par les caisses existantes, de même que la gestion des comptes individuels retraçant les droits acquis par les assurés². Les cotisations des assurés sont prélevées sur leurs salaires et retracées dans des carnets dans lesquels sont collés des timbres qui certifient les versements obligatoires et facultatifs. Le système fonctionne en capitalisation ; la gestion financière des fonds collectés est confiée à la caisse des dépôts et consignations.

L'âge normal de la retraite est fixé à 65 ans, sous condition de 30 années de cotisations (trois années pour les assurés proches de la retraite) et deux années sont accordées au titre du service militaire. Des possibilités de départ anticipé sont également possibles. Dans ce cas, la pension est proratisée proportionnellement. Le montant annuel de la rente varie entre 60 francs et 360 francs. En outre, un montant minimal de pension est versé immédiatement sur fonds publics (environ 5 % du salaire annuel d'un ouvrier), ce qui introduit un élément de répartition (voir le **document n° 11**).

La loi sur les ROP n'a pas été votée en un jour. Elle est l'aboutissement d'un cheminement intellectuel qui a débuté au milieu du 19^{ème} siècle et fait suite à de nombreux débats parlementaires depuis 1891.

Le **document n° 5** revient sur la genèse intellectuelle et politique de la loi de 1910.

Du côté des opposants à cette loi se trouvent, d'une part, les adversaires résolu de l'État républicain, et d'autre part, les partisans du libéralisme et de la solution mutualiste. Tous ces acteurs sont favorables au principe de la retraite mais opposés à l'interventionnisme étatique.

Les premiers forment une coalition hétéroclite et paradoxale. S'y trouvent ainsi, à l'extrême gauche, des anarchistes, des syndicalistes ou encore des socialistes révolutionnaires marxistes qui dénoncent avec cette législation un processus d'intégration de la classe ouvrière à la société bourgeoise et y voient une « escroquerie ». S'y trouvent aussi, à l'extrême droite, des catholiques intégristes, des monarchistes et des nationalistes qui s'opposent vigoureusement à l'idée d'un État laïc s'instaurant en État Providence et pour qui la solution à la question sociale ne peut être que religieuse et familiale. Ces acteurs ont cependant peu de relais dans les milieux politiques.

² Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, dont la gestion est assurée par la caisse des dépôts et consignations, sociétés de secours mutuels, caisses départementales ou régionales de retraites, caisses patronales ou syndicales de retraites, caisses syndicales de garantie et caisses de retraites de syndicats professionnels.

Le deuxième groupe d'opposants, plus puissant politiquement, réunit une fraction importante du patronat (de la finance, du commerce et de l'industrie textile notamment) et de la mutualité. Ces acteurs refusent avant tout l'obligation. Ils se rallient cependant progressivement à l'idée d'une retraite obligatoire garantie par l'État, d'autant plus qu'ils pourront garder leur autonomie dans la gestion des caisses et des fonds collectés et garantis par l'État. Pour le patronat, la loi lui permet de se désengager de la gestion de caisses d'entreprise qui se trouvent confrontées à leurs premières difficultés financières et de se consacrer à d'autres œuvres sociales (habitation, loisirs, sports, etc.). Les mutualistes, quant à eux, sont peu habitués à la gestion d'un régime de retraite sur un temps long et aux techniques actuarielles. Ils vont néanmoins devenir entre 1880 et 1914 « *un formidable agent de propagande en faveur de l'idée de retraite mais également pour l'application de la loi des ROP* ».

De l'autre côté, sous l'influence de la doctrine sociale solidariste de Léon Bourgeois, des personnalités d'horizons politiques et idéologiques divers se côtoient pour penser une nouvelle forme d'intervention de l'État. Cette coalition rassemble en premier lieu les catholiques et chrétiens sociaux acceptant pour la plupart le régime républicain et tentant de le rendre compatible avec la morale et les idéaux chrétiens. Elle rassemble également des personnalités partisans du réformisme syndical et socialiste, bien représentées politiquement, qui promeuvent l'idée d'une République sociale et fraternelle. Celle-ci passe par l'affirmation d'un droit ouvrier à la retraite, soit par le biais d'une autoémancipation de la classe ouvrière (Vaillant), soit par celui de la négociation et du compromis entre les classes sociales (Jaurès, Thomas). Au sein de cette sphère réformatrice, dont une partie est influencée par les débats internationaux et par l'émergence des techniques actuarielles, la question des assurances sociales est à l'ordre du jour depuis les années 1890 avec la création d'une « section des assurances » du Musée Social³ et celle du Conseil Supérieur du Travail, préfiguration du ministère du travail, en 1891.

