

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

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Histoire de la retraite : repères chronologiques

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Histoire de la retraite : repères chronologiques

Ce document est très largement inspiré du travail effectué par Anne Reimat dans ses deux articles parus en 2000 et 2001¹.

Le 19^{ème} siècle marque un tournant dans la prise en charge de la vieillesse. Jusqu'alors principalement financé par l'épargne individuelle, le risque vieillesse et l'incapacité à travailler qui en résulte, est progressivement pris en charge par l'État et certaines grandes entreprises dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie², où le nombre d'années d'inactivité à financer s'accroît. Ces acteurs souhaitent inciter les travailleurs, et particulièrement les plus pauvres, à cotiser une partie de leur salaire auprès d'une caisse, cotisations qui leurs seront ensuite reverser sous forme de rentes lorsqu'ils ne seront plus en capacité de travailler.

Dans un premier temps, l'attribution des rentes est faite à la discrétion de l'employeur et les régimes n'instituent pas de « droit à pension » que les salariés peuvent revendiquer. Lorsqu'elles sont édictées, les conditions d'obtention de la pension sont souvent vagues et l'âge fixé pour son acquisition est trop avancé au regard de l'espérance de vie des travailleurs. Des lois sont votées, a posteriori, pour encadrer et réguler les régimes. Ces avancées sont le plus souvent le résultat de rapports de force entre les salariés, l'État et les grandes entreprises.

Tous les régimes créés durant le 19^{ème} siècle sont des régimes dits « spéciaux » ou « catégoriels ». Ce n'est qu'en 1910, avec la loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP), que le premier régime général obligatoire verra le jour. Il sera suivi des lois de 1928 et de 1930 sur les assurances sociales.

La première partie de ce document expose les différents dispositifs mis en place par l'État et les mutualistes, qui visent à prendre en charge la vieillesse sans pour autant instaurer un véritable système de retraite. La deuxième et la troisième parties reviennent sur l'émergence des différentes caisses de retraite créées à l'initiative de l'État et des entreprises de grandes corporations. La dernière partie retrace les tentatives de mise en œuvre de régime général d'assurance vieillesse obligatoire jusqu'à l'avènement du régime général de la sécurité sociale en 1945.

¹ Reimat Anne, « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe - XXe siècles: assistance et prévoyance. », *Économies et sociétés*, n°27, 2000, pp. 7-114, et Reimat Anne, « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe-XXe siècles : les régimes de retraites », *Économies et Sociétés*, n°28, 2001, pp.1097-1193

² Entre 1801 et 1886, la part de la population âgée de 60 ans dans la population totale passe de 7,3 % à 12,2 % (in Hautcœur Pierre-Cyrille, *Le Quéré Française. Épargne et financement des retraites au XIXe siècle*. In: *Revue d'économie financière*, n°68, 2002. Le financement de la retraite. pp. 269-284).

1. Les premiers dispositifs de prise en charge de la vieillesse : l'assistance et l'épargne individuelle

D'abord initiée par les mutualistes, la prise en charge du risque vieillesse par l'État est progressive et le conduit à instaurer la première caisse d'épargne-vieillesse destinée à l'ensemble de la population française.

En 1793, la Convention proclame par décret que « *tout homme a droit à sa subsistance, par le travail s'il est valide, par des secours gratuits, s'il est hors d'état de travailler ; que le soin de pourvoir à la subsistance du pauvre est une dette nationale* ». Mais sans garanties solides pour son application, ce droit au secours reste en général au stade de la proclamation.

Néanmoins, dès la fin du 18^{ème} siècle, des sociétés de secours mutuel commencent à organiser la prise en charge de la vieillesse, en prodiguant notamment aux vieillards une assistance médicale. À partir de 1815, naissent les sociétés mutualistes de résistance et de bienfaisance³ qui prennent en charge les besoins sociaux que la révolution industrielle a aggravés. En 1850, la loi leur donne un statut légal et elles sont reconnues d'utilité publique. Tout au long du siècle, ces sociétés caritatives s'organisent et se structurent, jusqu'à ce que la loi du 1^{er} avril 1898, dite « Charte de 1898 », définisse les quatre grands principes du mouvement mutualiste : « liberté, solidarité, démocratie et responsabilité ». Réticentes à toute obligation d'assurance, ces sociétés ne disposent cependant pas des moyens nécessaires à la mise en place d'un véritable système de retraite.

