

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

<b>Document N° 10</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les retraites et la création de la sécurité sociale en 1945 : révolution ou  
restauration ?**

*Bruno Valat, Revue d'histoire de la protection sociale, 2020/1 n° 13*



## LES RETRAITES ET LA CRÉATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 1945 : RÉVOLUTION OU RESTAURATION ?

[Bruno Valat](#)

Comité d'histoire de la sécurité sociale | « [Revue d'histoire de la protection sociale](#) »

2020/1 N° 13 | pages 36 à 53

ISSN 1969-9123

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-d-histoire-de-la-protection-sociale-2020-1-page-36.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Comité d'histoire de la sécurité sociale.

© Comité d'histoire de la sécurité sociale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## RÉSUMÉ

La création de la Sécurité sociale en 1945 a été l'occasion d'une importante réforme de l'assurance vieillesse des salariés du secteur privé, à la base de notre système actuel. Les dispositifs existants depuis le début du siècle dans ce domaine n'avaient pas donné satisfaction pour deux raisons principales : d'abord le choix du principe contributif, qui imposait de longues années d'attente avant la jouissance d'une pension ; ensuite, les effets de l'inflation, qui avait laminé la valeur des cotisations capitalisées depuis 1910. Une reconstruction complète était donc nécessaire. L'article examine successivement les grandes questions que les réformateurs de la Libération durent résoudre pour donner des bases solides à la législation d'après-guerre et les choix opérés en la matière, notamment celui du régime financier à retenir : capitalisation ou répartition ? À la lumière de ces choix, il tente de répondre à la question : doit-on parler de révolution pour l'assurance vieillesse en 1945 ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une restauration ?

## Mots-clés

Assurances sociales, capitalisation/répartition, France (1945), retraites, Sécurité sociale.

## ABSTRACT

The creation of the French social security system in 1945 was an opportunity to substantially reform the national pension system for private-sector employees, which forms the basis of our current system. The pension schemes in existence since the start of the 20<sup>th</sup> century were unsatisfactory for two main reasons. The first was the choice of the contributory principle, which imposed long contribution periods before benefiting from pension payments, and the second was the impact of inflation, which reduced the value of the contributions funded since 1910. The situation called for a wide-ranging reconstruction. This article examines the major questions that post-liberation reformers had to resolve in order to lend solid bases to post-war legislation and the choices made on pensions, and notably the financial system to be adopted, either funded or pay-as-you-go. In the light of these choices, the article seeks to establish whether the changes made to the national pension system in 1945 constituted a revolution or a restoration.

## Keywords

France (1945), funding/pay-as-you-go, pensions, social insurance, social security.

## Les retraites et la création de la Sécurité sociale en 1945 : révolution ou restauration ?

*Pensions and the creation of the French social security system in 1945: revolution or restoration?*

BRUNO VALAT

# Les retraites et la création de la Sécurité sociale en 1945 : révolution ou restauration ?\*

**BRUNO VALAT**

MAÎTRE DE CONFÉRENCES D'HISTOIRE  
CONTEMPORAINE  
INSTITUT CHAMPOLLION, UNIVERSITÉ  
FÉDÉRALE DE TOULOUSE

Dans l'atmosphère enfiévrée qui règne à la Libération de la France, un accord unanime se manifeste en faveur d'une rénovation complète du pays. Aucun domaine de la vie sociale ne semble devoir échapper à cette volonté. Adopté au mois de mars 1944, le programme du Conseil national de la Résistance prévoyait 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 procurer par le travail ». Pierre Laroque, le « père » du régime général de la Sécurité sociale, lui fait écho quelques mois plus tard : « La France est sortie de la guerre particulièrement meurtrie. Les vieux cadres sont brisés, il faut reconstruire, il faut faire du neuf, sous l'angle social, comme sous l'angle économique<sup>1</sup> ».

À l'origine de la Sécurité sociale, on trouve ainsi, tout à la fois, un constat de carence et une volonté de rupture. L'institution est d'abord, en effet, une réaction face à l'insuffisance des dispositifs existants. Malgré l'existence de législations datant de l'avant-guerre, des graves lacunes subsistaient dans le système français de protection des salariés, le seul dont il sera question ici. Le second conflit mondial, tel un catalyseur, a exacerbé les tensions nées de ces faiblesses et suscité une

\* Cet article est une version remaniée et raccourcie du chapitre deux de l'ouvrage *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, 2001. Il est publié avec l'aimable autorisation des éditions Economica.

<sup>1</sup> Pierre Laroque (1907-1997), haut fonctionnaire issu du Conseil d'État, fut nommé directeur général des Assurances sociales à l'automne de 1944, chargé de préparer la création de la Sécurité sociale, dont il fut le premier directeur jusqu'en 1951.

profonde aspiration au renouveau. En même temps, les responsables du plan de 1945 ne peuvent faire abstraction de la situation du pays, profondément affaibli. Il convient donc d'interroger l'hypothèse de la rupture à la lumière des choix effectifs. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine des prestations.