Les débats se concentrent autour des trois thèmes qui composent l'architecture de la loi : acceptation ou refus de la cotisation ouvrière, de l'âge de 65 ans et de la capitalisation (voir le **document n° 6**).

Faut-il ou non cotiser ? Pour une partie des socialistes, la cotisation ouvrière pose le problème des niveaux de salaires et celui de leur nature. La cotisation fait ainsi peser une charge immédiate sur les salaires, empêchant toute amélioration des conditions de vie des ouvriers. Pour les marxistes, seuls les profits doivent être taxés. Ce n'est donc pas la retraite qui est refusée mais la cotisation, assimilée à un vol des travailleurs. Celle-ci trouve tout de même quelques défenseurs, notamment Jaurès pour qui la cotisation ouvrière n'est pas un vol puisqu'elle revient *in fine* aux travailleurs et qu'elle leur ouvre des droits qui leur permettent de sortir de la logique d'assistance.

³ Fondé en 1894 sous la forme d'une fondation privée reconnue d'utilité publique afin de conserver et exposer de façon permanente les documents du pavillon d'Économie sociale de l'exposition universelle de 1889, le Musée social fut dans les faits un véritable institut de recherche. Surnommé « l'antichambre de la Chambre » en raison de son rôle dans la préparation de certaines lois sociales, le Musée social a eu une influence majeure à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle dans l'évolution des idées et aussi dans la diffusion des expériences en matière sociale avec pour objectif la « Paix sociale » comme alternative aux propositions révolutionnaires de l'époque.

60 ans ou 65 ans ? Le débat sur l'âge est ancien et trouve sa formule dès 1901 : « Non à la retraite pour les morts » qui se fonde sur le constat que les ouvriers et les employés n'arrivent pas à l'âge de la retraite et ne pourront donc bénéficier de ce nouveau droit. Ainsi, un homme de 20 ans en 1900 (né en 1880 donc) a moins d'une chance sur deux d'arriver à l'âge de 65 ans (**document n° 2**). Pour les promoteurs de la loi, cette objection n'est pas valable : l'important est de poser le principe d'une retraite obligatoire et une fois ce principe posé, alors les droits qui en résultent pourront être améliorés et l'âge abaissé. Ce qui sera le cas en 1912 (passage à 60 ans) mais la loi aura été alors vidée de son sens par les tribunaux (*cf. infra*).

Capitalisation ou répartition ? Pour les communistes, le capitalisme doit être contesté sous toutes ses formes. Et la capitalisation ne peut que servir le capitalisme. Et quand la cotisation n'est pas refusée, elle doit alors être immédiatement redistribuée aux travailleurs qui ne peuvent plus produire et non pas donnée aux banques et aux capitalistes. Mais pour les partisans de la capitalisation, celle-ci présente l'avantage de pérenniser les droits alors qu'avec un système fonctionnant en répartition l'utilisation des cotisations prélevées suppose un vote annuel, par nature aléatoire, et que la répartition est sujette aux à-coups des crises économiques. Jaurès voit même dans la capitalisation un moyen pour les ouvriers de prendre en main leur destin économique, à la condition qu'ils puissent eux-mêmes gérer les caisses de retraite. En outre, les ROP font sortir de la capitalisation individuelle pour rentrer dans la capitalisation collective. Si les comptes restent individuels, les montants déposés, celui de la prestation ou encore l'âge d'entrée en jouissance ne sont pas du ressort de l'individu mais bien de celui du régime. Le taux d'intérêt est également fixé par décret. La capitalisation collective, à la différence de l'épargne privée, ne s'inscrit ainsi pas dans une logique de marché (voir le **document n° 11**).