Parallèlement à cet essor mutualiste, l'État intervient également, avec la **loi du 17 novembre 1796** qui crée les bureaux de bienfaisance, organismes caritatifs gérés par les municipalités destinés aux « exclus de la société »⁴. Les bureaux ont notamment pour mission de secourir les personnes âgées démunies, qui ne peuvent pas être reçues dans les hospices.

Puis, à la suite de la **loi du 15 juillet 1893** portant sur l'Assistance Médicale Gratuite (dite AMG), destinée aux malades sans ressources, la **loi du 14 juillet 1905** instaure l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, dont le critère d'application est la privation de ressources. L'ambition de cette loi surpasse celle de 1893, en ce qu'elle proclame un droit au secours qui peut être revendiqué par ses bénéficiaires. Elle pose la règle de l'assistance communale et à défaut, dispose que le secours est assuré par le département ou l'État. Ces dépenses deviennent obligatoires pour les collectivités et sont en partie financées par le concours de l'État.

En complément de ces lois d'assistance, l'État cherche à développer l'épargne individuelle afin d'inciter les couches les plus précaires de la population à se constituer une rente pour financer leurs vieux jours, à défaut de pouvoir se constituer un patrimoine à cette fin. Il crée ainsi la Caisse de retraite pour la vieillesse (CRV), qui marque sa première intervention dans

³ Dreyfus, Michel. « La protection sociale libre et volontaire, notamment mutualiste, jusqu'aux années 1930 », *Vie sociale*, vol. 10, no. 2, 2015, pp. 17-30.

⁴ Reimat, Anne, op. citée.

le domaine de l'épargne-retraite. **La loi du 18 juin 1850** place la CRV sous la garantie de l'État et lui donne pour mission l'organisation de l'épargne-retraite en récoltant les versements volontaires des salariés, des entreprises ou des organismes publics. Ces versements sont ensuite transformés en rentes de l'État par la Caisse des Dépôts et des Consignations. Les assurés choisissent de constituer leur rente à capital aliéné ou réservé. Contrairement au capital réservé, le capital aliéné n'est pas transmis aux héritiers de l'assuré à son décès. Ce dernier dispositif constitue une forme de mutualisation du risque de longévité ; les avoirs des cotisants décédés avant d'avoir pu profiter de leur rente, sont conservés par les caisses et versés à ceux pour qui le risque vieillesse se réalise⁵. La plupart des assurés préfèrent adopter la formule du capital aliéné, espérant obtenir une rente plus élevée lorsqu'ils cesseront leur activité.

Initialement créée pour collecter l'épargne des salariés pauvres, la CRV attire majoritairement celle de la bourgeoisie⁶. Afin d'y remédier, la loi du 20 juillet 1886 modifie ses règles de fonctionnement, en diminuant le montant minimum des versements à 1 franc et le montant des rentes à 1 200 francs. La CRV devient alors la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse (CNRV).

2. L'émergence de régimes de retraites professionnels dans le secteur public

L'un des plus anciens régimes de retraites est celui des marins de l'État, institué en 1673 par Colbert et qui reposait sur le fonds des invalides de la marine. Ce fonds est financé par une retenue sur le solde des marins et porte assistance aux blessés, en leur versant une pension viagère, appelée « demi-solde ». En 1709, ce régime est étendu à tous les marins de commerce et la pension est progressivement accordée aux marins devenus invalides à cause de l'âge. En 1784, une ordonnance acte la distinction entre la pension d'invalidité et la pension de vieillesse, cette dernière étant versée à tout marin ayant atteint l'âge de 60 ans lorsqu'il réunit une certaine durée de services. Au cours du 19^{ème} siècle, le régime est institutionnalisé, l'attribution d'une pension n'ayant plus le caractère de récompense mais celui d'un droit exigible pour les assurés. Puis, des problèmes de financement conduisent l'État à se substituer à la caisse des invalides de la marine pour la collecte des retenues en 1885. La mission de la caisse se concentre alors sur les marins du commerce et leur verse des pensions lorsqu'ils atteignent l'âge de 50 ans et qu'ils ont cotisé 25 ans. En 1930, l'Établissement National des Invalides de la Marine (ENIM) remplace la caisse instituée au 18^{ème} siècle, et couvre le risque vieillesse des marins. L'ensemble des dispositions relatives à l'ENIM et aux assurances sociales des marins est codifié par décret en 1938.