Si les grandes décisions politiques concernant l'architecture générale de la Sécurité sociale, et notamment le principe de la caisse unique, ont fait l'objet de débats nombreux et passionnés, largement repris et analysés dans l'historiographie ultérieure, il en va différemment de la réforme des principales prestations. Celle-ci semble en effet faire l'objet d'un consensus, au moins dans ses grandes lignes. Pour autant, l'absence de débats publics ne signifie nullement absence de choix, bien au contraire. D'une part, des discussions eurent lieu, dans et hors de l'administration en charge de la réforme. D'autre part, les choix peuvent être implicites. Dans ces conditions, l'absence même de discussion devient un signe qu'il convient d'interroger. Ceci permet d'explicitier les éléments d'un modèle qui se met en place en 1945 et dont il faut montrer la cohérence mais aussi les limites.

Ces remarques préliminaires s'appliquent pleinement à la législation des retraites<sup>2</sup>. Dans ce domaine, comme dans celui de la maladie, le législateur avait tenté, depuis le début du siècle, de mettre sur pied des dispositifs efficaces pour répondre à la question de la pauvreté des vieux travailleurs, qui se posait de manière accrue depuis 1880. Mais les résultats étaient restés largement en deçà des expériences. Dans le contexte de 1945, la question se posait donc avec une particulière acuité. L'assurance vieillesse constitue ainsi un excellent laboratoire pour évaluer la part de la continuité et de la rupture dans les décisions de 1945 mais aussi la force et la cohérence du modèle qui s'affirme alors.

## La situation à la Libération

*« Le régime actuel de l'assurance [...] vieillesse, notent les fonctionnaires du Travail en octobre 1944, appelle moins une réforme qu'une reconstruction totale. L'on peut admettre en effet que l'on part aujourd'hui sensiblement de zéro. Il existe une allocation aux vieux travailleurs salariés. Il n'existe pas réellement une assurance [...] vieillesse<sup>3</sup>. »*

Pour comprendre ce jugement, et les principales mesures adoptées en 1945 en la matière, il est nécessaire de revenir brièvement sur les dispositifs existants à la Libération et leur fonctionnement.

<sup>2</sup> On s'en tiendra ici aux retraites du secteur privé, dans le cadre du régime général créé par les ordonnances du mois d'octobre 1945. Des développements spécifiques seraient nécessaires sur les retraites des fonctionnaires et des indépendants, notamment, ainsi que

sur les régimes complémentaires des cadres. <sup>3</sup> Direction générale des Assurances sociales, « Rapport sur la situation financière des assurances sociales », sans mention de date (octobre 1944), Archives du Comité d'histoire de la Sécurité sociale, p. 11.

Depuis 1930, le régime des pensions de retraite des salariés du secteur privé fonctionnait dans le cadre des Assurances sociales<sup>4</sup>. La loi avait prévu une pension proportionnelle au salaire des cotisants, égale à 40 % du salaire ayant servi d'assiette (celui perçu tout au long de la carrière des intéressés) et ouverte à l'âge de 60 ans, après trente années de versements<sup>5</sup>. Les cotisations nécessaires étaient acquittées à parts égales par employeurs et bénéficiaires (le total pour les assurances sociales s'élevant à 8 % des salaires). La technique retenue pour la constitution des pensions était celle de la capitalisation, le produit des versements, grossi des intérêts issus des sommes placées, servant à constituer les futures rentes.

En théorie, la législation était assez généreuse. En pratique, elle souffrait depuis l'origine de deux handicaps graves. Le premier résidait dans le long délai préalable à l'ouverture des droits : le législateur ayant privilégié le principe contributif, trente années étaient nécessaires pour disposer d'une retraite à taux plein, ce qui signifiait que les premières pensions concernées ne seraient liquidées qu'en 1960. Dans l'attente, elles restaient fatalement (très) faibles. Certes, les retraites des assurances sociales avaient été précédées par les retraites ouvrières et paysannes (ROP) depuis 1910 : les droits acquis dans le cadre de cette première législation avaient été théoriquement conservés et venaient s'ajouter à ceux obtenus depuis 1930. Cependant, la loi de 1910 avait été un échec et peu de bénéficiaires potentiels avaient effectivement cotisé. Surtout, et c'était là le deuxième handicap, aucun dispositif ne venait protéger les sommes versées par les cotisants contre les effets de la hausse des prix. Conçues pour un régime de stabilité monétaire, les lois de 1910 et 1930 avaient traversé les périodes de forte inflation engendrées par deux guerres mondiales et la politique économique du Front Populaire à partir de 1936, inflation qui avait laminé la valeur réelle des sommes capitalisées et réduit à néant le montant des retraites, présentes comme futures...

Pour remédier à cette situation, divers dispositifs ont été imaginés. Le plus important d'entre eux a été mis sur pied pendant la guerre. Il s'agit de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), instituée par le gouvernement de Vichy par une loi du 14 mars 1941, après une tentative avortée du gouvernement Daladier en 1939. Ce dispositif est venu s'ajouter à ceux existants, sans se substituer à eux : il prévoit le versement sans contrepartie d'une allocation d'un montant maximal de 3 600 francs par an à tout ancien salarié âgé de 65 ans au moins dont les ressources (pension contributive comprise) n'excèdent pas un certain seuil<sup>6</sup>. Il s'agit donc d'un minimum vieillesse accordé à tous les retraités modestes<sup>7</sup>. Dans l'attente de réformes ultérieures, l'AVTS constitue depuis 1941 le moyen privilégié

<sup>4</sup> Dreyfus Michel, Ruffat Michèle, Viet Vincent, Voldman Danièle, avec la collaboration de Valat Bruno, *Se protéger, être protégé. Une histoire des assurances sociales en France*, Rennes, PUR, 2006.