Au final, la loi est votée à la quasi-unanimité. Elle constitue une innovation majeure en ce sens qu'une partie de la richesse produite sera socialisée, redistribuée pour financer des droits individuels nouveaux. Directement liée à l'activité salariée, la loi sur les ROP inaugure une dynamique assurantielle à caractère obligatoire et une logique interventionniste en matière sociale qui tendront à devenir dominantes, en rupture avec l'image traditionnelle libérale de l'individu souverain et responsable de lui-même héritée de la Révolution. La loi de 1910 porte en germe la propriété sociale, collective, qui sera plus tard définie comme « la propriété de ceux qui n'en ont pas »⁴ et mènera ainsi, avec quelques inflexions, aux assurances sociales en 1928-1930 et à la sécurité sociale à la Libération.

Les libéraux obtiennent cependant une importante victoire *a posteriori* puisque, le 11 décembre 1911, la Cour de Cassation annule de fait le caractère obligatoire de la loi en décrétant qu'un employeur ne peut pas « forcer » un salarié à cotiser. Cette décision est confirmée en 1912 par la même Cour et la loi du 5 avril 1913 supprime le caractère obligatoire des cotisations de retraite. La Première Guerre mondiale achève de ruiner les possibilités d'extension du système : seuls 20 % de la population active cotisent aux ROP en 1920, moment où les premières retraites capitalisées peuvent être liquidées.

⁴ Robert CASTEL, « La propriété sociale : émergence, transformation et remise en cause », *Esprit*, août-septembre 2008, pp. 171-194.

3. Des ROP aux ordonnances de 1945

À la sortie de la première guerre mondiale, le gouvernement cherche à étendre les assurances sociales, d'abord en direction des anciens combattants et de leurs ayants droits mais aussi parce qu'il y est conduit avec le retour de l'Alsace et de la Lorraine qui disposent des assurances sociales allemandes mises en place par Bismarck (**document n° 12**).

Après plusieurs années de débat, les lois sur les assurances sociales marquent la deuxième tentative de l'État de mettre en place un régime d'assurance obligatoire pour les salariés en couvrant les risques de maladie, de maternité, de vieillesse et d'invalidité décès. La loi du 5 avril 1928, complétée par celle du 30 avril 1930, s'inspire de celle de 1910. L'assurance vieillesse reste financée en capitalisation avec une triple contribution (salariés, employeurs et État) et continue de s'adresser aux salariés dont la rémunération totale n'excède pas un certain montant (15 000 francs en 1930 pour un célibataire habitant dans une ville de moins de 200 000 habitants). L'affiliation de salariés, sous la responsabilité des employeurs, peut se faire auprès de la CNRV ou d'autres caisses mutualistes.

L'assuré cesse de cotiser à 60 ans, qui est également l'âge d'ouverture des droits sous condition de durée minimale d'affiliation de 30 ans (5 ans pendant une période transitoire). Une possibilité de liquidation anticipée à 55 ans, sous réserve d'avoir cotisé durant 25 ans existe. Le montant de pension est égal à 40 % du salaire annuel moyen de l'ensemble de la carrière et un montant de pension minimum est garanti ; il dépend de l'âge de l'assuré lors de l'entrée en vigueur de la loi (voir le **document n° 7**).

La loi exclut de fait les ingénieurs et les techniciens et agents de maîtrise (qui deviendront les cadres après la guerre) qui, s'ils ont un salaire trop élevé pour être affiliés aux assurances sociales, ne sont, dans leur grande majorité, pas en capacité de se constituer un patrimoine sur lequel compter pour assurer leur retraite. Cette situation spécifique les amène à négocier avec le patronat la mise en place d'une protection sociale conventionnelle. Dans le cadre des accords de Matignon de juin 1936, signés entre la Confédération générale de la production française (CGPF), la CGT et l'État qui instaurent les conventions collectives, le premier accord sur les régimes de retraite et de prévoyance est signé en 1937, entre l'UIMM et les représentants de la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs. Des accords comparables sont ensuite signés dans plusieurs autres branches. Les régimes de retraite ainsi créés sont des régimes privés, institués librement et qui ne sont soumis au contrôle financier de l'administration que pour vérifier qu'ils disposent de ressources suffisantes. Les accords paritaires ouvrent ainsi une nouvelle forme de protection sociale obligatoire, conventionnelle et professionnelle qui dispense d'un recours au processus législatif. Ils préfigurent en cela la création des régimes complémentaires après la seconde guerre mondiale (**document n° 8**).