⁵ Saly, Pierre. « Capitalisation et répartition dans l'histoire du système français des retraites avant 1945 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 13, no. 1, 2020, pp. 23-35.

⁶ Hautcœur Pierre-Cyrille, Le Quéré Françoise. Épargne et financement des retraites au XIX^e siècle. In: *Revue d'économie financière*, n°68, 2002. Le financement de la retraite. pp. 269-284

La **loi du 22 août 1790** instaure un régime de retraite au bénéfice des agents de l'État, dont ils peuvent bénéficier après trente ans de service. Sa particularité réside dans le fait qu'elle ne prévoit pas de prélèvement sur les traitements des fonctionnaires⁷. De fait, elle ne crée pas de « droit à pension » pour tous les fonctionnaires et l'État s'octroie un pouvoir discrétionnaire sur l'attribution des pensions. N'ayant pas été réellement appliquée, quelques administrations créent des caisses de retraite autonomes, qui fonctionnent par prélèvement volontaire sur les traitements.

Les agents de la Banque de France et ceux de la Comédie Française bénéficient respectivement d'un régime de retraite en 1806 et en 1812.

Les **lois du 11 et 18 octobre 1831** créent par la suite un droit à pension après trente ans de service pour les militaires de l'armée de terre et vingt-ans pour les militaires de l'armée de mer. Le montant de ces pensions diffère fortement selon le grade du militaire. Comme la loi de 1790, le texte prévoit que l'État finance entièrement les pensions des militaires, sans retenue sur les traitements des agents (excepté sur ceux des officiers).

Rapidement, les régimes autonomes institués par les administrations se révèlent déficitaires et nécessitent l'intervention de l'État, qui leur verse des subventions annuelles. Dès 1832, des débats relatifs à la création d'un régime de retraite pour les fonctionnaires s'ouvrent au Parlement ; ils débouchent sur la **loi du 9 juin 1853**, qui supprime les régimes spéciaux créés antérieurement et institue un régime de retraite par répartition au bénéfice des fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État⁸. Cette loi prévoit que les actifs de ces caisses seront acquis à l'État et que les pensions existantes ou en cours de liquidation seront inscrites au Grand livre de la dette publique. Le Trésor est désigné pour la gestion des pensions. Le droit à pension est ouvert à 60 ans, après trente ans de services accomplis et ces années de service peuvent être réduites à vingt-cinq, lorsque le fonctionnaire a occupé une fonction particulièrement pénible. Le calcul de la pension est basé sur la moyenne des traitements versés les six dernières années d'activité. Afin de financer ces pensions, ce régime de retraite est obligatoire et fixe une retenue de 5 % sur les traitements des agents. La loi instaure également un droit à pension pour la veuve dont le mari agent de l'État a obtenu une pension de retraite ou a accompli une durée de service de 25 ans. La pension de réversion est alors égale à un tiers de la pension du conjoint décédé.

⁷ Thiveaud Jean-Marie, Mérieux Antoine, Marchand Christophe. Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de « budgétisation » du 8 juin 1853. In: Revue d'économie financière, n°35, 1995. La tarification des services bancaires. pp. 273- 303.

⁸ Reimat, Anne, op. citée.

Du fait de l'augmentation des masses de pensions à verser, le régime institué en 1853 va être aménagé par la **loi du 14 avril 1924** qui porte réforme du régime des pensions civiles et militaires. Si la loi conserve une distinction entre les régimes, elle édicte des règles communes dans le calcul des pensions. Le calcul de la pension civile et militaire repose dorénavant sur la moyenne des traitements versés durant les trois dernières années. Le montant minimum de la pension est fixé à la moitié du traitement moyen et prévoit un système de surcote lorsque l'agent a accompli un service dans la partie active ou dans les armées de terre ou de mer, ou encore lorsque l'agent a élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Afin d'équilibrer le régime, la retenue sur le traitement des agents passe de 5 % à 6 %.