<sup>5</sup> Décret-loi du 28 octobre 1935, article 11, alinéa 5, *Journal officiel, Lois et décrets*, 31 octobre 1935.

<sup>6</sup> Au-delà de ce seuil, la pension est réduite en proportion.

<sup>7</sup> Le texte prévoit expressément que les bénéficiaires doivent renoncer à toute activité rémunérée. Dans le contexte de l'Occupation, il s'agissait de libérer des postes de travail pour les salariés plus jeunes.

pour soutenir ces derniers et le principal dispositif de retraite du pays. Pour faire face à son coût, considérable, le législateur a décidé d'y affecter dès l'origine le produit des cotisations versées par les actifs en vue de préparer leur propre pension contributive dans le cadre de la loi de 1930. On était donc passé à la répartition sans le dire officiellement.

Cette « révolution » a certes permis de disposer de sommes importantes pour une amélioration immédiate du sort des retraités, souvent modestes. Cependant, celui-ci reste précaire à la Libération : faute de ressources suffisantes, le montant maximal de l'AVTS n'a pas été revalorisé depuis l'origine. Au printemps de 1944, les 3 600 francs annuels représentent une très faible somme, à comparer aux 2 900 mensuels du salaire moyen de l'ouvrier parisien. Avec leurs dix francs par jour, les bénéficiaires peuvent à peine acquérir 3 œufs, un seul au prix du marché noir<sup>8</sup>. En conséquence, la presse se fait l'écho de leur détresse : « Pensons à nos vieux » demande *France Libre* le 8 octobre 1944. Le 6 novembre, *Le Populaire* s'inquiète : « Les vieux ont froid et redoutent l'hiver ». Le 7, *L'Humanité* cite des lettres pathétiques illustrant les difficultés rencontrées pour se nourrir et se vêtir. Le 23, le journal s'écrie encore : « Dix francs par jour ! ». Pour y répondre, les initiatives se développent, comme à Lyon, où le commissaire de la République décide à l'automne 1944 du versement d'une prime exceptionnelle de 360 francs. Au mois de février 1945, le montant de l'AVTS est ainsi doublé, passant à 7 200 francs par an, malgré les réticences du ministère des Finances qui redoute d'être contraint à des mesures similaires pour les autres catégories d'assistés<sup>9</sup>. Malgré tout, son montant reste faible.

La création de l'AVTS a en outre interrompu toute capitalisation des cotisations versées par les actifs depuis 1941, stoppant de fait la constitution des futures retraites. Tirant les conséquences de cet état de fait, la loi de 1941 avait prévu le gel des droits des salariés âgés de moins de cinquante ans au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, renvoyant les décisions les concernant à une date ultérieure. L'assurance vieillesse était donc à reconstruire.

On comprend, dans ces conditions, le jugement très sévère porté par les fonctionnaires du ministère du Travail. Il fallait augmenter les pensions pour répondre à la détresse des « vieux » ; il fallait restaurer les assurés dans leurs anciens droits, sans renoncer à ceux acquis depuis 1941. Surtout, il était indispensable d'édicter de nouvelles règles pour rendre la législation cohérente et efficace, capable d'assurer des pensions de retraite décentes sur le long terme. Ceci supposait un certain nombre de décisions fondamentales, qu'il s'agisse de la philosophie sociale du régime, de son organisation concrète ou de son financement.

<sup>8</sup> INSEE, *Le mouvement économique en France de 1938 à 1948*, Paris, 1950, p. 299.

<sup>9</sup> Ordonnance du 2 février 1945, *Journal officiel, Lois et décrets*, 3 février, p. 510.



## Prévoyance contre assistance

Sur le premier point, il est indéniable que la volonté des maîtres d'œuvre de la réforme à la Libération était de rendre à la législation son caractère originel. L'esprit de la loi de 1930 reposait tout entier sur le principe de la prévoyance obligatoire : semblable à un mécanisme d'épargne individuel, les pensions devaient être financées par les intéressés, grâce aux cotisations acquittées. Pour avoir droit à une retraite, il était donc nécessaire d'avoir contribué. Or, l'instauration de l'allocation aux vieux travailleurs salariés avait provoqué un basculement caractérisé vers l'assistance.

En outre, le nombre des bénéficiaires s'était révélé beaucoup plus important que prévu. Le ministère du Travail avait évalué à 1,2 million l'effectif des personnes concernées en 1941. Or, il s'en était présenté 500 000 de plus. La plupart des allocataires en surnombre provenaient du monde agricole. Un simple certificat établi par l'employeur suffisait en effet pour prouver la qualité de salarié. De nombreux certificats de complaisance auraient été produits, pour atténuer le malheur des temps, « tout agriculteur de plus de 65 ans pouvant obtenir de son voisin un certificat de travail<sup>10</sup> ». Pour couronner le tout, la jurisprudence, d'ordinaire très restrictive, s'était montrée très libérale.