Du côté de la fonction publique, les retraités, qui bénéficient d'un régime spécifique depuis le 19^{ème} siècle mais subissent des pertes de pouvoir d'achat en raison de l'inflation et de la rigueur budgétaire des gouvernements, s'organisent en une multitude d'associations pour faire entendre leur voix et peser dans les débats (**document n° 9**). Plutôt que d'organiser de vastes manifestations, ils préfèrent agir sur l'opinion par la presse, puis par la radio, développer les relations personnelles avec les élus, œuvrer dans les coulisses du pouvoir, former un groupe de pression, discret mais vigilant, en relation constante avec le groupe parlementaire de défense des retraités.

Ces mouvements restent disparates mais permettent l'adoption de la loi du 14 avril 1924. Cette loi, qui remplace les dispositions des lois de 1831 et 1853, comporte un certain nombre de dispositions plus favorables quant aux conditions de départ et de calcul des droits. Le fonctionnaire peut désormais liquider sa pension dès les conditions d'âge et de services remplies alors que l'attribution de la pension restait à la discrétion du ministre auparavant et la loi fixe une limite d'âge au-delà de laquelle le fonctionnaire ne peut poursuivre son activité. Le salaire de référence pour le calcul de la pension est aligné entre militaires et civils et correspond aux trois dernières années (et non plus six) de carrière, les minima de pension sont revalorisés et des bonifications et majorations de durées d'assurance sont accordées. Enfin, les droits à des invalides, veuves (qui ont droit à 50 % de la pension du conjoint décédé) et orphelins sont renforcés.

Surtout la loi met en place la péréquation des pensions de la fonction publique déjà servies aux nouvelles échelles de traitement : la retraite des fonctionnaires est dès lors assimilée à un traitement prolongé, qu'il faut revaloriser comme les traitements actuels, quelle que soit la date à laquelle la pension a été liquidée. La péréquation, conçue au départ comme transitoire, sera en œuvre jusqu'à la loi de 2003, date à laquelle les pensions des fonctionnaires seront revalorisées sur les prix, à l'instar de ce qui était pratiqué dans le régime général depuis 1987.

À la veille de la seconde guerre mondiale, les dépenses de retraite représentent environ 3 % du PIB (**document n° 2**). Les pensions obligatoires servies restent d'un montant faible. D'une part, le régime des assurances sociales ne servira des pensions à taux plein qu'à partir de 1960 et les ROP n'ont concerné que peu de personnes. D'autre part, et surtout, l'hyperinflation des années 1930 a laminé la valeur réelle des montants capitalisés. Enfin, le système reste très fragmenté et inégalitaire entre les assurés des différents régimes.

Pour parer à la pauvreté persistante des personnes âgées, le régime de Vichy met en place en 1941 l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) qui vise à verser un minimum de pension d'un montant maximal de 3 600 francs par an à tout ancien salarié âgé de 65 ans au moins dont les ressources n'excèdent pas le plafond. Pour assurer le financement du dispositif, les cotisations versées par les actifs dans le cadre des assurances sociales sont mobilisées, ce qui fait de l'AVTS un régime par répartition (voir le **document n° 10**).

L'AVTS, conçue au départ dans un cadre assurantiel, puisqu'elle concerne les salariés qui cotisent aux assurances sociales, devient vite dans sa mise en œuvre une prestation d'assistance : de plus en plus de personnes âgées y ont eu recours en produisant des certificats de travail de complaisance (par exemple un agriculteur de 65 ans et plus pouvait demander un certificat à son voisin).