La loi distingue ensuite les conditions d'accès à la pension d'ancienneté selon les fonctionnaires civils et les militaires. Pour les fonctionnaires et les employés civils, le droit à pension passe de 60 ans à 65 ans après trente ans de services effectifs mais la loi de 1924 conserve la disposition qui prévoyait le droit à pension à 55 ans pour les agents justifiant avoir passé quinze ans dans la partie active. En contrepartie de l'allongement de la durée de cotisation, le montant des pensions versées aux veuves des fonctionnaires et employés civils est rehaussé, l'article 23 de la loi énonçant à leur bénéfice un droit à une pension « *égale à la moitié de la retraite d'ancienneté obtenue par leur mari* ». Pour les orphelins, il est établi un droit à une pension égale à 10 % de la retraite d'ancienneté jusqu'à l'âge de 21 ans. Pour les militaires des armées de terre et de mer, les dispositions des lois de 1831 sont modifiées et le droit à pension est accordé pour tous les officiers lorsqu'ils ont effectué trente de services militaires effectifs et vingt-cinq ans de services militaires effectifs pour les militaires non officiers. Les pensions versées aux veuves et aux orphelins des militaires et marins répondent aux mêmes critères que ceux prévus pour les fonctionnaires et employés civils.

Surtout, la loi instaure une péréquation entre les pensions des anciens fonctionnaires civils et militaires et les traitements des fonctionnaires en activité. Les retraités de la fonction publique bénéficient désormais des revalorisations de la valeur du point d'indice et de leur grille indiciaire. Cette péréquation, conçue comme transitoire lors de la loi de 1924, restera en vigueur jusqu'en 2003, quand les pensions des fonctionnaires seront revalorisées sur les prix.

La loi du 9 juin 1853 ne concernait pas les agents des collectivités dont les caisses de retraite ont été instituées par un **décret du 25 mars 1852** pour les fonctionnaires des communes et par la **loi du 10 août 1871** pour les agents des départements. Le décret de 1852 portant sur la décentralisation administrative, instaure l'encadrement des actes des collectivités territoriales par les préfets. Ce sont donc ces derniers qui statuent sur la création de régimes de retraites dans les communes, après avis du conseil municipal. La plupart des grandes villes de France vont alors se doter de caisses de retraite. La loi du 10 août 1871, qui acte la création des conseils généraux au sein des départements, donne compétence au conseil général du département pour statuer sur la création et l'organisation des caisses de retraite de ses agents.

Écartés du champ d'application de la loi du 9 juin 1853, les ouvriers de l'État pouvaient bénéficier de caisses spéciales de retraites, instaurées par les actes du gouvernement ou par la loi. Afin d'uniformiser les conditions d'acquisition du droit à pension et leur montant, la **loi du 21 mars 1928** crée le régime de retraite des ouvriers des établissements de l'État, reposant sur un fonds spécial géré par la caisse des dépôts et des consignations. Selon le sexe, les conditions du droit à pension diffèrent : alors que ce droit est acquis à 60 ans après trente ans accomplis de services effectifs pour les hommes, il est acquis à 55 ans et trente ans accomplis de services effectifs pour les femmes. Comme pour les fonctionnaires civils et les militaires, la retenue sur les traitements s'élève à 6 %.

3. L'émergence de régimes de retraite professionnels dans le secteur privé

Au sein de grandes professions, les risques inhérents à l'exercice de certains métiers conduisent certaines grandes entreprises à créer des caisses de retraite au 19^{ème} siècle.