L'AVTS n'avait été instituée qu'à titre provisoire, justifiée en cela par l'extrême dénuement de nombreux « vieux ». À défaut de pouvoir la supprimer, les responsables de la réforme jugeaient à tout le moins nécessaire de rétablir une certaine cohérence redistributive en son sein :

*« Le gouvernement doit choisir entre une allocation s'appliquant à toute la population âgée y compris, dès lors, les travailleurs indépendants, ou une allocation réservée aux vieux travailleurs salariés. [...] Si l'on s'en tient, conformément à l'intention certaine du législateur de 1941, à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, il faut écarter du bénéfice de l'allocation tous ceux qui n'ont pas réellement la qualité de salariés au sens de la législation des assurances sociales. S'il est sans doute difficile de revenir en arrière, tout au moins est-il aisé de parvenir à ce résultat pour l'avenir<sup>11</sup>. »*

Une première ordonnance, le 2 février 1945, répond à cet objectif : désormais « les années de salariat ne peuvent être prises en compte, pendant les périodes d'assujettissement à l'assurance obligatoire [...] que si elles ont fait l'objet du versement de la double contribution des assurances sociales<sup>12</sup> ». Ainsi serait-il impossible à l'avenir, pour un faux salarié, de réclamer le bénéfice de l'AVTS. Quant

<sup>10</sup> Direction générale des Assurances sociales, « Rapport sur la situation financière des assurances sociales », *op. cit.*, p. 9.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>12</sup> Ordonnance du 2 février 1945, article 2, *Journal officiel, Lois et décrets*, 3 février, p. 510.

à ceux bénéficiant déjà de l'allocation, leur effectif était voué à extinction progressive, au fur et à mesure de la disparition des intéressés. Ainsi l'AVTS était-elle appelée à se confondre au bout de quelques années avec l'assurance vieillesse proprement dite, avant de disparaître tout à fait à la maturité du régime<sup>13</sup>. Pour cela toutefois, il était nécessaire de recréer le mécanisme originel de constitution des pensions de vieillesse. Ceci constituait la deuxième étape.

L'ordonnance du 19 octobre 1945 organisant les prestations de l'assurance vieillesse revient en grande partie aux dispositions antérieures à la loi de 1941 : comme alors, l'assuré ayant cotisé 30 années a droit à une pension égale à 40 % du salaire de base. En-deçà de ce seuil, il jouit d'une rente proportionnelle à la durée de cotisation, ou déterminée selon un calcul complexe s'il compte moins de quinze années d'assurance. En dessous de cinq ans, le texte prévoit que les sommes versées sont simplement restituées aux assurés, sans ouvrir de droits. On note toutefois quelques innovations : d'abord, une pension de réversion est instituée pour le veuf ou la veuve sans ressource d'un cotisant décédé ayant acquis des droits à la retraite. Ensuite, le salaire de référence utilisé pour le calcul des pensions n'est plus celui versé tout au long de la carrière mais au cours des dix dernières années, disposition plus favorable à l'assuré. En revanche, le droit à une pension à taux plein est repoussé à 65 ans, contre 60 dans la législation originelle. Pour préserver les apparences, la faculté de demander une liquidation dès 60 ans est conservée, mais dans ce cas le taux de la pension n'est que de 20 % du salaire de référence.

Cette dernière disposition s'explique par la situation démographique et les incertitudes économiques. Mais elle découle aussi d'un choix délibéré en faveur des malades, pour lesquels priorité a été décrétée. Le relèvement progressif du pays doit permettre un effort ultérieur en faveur des « vieux ». Dans l'immédiat, ceux-ci font un peu figure de laissés pour compte. Selon Pierre Laroque, le montant de la pension servie à 60 ans reste malgré tout supérieur dans le nouveau système à ce qu'il était à 65 ans dans l'ancien<sup>14</sup>. Il n'en reste pas moins que les pensions sont faibles et le resteront pendant plusieurs années, de sorte que le nombre de bénéficiaires de l'AVTS sera nécessairement élevé. Le coût de celle-ci sera donc important, limitant les possibilités de revalorisation. L'amélioration du sort des personnes âgées est donc reportée.

On le voit, plus que de bouleversements, on peut parler d'une restauration de l'assurance vieillesse. Un point toutefois restait en suspens : celui du régime financier qui devait prévaloir. Allait-on revenir à la capitalisation, abandonnée par le régime de Vichy, ou conserver la répartition ?

<sup>13</sup> Direction générale des Assurances sociales, « Rapport sur la situation financière des assurances sociales », *op. cit.*, p. 9.

<sup>14</sup> Conseil supérieur des assurances sociales, séance du 9 juillet 1945, Archives nationales.