Surtout, son financement étant assuré par les cotisations normalement destinées aux assurances sociales, les futures retraites normalement constituées dans ce cadre ne sont plus assurées, d'autant que le versement de l'AVTS perdure après-guerre. Il faut donc reconstruire une nouvelle assurance vieillesse. Adopté en mars 1944, le programme du Conseil National de la Résistance prévoit ainsi la réalisation d'un « *plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail* ».

L'ordonnance du 19 octobre 1945 aménage les dispositions antérieures des assurances sociales : la pension est égale à 40 % du salaire des dix dernières années (et non plus de l'ensemble de la carrière) et si les droits sont versés à taux plein à partir de 65 ans, ils sont ouverts dès 60 ans avec une décote. En outre, une pension de réversion est créée. Les ordonnances de 1945 ne remettent donc pas en cause le principe d'une pension contributive et proportionnelle aux salaires de la carrière à l'image de celle instaurée par les assurances sociales. Enfin, l'idée que les personnes les plus aisées doivent faire un effort volontaire pour assurer leur prévoyance perdure et même, s'ils sont désormais affiliés à l'assurance vieillesse, le calcul des prestations et des cotisations se fait dans la limite du plafond de Sécurité sociale, qui correspond au plafond d'exclusion des assurances sociales de 1930.

L'un des enjeux de la mise en place de la sécurité sociale en 1945 est son financement. Les premiers débats montrent une préférence pour la capitalisation pour au moins deux raisons. D'une part, les assurés qui avaient cotisé pour leurs vieux jours dans les assurances sociales ont eu l'impression d'être spoliés par l'utilisation de leurs cotisations et d'une partie des réserves constituées pour financer le versement de l'AVTS à des personnes qui n'avaient jamais cotisé. D'autre part, l'effondrement de la natalité jusqu'en 1942 fait craindre une dégradation du ratio démographique rapide et des difficultés de financement alors que le *baby-boom* est encore mal appréhendé. Cependant, devant la nécessité de continuer à servir les pensions et l'impossibilité de faire payer deux fois les assurés, les décideurs choisissent de conserver la répartition et d'augmenter les cotisations ; le taux de cotisation nécessaire au paiement des pensions (AVTS et assurances sociales) est alors porté à 9 % des salaires en 1945, soit plus que la totalité des assurances sociales en 1941 (8 %)⁵. Pour éviter que ce surcoût important pèse sur le redémarrage économique du pays, la taxe destinée à financer un fonds d'indemnisation des travailleurs victimes du bombardement des usines, créée en 1942, est supprimée. Pour les salariés, la hausse du taux de cotisation est en partie compensée par une baisse des impôts et est moins sensible du fait de la hausse des salaires dans la période d'après-guerre.

⁵ Pour l'ensemble des risques, le taux de cotisation totale est de 16 % (6 % salarié et 10 % employeur).

Reste l'intervention de l'État dans le financement. Celui-ci peut se justifier puisqu'une partie doit servir à financer l'AVTS qui participe de fait désormais d'une logique d'assistance. Elle est cependant exclue, d'abord parce que le budget de l'État est déjà largement déficitaire (les recettes couvrent alors 30 % des dépenses) et ensuite parce que les pouvoirs publics veulent éviter toute référence à l'assistance beveridgienne britannique.

4. La mise en place des systèmes de retraite dans les pays suivis par le COR

Sous l'effet de l'industrialisation et de l'urbanisation, le chômage et la pauvreté au sein de la population urbaine âgée se sont développés. En outre, les inégalités de richesse entre classes sociales ont été rendues visibles avec l'émergence des statistiques. Avec l'exode rural, les liens familiaux se sont distendus et la famille n'assure plus systématiquement la prise en charge des plus âgés. Le bien-être des personnes âgées est alors devenu un sujet politique.

Même si les processus spécifiques ont varié selon les pays, deux formes de systèmes de retraite sont alors apparues : en Europe continentale, les premiers régimes sont conçus sur une base contributive (en 1889 en l'Allemagne, 1920 en Belgique, 1910 en France par exemple) alors qu'au Royaume-Uni (1908) et dans les pays nordiques (1913 en Suède et 1919 aux Pays-Bas), les premiers régimes sont conçus comme des aides non contributives, destinées aux personnes âgées les plus pauvres (**document n° 12**).