Dès 1820, les premières caisses de secours et de retraites sont créées par de grands exploitants miniers et en 1892, 111 caisses sont recensées au bénéfice des mineurs⁹. Certaines sont « exclusivement à la charge de l'employeur », d'autres prévoient la constitution des pensions par des versements à la CNRV, mais la majorité de ces caisses adopte un fonctionnement « mixte » en prévoyant à la fois des retenues sur les salaires des mineurs et des versements des employeurs. Jusqu'en 1894, la pension n'est pas considérée comme un « droit » mais comme « une récompense », accordée ou non par l'exploitant. Les conditions d'obtention de la pension diffèrent grandement selon les caisses et le départ volontaire de la compagnie prive le mineur de son droit à pension. Ces disparités ne contentent pas les mineurs, qui réclament davantage de garanties, ce qui conduit à l'adoption de la **loi du 29 juin 1894**, qui révisé le fonctionnement des caisses de secours et surtout instaure un régime obligatoire, fonctionnant par capitalisation. Elle prévoit une cotisation de 4 % du salaire des ouvriers par l'exploitant à la CNRV. La moitié de cette somme est prélevée sur le salaire et l'autre est fournie par l'exploitant ; le versement peut être augmenté avec l'accord des deux parties. Ces versements sont obligatoires jusqu'à l'âge de 55 ans, qui est également l'âge d'entrée en jouissance du droit à la pension.

Cette réforme ne parvient pas à équilibrer le régime et les montants des pensions versées aux mineurs restent faibles. À partir de 1903, l'État intervient dans le financement du régime en y consacrant 1 million de francs par an. Puis, pour pallier ces difficultés et répondre aux demandes des ouvriers, la **loi du 25 février 1914** institue la « Caisse autonome des retraites des ouvriers mineurs » (Carom), qu'elle place sous le contrôle de l'État, celui-ci contribuant à son financement. Cette caisse, constituée d'ouvriers mineurs, d'exploitants et de représentants de l'État a pour mission la gestion du régime des retraites des mineurs, qui demeure un régime par capitalisation. Le droit d'entrée en jouissance reste fixé à 55 ans et le calcul de la pension reste identique par rapport à la loi de 1894. L'innovation de la loi repose dans la création d'un « fonds spécial », fonctionnant par répartition, qui s'ajoute à la caisse autonome, et qui a pour but d'assurer « à tous les pensionnés, des majorations et allocations

⁹ Reimat, Anne, op. citée.

qui ne peuvent être inférieures à celles qu'ils recevaient alors », mais également de garantir une allocation aux veuves et aux orphelins des ouvriers mineurs. Initialement institué à titre accessoire, le fonds spécial dispose dès 1920, de ressources supérieures à celles du fonds d'assurance, du fait de la hausse des cotisations patronales et ouvrières¹⁰ et de la contribution forfaitaire versée par l'État à partir de 1929. En conséquence, les montants versés par le fonds spécial excèdent ceux versés par le fonds d'assurance.

Face à ce dysfonctionnement, **la loi du 23 août 1941** supprime la caisse autonome et le fonds spécial instaurés en 1914, au profit d'une caisse unique fonctionnant uniquement par répartition.

Le **décret du 27 novembre 1946** instaure ensuite l'organisation de la sécurité sociale dans les mines. Ce régime spécial comprend notamment une branche « vieillesse et invalidité » gérée par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Ce nouveau régime par répartition est obligatoire et son financement repose sur les cotisations ouvrières et patronales, la contribution de l'État et par des ressources diverses¹¹. L'âge légal de départ à la retraite est établi à 55 ans mais peut être abaissé si les ouvriers comptent 30 ans d'affiliation au régime.

Pour les cheminots, la première institution de retraite est créée en 1850 par la Compagnie de l'Est, suivie par d'autres tout au long du 19^{ème} siècle. Comme pour les caisses des mineurs, ces institutions fonctionnent selon des règles diverses : certaines ont recours à la CRV tandis que d'autres créent leur propre caisse, elles fixent des âges différents pour l'acquisition de la retraite et ne reposent pas sur les mêmes sources de financement.