## Capitalisation ou répartition ?

L'absence de discussion publique sur ce sujet en 1945 ne doit pas masquer l'existence d'hésitations, perceptibles en sous-main. Un certain consensus semble exister, à l'origine, en faveur d'un retour au moins partiel au régime antérieur : « La tendance qui paraît prévaloir aujourd'hui est de restaurer le principe de la capitalisation mis en sommeil par le gouvernement de Vichy », notent les fonctionnaires des Finances en octobre 1944<sup>15</sup>. De fait, à la veille de la Libération, l'entourage algérois du socialiste Adrien Tixier, commissaire aux Affaires sociales du gouvernement provisoire, s'était prononcé en faveur d'un système mixte, combinant répartition et capitalisation<sup>16</sup>. Le comité d'entente des Assurances sociales formule un vœu identique en janvier 1945<sup>17</sup>. L'attachement à la capitalisation est également perceptible dans les discussions du Conseil supérieur des assurances sociales, au mois de juillet<sup>18</sup>.

La préférence des intéressés – représentants des caisses, syndicalistes, mutualistes – s'explique en premier lieu par un sentiment de spoliation devant les mesures prises par le gouvernement de Vichy : la création de l'AVTS avait entraîné, on l'a dit, l'arrêt de toute capitalisation et le versement de prestations au profit de personnes qui n'avaient jamais eu, ou peu, la qualité de salarié. Une loi du 22 mai 1944 avait encore aggravé la situation en décidant un prélèvement de 15 % sur les réserves déjà accumulées pour financer la nouvelle allocation. Ces diverses mesures ont été ressenties comme autant de vols commis au détriment des assurés sociaux : c'est pourquoi la SFIO clandestine et la CGT, toutes tendances confondues, avaient dénoncé en 1943 les « manipulations » financières du régime de Vichy et réclamé le retour à la législation antérieure. La restitution des sommes concernées figure également en bonne place parmi les mesures réclamées par le socialiste Georges Buisson pour l'Assemblée consultative provisoire en décembre 1944<sup>19</sup>. Même chose pour le comité d'entente le mois suivant. Le retour au régime antérieur apparaît donc comme un moyen de rendre aux cotisants ce qui leur appartient.

**15** Direction du Budget, « Note pour M. le Ministre », 29 octobre 1944, p. 6, Service des archives économiques et financières, ministère des Finances, 5 A 9.

**16** « Note sur le régime provisoire des assurances sociales à la Libération de la France », 24 juillet 1944, p. 8. Archives du Comité d'histoire de la Sécurité sociale.

**17** Notes des 17 et 19 janvier 1945 envoyées au ministère du Travail, Fondation nationale des sciences politiques, Fonds Alexandre Parodi, PA17. Le comité général d'entente de la Mutualité et des Assurances sociales représentait les

principaux acteurs concourant à la gestion des caisses d'Assurances sociales dans le cadre de la loi de 1930.

**18** Conseil supérieur des assurances sociales, séance du 9 juillet 1945, p. 27, Archives nationales.

**19** Buisson Georges, « Rapport [...] tendant à inviter le gouvernement à accorder une subvention aux caisses primaires d'assurances sociales pour combler leur déficit », *Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire*, 6 décembre 1944, p. 14.

C'est aussi celui de rétablir les droits futurs que la loi du 14 mars 1941 a gravement compromis, les créances de nombreux assurés ayant été suspendues. Le ministère des Finances notait toutefois, en novembre 1944, que la répartition rendait désormais inutile l'existence de réserves pour les caisses vieillesse. À l'avenir, en effet, les droits acquis seraient gagés, non sur le produit de cotisations *passées* mais sur celui de cotisations *futures*. La capitalisation semble toutefois offrir des garanties supérieures dans un contexte démographique incertain.

On s'inquiète, en effet, des risques engendrés dans ce domaine par des années de dénatalité : dans ses estimations, le ministère du Travail tient un large compte de la place des personnes âgées dans la population française ; la tendance au déclin de la fécondité étant supposée acquise, la possibilité d'une réduction à long terme des cotisations sous l'effet d'une baisse de la population en âge de travailler est envisagée comme une éventualité plausible, aussi bien par les experts que par les représentants des caisses. Le report de l'âge normal d'entrée en jouissance des pensions de 60 à 65 ans découle directement de ce pessimisme démographique. Notons d'ailleurs que la mesure est acceptée par toutes les parties, malgré l'attachement des assurés au seuil symbolique des 60 ans.

Ces craintes s'expliquent aisément si l'on prend en compte le contexte intellectuel de 1945 : les esprits sont encore marqués par l'évolution défavorable de l'avant-guerre. Or, rien ne permet de déceler une quelconque rupture par rapport à cette époque toute proche. Le relèvement de la natalité depuis 1942, ignoré de l'opinion, est bien perçu par le ministère du Travail à l'automne 1944, mais il est interprété comme un phénomène aberrant et non comme un possible retournement de conjoncture<sup>20</sup>. Sa nouveauté interdit de toute façon d'en tenir compte dans les prévisions. Dans ces conditions, on continue de raisonner suivant les termes du passé.