Ces disparités de traitements vont aboutir à l'adoption de **la loi du 21 juillet 1909** qui enjoint aux grandes compagnies de chemins de fer ainsi qu'aux chemins de fer de l'État de modifier leurs règlements en se conformant aux minima prévus par ses dispositions. La loi instaure une affiliation obligatoire au régime des retraites après une année d'emploi au sein d'une administration de chemins de fer. Les agents du service actif ont droit à une pension à l'âge de 50 ans après 25 années de service et les sédentaires à 55 ans. La pension versée correspond à la moitié du salaire moyen des six dernières années travaillées. Pour les veuves, la pension de réversion est égale à la moitié de la pension de retraite que le cheminot aurait touchée. Afin de ne pas laisser pour compte les agents qui n'étaient affiliés à aucune caisse en 1909, la **loi du 28 décembre 1911** va compléter celle de 1909 en lui conférant un caractère rétroactif.

Néanmoins, cette loi ne modifie pas la gestion des institutions de retraites par les compagnies de chemins de fer, qui sont contraintes de verser des dotations chaque année pour assurer leur équilibre. Leur fonctionnement par capitalisation ne permettant pas d'assurer des pensions suffisantes aux assurés, le régime passe à la répartition en 1934. Le **décret du 31 août 1937** crée la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), qui

¹⁰ Égales à 2 % des salaires en 1914, elles augmentent jusqu'à atteindre 8,5 % des salaires en 1933. (in Reimat Anne, op. citée.)

¹¹ Reimat, Anne, op. citée.

est chargée d'exploiter les réseaux des anciennes compagnies privées ainsi que ceux de l'État. Un fonds de réserve unique remplace alors les anciennes institutions de retraite et fonctionne par répartition. Ce régime est conservé lors de l'instauration du régime général de la sécurité sociale.

Face aux dangers liés à l'exercice de leur activité, les agriculteurs s'organisent et créent les premières mutuelles visant à garantir les risques pouvant survenir sur leurs exploitations. La loi consacre leur existence en 1900. Pour unifier la gestion des risques des assurés agricoles, le régime de Vichy adopte **la loi du 5 avril 1941** qui regroupe les anciennes caisses et institue la Mutualité Sociale Agricole (MSA). Les professions agricoles souhaitant maintenir leur régime différencié en 1945, la MSA est conservée. L'assurance vieillesse des exploitants agricoles est finalement créée en 1952.

En 1938, un décret-loi unifie les caisses de retraite du personnel des industries gazières et électriques. Puis, après la nationalisation des entreprises de ce secteur, le **décret du 22 juin 1946** crée le régime spécial des industries électriques et gazières. Le droit à pension est acquis à 55 ans pour les agents de la catégorie active et à 60 ans pour ceux de la catégorie sédentaire, après vingt-ans de services.

De grandes entreprises vont également créer leur propre caisse de retraite tout au long du 19^{ème} siècle. L'Office du travail recense en 1892, 147 caisses au sein des 207 établissements de l'industrie ¹². Selon les établissements, les versements sont effectués auprès de caisses qu'ils ont eux-mêmes instituées ou auprès de la CNRV.

Les régimes de retraite privés conventionnels se développent surtout après la mise en place des assurances sociales en 1930, dont sont exclus de fait les ingénieurs, techniciens et agents de maîtrise (qui deviendront les « cadres »). Ces derniers ne sont en outre pas en situation de pouvoir compter sur leur patrimoine pour assurer leur retraite. Cette situation spécifique les amène à négocier paritairement la mise en place de régimes conventionnels qui ne sont donc pas du ressort de la loi. Ces négociations débouchent sur la signature, le **14 mai 1937**, du premier accord sur les régimes de retraite et de prévoyance, entre l'UIMM et les représentants de la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs (suite aux accord de Matignon signés en 1936). Il concerne les ingénieurs de moins de 60 ans ainsi que tous les collaborateurs exclus des assurances sociales, et comporte pour l'assuré le libre choix de sa caisse de retraite. Des accords comparables sont ensuite signés dans plusieurs autres branches.

4. La création de régimes généraux au 20^{ème} siècle

Dès la fin du 19^{ème} siècle, l'instauration d'une obligation d'assurance pour la prise en charge de la vieillesse fait l'objet de vifs débats.

¹² Reimat, Anne, op. citée.