Enfin, la capitalisation présente l'avantage de laisser disponibles des sommes importantes, ce qui s'accorde bien aux besoins du moment : le comité d'entente la juge ainsi « en pleine conformité avec la politique de confiance dans la valeur du franc qui résulte nettement des récentes décisions prises par le gouvernement [...] et doit permettre à l'assurance de participer utilement à l'œuvre considérable de reconstruction du pays<sup>21</sup> ». Tous ces arguments sont cependant balayés par l'expérience des assurances sociales :

*« [Celle-ci] a montré qu'un système analogue à celui conçu par le législateur de 1928-1930 [...] n'était pas viable, note Francis Netter, responsable des études financières au ministère. L'on ne peut tabler, pour aménager un régime d'assurance vieillesse, sur la capitalisation de versements s'accumulant pendant 30 ans ou davantage ; l'on ne peut prétendre calculer la pension de l'assuré en fonction de cotisations qu'il a versées sa vie durant.*

<sup>20</sup> Direction générale des Assurances sociales, « Rapport sur la situation financière des assurances sociales », *op. cit.*, p. 3.

<sup>21</sup> Note du comité d'entente, janvier 1945, *op. cit.*

« D'une part, cette accumulation de versements suppose que le régime d'assurance ne joue à plein qu'après de longues années : or, l'attente est politiquement impossible en ce domaine.

« D'autre part, les fluctuations monétaires, la dépréciation de la monnaie font perdre aux versements capitalisés une part parfois importante de leur valeur et sont, en même temps, un obstacle au calcul des pensions sur le montant des versements anciens, montant qui a perdu toute signification actuelle<sup>22</sup>. »

Le rétablissement d'une certaine dose de capitalisation, même limitée, parallèlement au système de répartition était également impossible, étant donné la dépense élevée que représentaient les pensions et allocations déjà liquidées :

« [Une telle solution] est exclue lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, l'on se trouve en présence d'une charge qui, sans atteindre le niveau maximum, ne permet cependant pas de prélever sur le produit des cotisations, en outre des ressources nécessaires à couvrir cette charge, de quoi constituer des réserves<sup>23</sup>. »

Comme le note Pierre Laroque, « les bénéficiaires de la retraite des vieux sont des pauvres gens à qui il faut fournir les moyens de vivre et lorsqu'on aura payé leurs allocations aux taux nouveaux, il ne restera plus de quoi mettre de côté pour le régime de capitalisation<sup>24</sup> ». Dans ces conditions, le choix final du législateur ne saurait surprendre. Si la répartition s'impose, toutefois, c'est par pragmatisme, en raison de l'impossibilité de tout retour en arrière, et non pour des raisons idéologiques. Les arguments de ses défenseurs ultérieurs invoquant, à partir des années 1990, la « solidarité générationnelle », par opposition à une capitalisation supposée plus individualiste, sont absents. La répartition passe d'ailleurs pour une technique plus coûteuse que sa concurrente, ce qui, dans le contexte de la Libération, n'est pas sans importance.

Dès juillet 1944, les fonctionnaires des services algérois avaient noté que la capitalisation était plus économique car elle supposait un très long délai de montée en charge avant que le volume des pensions atteigne un flux de sortie considérable. « La répartition est plus onéreuse, estime pour sa part Francis Netter, puisqu'elle fait supporter par une seule année une charge que la capitalisation répartit sur plusieurs années<sup>25</sup>. » Est-ce à dire que les considérations financières ont été négligées à l'heure des choix, face à l'urgence des besoins ? En réalité, il n'en est rien.

**22** Direction générale des Assurances sociales, « Rapport sur la situation financière des assurances sociales », *op. cit.*, p. 11.

**23** *Ibid.*, p. 13-14.

**24** « Note pour Monsieur le Ministre », janvier

1945, p. 3, Fondation nationale des sciences politiques, Fonds Alexandre Parodi, PA17.

**25** Direction générale des Assurances sociales, « Rapport sur la situation financière des assurances sociales », *op. cit.*, p. 13-14.

## Un coût limité

« Le projet de réforme des prestations des assurances sociales a été conçu avec la double préoccupation de donner à notre organisation le maximum d'efficacité sociale et d'éviter toute charge nouvelle pour l'économie qui, en l'état actuel des circonstances, ne saurait supporter un poids supplémentaire », souligne Pierre Laroque<sup>26</sup>.

Depuis 1941 et plus encore 1943, les dépenses s'étaient envolées : en 1940, l'assurance vieillesse avait coûté seulement 500 millions. Mais la mise en place de l'AVTS avait entraîné une hausse rapide. Les débours ont atteint en 1944 la somme, inimaginable quatre ans plus tôt, de 6 milliards de francs. Même en monnaie constante (avec toutes les précautions d'usage, étant donné les incertitudes statistiques et la hausse rapide des prix pendant la période), la hausse restait considérable, puisque cela représentait environ 2 milliards de 1940. Jusqu'au début de la guerre, le montant des cotisations avait largement couvert les dépenses des Assurances sociales. Ce ne fut plus le cas par la suite. S'il n'est pas possible d'isoler le déficit de la branche vieillesse, celle-ci ne faisant pas l'objet d'une cotisation séparée, le déficit global des Assurances sociales sur la période 1941-1944 s'élevait à 6 milliards de francs<sup>27</sup>. Si celles-ci n'étaient pas « en faillite », comme on a pu l'écrire<sup>28</sup>, une importante augmentation des cotisations n'en était pas moins nécessaire pour faire face aux dépenses prévisibles.