La **loi du 5 avril 1910** portant sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP) institue le premier régime national d'assurance sociale par capitalisation obligatoire. L'article 1^{er} de la loi revient d'abord sur les bénéficiaires des ROP qui sont les salariés de l'industrie, du commerce, des professions libérales, de l'agriculture et les salariés de l'État à qui la loi de 1853 ne s'applique pas. Ces salariés deviennent bénéficiaires des ROP lorsque leur revenu annuel est inférieur à un plafond¹³ et qu'ils ne sont pas déjà affiliés à un système de retraite obligatoire. Leur financement est assuré par les versements obligatoires et facultatifs des assurés, par les contributions des employeurs ainsi que par les allocations viagères de l'État. Le montant de ces allocations est fixé à 60 francs pour tout assuré partant à la retraite à 65 ans dès lors qu'il a versé trois cotisations annuelles. En 1912, le montant de cette allocation est porté à 100 francs mais ne représente que 5 % du salaire annuel d'un ouvrier¹⁴. La cotisation annuelle est fixée à 9 francs pour les hommes, à 6 francs pour les femmes et à 4,5 francs pour les mineurs. Elle peut être versée à la CNR ou à l'une des caisses listées à l'article 14 de la loi. Dans une optique d'assurance du risque vieillesse, le principe est celui de la constitution de la retraite par capital aliéné mais l'assuré peut demander à ce que les prélèvements sur son salaire soient à capital réservé. Ensuite, la loi fixe « *l'âge normal de la retraite à 65 ans* » tout en autorisant une liquidation anticipée à 55 ans. Des allocations mensuelles sur de courtes durées sont prévues pour les veuves et les orphelins des assurés.

Ce régime est mal accueilli par l'opinion publique et sa mise en œuvre se heurte à de nombreuses difficultés. Les employeurs sont hostiles et la Confédération Générale du Travail (CGT) s'oppose à la disposition qui établit le droit à pension à 65 ans, qu'elle conspu avec le slogan « Non à la retraite pour les morts ! ». Dans un arrêt rendu en 1911, la Cour de cassation annule de fait le caractère obligatoire des cotisations salariales. En conséquence, seuls les salariés proches de la retraite s'inscrivent et cotisent dans le cadre de ce régime. En réaction, dans une loi de finances rectificative votée en 1912, Léon Bourgeois abaisse l'âge d'ouverture des droits de la loi, qui passe de 65 ans à 60 ans. Pourtant en 1923, seuls 21 % des inscrits comme assurés obligatoires cotisent au régime des ROP.

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, qui couvre cette fois-ci, les risques de maladie, de maternité, de vieillesse et d'invalidité décès. La **loi du 5 avril 1928** s'inspire de celle de 1910 et la généralise en créant une assurance vieillesse, fondée sur le principe de la capitalisation pour tous les salariés dont la rémunération totale n'excède pas un certain montant (12 000 francs en 1930 pour un célibataire). La **loi du 30 avril 1930** la complète et les assurances sociales entrent en vigueur en juillet 1930. Afin d'assurer l'effectivité de sa mise en œuvre, l'employeur est chargé d'effectuer l'affiliation de ses employés à ce régime, sous peine d'amende s'il ne s'y conforme pas. Les salariés bénéficiaires des assurances sociales sont principalement affiliés à la CNR ou à d'autres caisses mutualistes. Le financement des assurances sociales assurés par les contributions de l'État et les cotisations proportionnelles au salaire réparties pour moitié à la charge des assurés et des employeurs. L'ouverture des droits est fixé à 60 ans sous condition de durée minimale d'affiliation de 5 ans, avec une possibilité de liquidation anticipée à 55 ans, sous réserve d'avoir cotisé durant

¹³ Fixé à 3 000 francs en 1911. (*in* Reimat Anne, op. citée.)

¹⁴ Saly, Pierre, op. cité.

25 ans. Enfin, un montant de pension minimum est garanti et dépend de l'âge de l'assuré lors de l'entrée en vigueur de la loi. Les premiers versements des pensions au titre des assurances sociales ont lieu en 1935.

Figure 1 – Taux de cotisation des assurances sociales

	Salarié	Employeur	Total
1930-1935	4%	4%	8%
1936	4%	4%	7%
1937-1944	4%	4%	8%
1945-1958	6%	10%	16%
1959-1960	6%	13%	19%
1961	6%	14%	20%
1962	6%	14%	20%

Source : Reimat Anne. « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe-XXe siècles : les régimes de retraites », *Économies et Sociétés*, n°28, 2001, pp.1097-1193.

Figure 2 – R.O.P et A.S, plafond du salaire moyen annuel

Année	Plafond annuel
1910-1917	3000
1918-1921	5000
1921-1928	10000
1930-1935	12000
1936-1937	15000
1938-1940	18000
1941	27000
1942-1943	42000
1944	52000
1945	105000
1949	264000

Source : Reimat Anne. « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe-XXe siècles : les régimes de retraites », *Économies et Sociétés*, n°28, 2001, pp.1097-1193.

Néanmoins, aucune disposition des lois sur les assurances sociales ne concerne les personnes âgées de plus de 65 ans qui n'ont pas cotisé auparavant et qui ne peuvent pas bénéficier des dispositifs d'assistance prévus par la loi de 1905 avant leurs 70 ans. Dans le même temps, le Trésor intervient rapidement pour assurer l'équilibre du régime, les cotisations n'étant pas suffisantes pour le versement des pensions, qui restent pourtant faibles.

Le régime de Vichy adopte ensuite la **loi du 14 mars 1941**. Elle substitue au régime par capitalisation de 1930 un régime par répartition, en affectant les cotisations vieillesse prélevées chaque année aux versements des pensions à payer la même année. Ensuite, la loi crée l'Allocation aux Vieux Travailleurs Salariés (AVTS). Visant les personnes âgées écartées des assurances sociales, cette allocation est accordée aux travailleurs français, âgés de plus de 65 ans et plus, lorsqu'ils remplissent les conditions de ressources et de salariat prévues par la loi. En contrepartie de son versement, les vieux travailleurs s'engagent à ne plus exercer d'activité salariale. Le montant de l'allocation annuelle est porté à 3 600 francs.

Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement souhaite unifier l'ensemble des régimes de protection sociale. L'**ordonnance du 4 octobre 1945** institue et organise la sécurité sociale, qu'elle généralise progressivement à l'ensemble de la population salariée, en la finançant par une double cotisation, des employeurs et des salariés. Alexandre Parodi, alors ministre du Travail la décrit comme « *la garantie donnée à chacun, qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille* ». Le régime général d'assurance vieillesse de la sécurité sociale est créé par l'**ordonnance du 19 octobre 1945**. La gestion est confiée à des caisses de sécurité sociale avec un conseil d'administration à « majorité ouvrière ». Le principe d'un fonctionnement en répartition est adopté. La pension de retraite est accordée aux assurés atteignant l'âge de 65 ans et elle est égale à 20 % du salaire annuel lorsque l'assuré justifie de trente ans d'assurance. Mais les travailleurs qui bénéficient déjà d'un régime spécial contestent la généralisation de la sécurité sociale, craignant de perdre les dispositions spécifiques liées à leur activité. En conséquence, le **décret du 8 juin 1946** permet le maintien des régimes spéciaux.

Bibliographie

Dreyfus Michel. « La protection sociale libre et volontaire, notamment mutualiste, jusqu'aux années 1930 », *Vie sociale*, vol. 10, no. 2, 2015, pp. 17-30.

Hautcœur Pierre-Cyrille, Le Quéré Françoise. Épargne et financement des retraites au XIXe siècle. In: *Revue d'économie financière*, n°68, 2002. Le financement de la retraite. pp. 269-284.

Reimat Anne. « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe - XXe siècles: assistance et prévoyance. », *Économies et sociétés*, n°27, 2000, pp.7-114

Reimat Anne. « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe-XXe siècles : les régimes de retraites », *Économies et Sociétés*, n°28, 2001, pp.1097-1193

Saly Pierre. « Capitalisation et répartition dans l'histoire du système français des retraites avant 1945 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 13, no. 1, 2020, pp. 23-35.

Thiveaud Jean-Marie, Mérieux Antoine, Marchand Christophe. Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de « budgétisation » du 8 juin 1853. In: *Revue d'économie financière*, n°35, 1995. La tarification des services bancaires. pp. 273- 303.