Le coût de l'assurance vieillesse après la réforme est évalué à 5 % des salaires pour l'année 1945. Celui de l'AVTS à 4 %. La charge totale immédiate pour les retraites s'élevait donc à 9 % des salaires, soit plus que la totalité des assurances sociales jusqu'en 1941. Les réformateurs s'étaient par ailleurs efforcés de prévoir l'avenir :

« Il importe [...] d'évaluer, compte tenu de tous les renseignements statistiques existant et des prévisions actuarielles, les dépenses probables des différents risques et leur évolution au cours des années à venir et de déterminer un régime de recettes permettant d'assurer, de manière permanente, la couverture de ces dépenses. »

Le coût de l'assurance vieillesse contributive était appelé à s'élever progressivement pour atteindre à lui tout seul 9 % des salaires lorsque les premières liquidations à taux plein interviendraient, à partir de 1960. Les dépenses devaient ensuite progressivement se stabiliser, le régime permanent étant atteint vers 1980<sup>29</sup>.

**26** Laroque Pierre, « Répercussions financières du projet de réforme des prestations de assurances sociales », sans mention de date (fin 1944), p. 1, Archives du Comité d'histoire de la Sécurité sociale.

**27** « Sécurité sociale : le bilan des assurances sociales depuis leur création », *Revue française*

*du travail*, n° 1, 1946, p. 75-81.

**28** À la fin de l'année 1944, le patrimoine financier des assurances sociales s'élevait à 21 milliards de francs. « Sécurité sociale : le bilan... », *op. cit.*, p. 78.

**29** Laroque Pierre, « Répercussions financières du projet de réforme... », annexe, *op. cit.*, p. 7.

Cependant, leur progression jusqu'à cette date devait être compensée, comme on l'a vu, par le déclin régulier du nombre de bénéficiaires de l'AVTS, de sorte que la cotisation affectée à cette dernière charge était appelée à disparaître. Au total, il apparaissait possible de conserver un taux de cotisation constant pendant plusieurs décennies, pourvu que les prévisions fussent justes.

Dans l'immédiat, la hausse des dépenses était néanmoins considérable : en tenant compte des autres législations (maladie, maternité, invalidité, décès) le coût global des assurances sociales devait atteindre 16 % des salaires, ce qui représentait un doublement par rapport à l'avant-guerre.

L'essentiel du fardeau est supporté par les entreprises : deux ordonnances du 30 décembre 1944 portent en effet sans attendre leur contribution de 4 à 10 % des salaires. Les salariés, de leur côté, voient leur cotisation passer de 4 à 6 %. On peut s'étonner, dans ces conditions, des déclarations de Pierre Laroque sur l'absence de coût supplémentaire pour l'économie française. En réalité, la hausse du fardeau est compensée pour les entreprises par la suppression d'une taxe d'un montant équivalent instaurée en juillet 1942 et destinée à l'origine à financer un fonds d'indemnisation des travailleurs victimes du bombardement des usines. Son taux initial, qui était de 1 % des salaires, s'était rapidement élevé pour atteindre 6 % à la fin de 1943. Recouvrées par les caisses d'assurances sociales, les sommes récoltées avaient reçu diverses affectations tout en laissant de considérables excédents, qui avaient échoué dans les caisses du Trésor public : à la fin de 1944, l'encours dépassait 6 milliards de francs<sup>30</sup>. Cette taxe étant devenue sans objet, sa suppression permettait de compenser le surcroît de charge engendré par la réforme des assurances sociales. L'opération s'apparente donc à un simple redéploiement des dépenses. Tout se passe, en quelque sorte, comme si l'on passait d'une protection sociale de temps de guerre à une protection sociale de temps de paix.

Pour les assurés, en revanche, le coût de la réforme des assurances sociales était bien réel : leur contribution est en effet portée de 4 % à 6 % des salaires, soit une hausse de 50 %, qui s'impute théoriquement sur le salaire direct. Dès l'automne 1944, on redoute une réaction négative des intéressés : « Ne faudra-t-il pas compenser le relèvement de la cotisation ouvrière par une augmentation de salaire ou par un avantage équivalent ? », s'interroge la direction du Budget en novembre<sup>31</sup>. Une réforme de l'impôt cédulaire sur les salaires doit permettre de désamorcer une partie du mécontentement. En juillet 1945, le ministre du Travail Alexandre Parodi souligne ainsi à la tribune de l'Assemblée consultative provisoire que la réforme fiscale limite l'incidence réelle de la hausse pour une fraction importante des salariés. La raison ne paraît pas suffisante, toutefois, pour expliquer l'absence de réaction de l'opinion et de la CGT. D'une part, la réforme apparaît compliquée et donc peu lisible ; d'autre part, l'incidence d'une baisse des impôts est toujours moins intensément ressentie par l'opinion qu'une majoration.

<sup>30</sup> Direction du Budget, « Note pour M. le Ministre », 29 octobre 1944, *op. cit.*, p. 8 et 10.

<sup>31</sup> Direction du Budget, « Note pour M. le Ministre », 29 octobre 1944, *op. cit.*, p. 6.

L'alourdissement de la cotisation pouvait sembler justifiée par la promesse d'importantes réformes sociales. Au début de 1945, toutefois, celle-ci était encore dans les limbes. Dans ces conditions, on est tenté d'expliquer l'absence de réaction par le contexte économique et social.

L'automne 1944 est propice aux revendications salariales. Dès le mois de septembre, des concessions importantes ont été faites dans ce domaine par le gouvernement pour apaiser le mécontentement populaire. Les allocations familiales ont été également revalorisées. Dans ces conditions, on peut penser que le relèvement de la cotisation est passé inaperçu dans le flot ascendant : son incidence réelle est faible, car il est absorbé par la hausse des salaires et des compléments sociaux. On touche ici à un ressort psychologique profond. La croissance des revenus nominaux permet de reporter le coût réel des réformes sur les entreprises et l'État, rendant celles-ci indolores.

Salariés et syndicats sont cependant victimes de « l'illusion monétaire », chère à Keynes. Les entreprises sont en effet incitées à incorporer dans les prix le surplus de charges qui en résulte. La tentation est d'autant plus forte que la pénurie règne et que le marché est dominé par les vendeurs. Malgré un blocage rigoureux, les prix flambent au printemps 1945 et le coût réel de la réforme se diffuse ainsi dans l'ensemble de l'économie.

Il est naturellement impossible de dire qui en supporte effectivement la charge. Cependant, dans la course des prix et des salaires au cours des mois qui suivent la Libération, ces derniers sont rapidement vaincus. Dès lors, il est clair qu'une partie est bien à la charge des intéressés. Mais la réforme se réalise aussi au préjudice de tous les « faibles » : pensionnés, petits rentiers, familles, tous titulaires de revenus plus ou moins fixes, victimes de la fuite en avant à laquelle se livrent les groupes sociaux pour s'approprier les maigres fruits de la production. À plus long terme, le bilan est incertain... Notons, cependant, qu'en 1948, la commission du « bilan national » créée au sein du commissariat au Plan pour procéder aux premières évaluations du PIB français dans le cadre des travaux de mise en œuvre d'une comptabilité nationale arriva à la conclusion que la part des salaires et cotisations sociales dans le revenu national était restée constante depuis 1938<sup>32</sup>. L'extension de la protection sociale aurait donc bien été à la charge exclusive de ses bénéficiaires...

Pour l'heure, l'inflation permet de résoudre une partie des tensions sociales en rendant indolore le prélèvement. Ses effets anesthésiants permettent de différer l'heure des comptes. Le réveil cependant, risque d'être douloureux. D'autant que l'État ne peut, ni ne veut, apporter sa contribution.

**32** « Ressources et besoins de l'économie française en 1948 », *Revue de la Sécurité sociale*, n° 4, décembre 1948, p. 35.



## L'abstention de l'État

Parallèlement à la question du coût des réformes, se posait celle du type de ressources souhaitable pour financer les pensions de retraite et, plus largement, les assurances sociales. Pourtant, la question ne donne lieu à aucun débat. Elle n'est même pas évoquée publiquement. C'est que le principe d'un financement bipartite exclusif par les assurés et leurs employeurs présente un certain nombre d'avantages qui explique le consensus dont il fait l'objet. Celui-ci repose avant tout sur le modèle idéologique enraciné dans l'histoire dont la Libération constitue l'apogée. Il importe de rappeler les raisons de ce consensus, car elles permettent de rendre intelligible l'absence de réflexion et de débat sur ce point. Un tel rappel permet en outre de mieux comprendre la prégnance ultérieure du modèle.

Du point de vue des intéressés, la cotisation permet de soustraire l'ouvrier à la sphère dégradante de l'assistance. Grâce à elle, les prestations ne procèdent pas d'une dette morale que la collectivité se serait reconnue envers la population laborieuse, semblable à celle existant pour les indigents dans le cadre des lois d'assistance, mais d'un droit acquis par l'effort contributif propre. La prestation n'est en effet que l'autre face de la cotisation. C'est l'ouvrier, par le produit de son travail qui la rend possible. La prestation est donc la sanction et le produit de son indépendance économique. La cotisation ouvrière apparaît ainsi comme un facteur essentiel de dignité. Avec elle, toute trace de l'antique bienfaisance disparaît des relations sociales.

Dans la mesure où la Sécurité sociale ne vise pas seulement à améliorer la condition matérielle des travailleurs mais aussi à créer un « ordre social nouveau » dans lequel ces derniers ne souffriraient plus de ce « sentiment d'infériorité [...] qui est à la base réelle et profonde de la distinction des classes<sup>33</sup> », le financement par les bénéficiaires, ce que nous appellerons le *modèle assurantiel*, constitue donc une pièce maîtresse du plan de 1945. Un financement par l'impôt, de son côté, n'aurait fait que perpétuer, pour la majeure partie des intéressés, une situation de dépendance vis-à-vis de l'État.

De ce point de vue, la grande nouveauté de la Libération réside dans le ralliement des communistes. En 1943 encore, le PCF avait semblé rejeter la cotisation ouvrière, puisque le texte soumis par le Front national de la Résistance pour ce qui allait devenir le fameux programme du CNR, prévoyait un financement entièrement à la charge de l'État. Or, on ne trouve plus trace, en 1945, de ce souhait. Au contraire, le principe de la cotisation ouvrière est mis en avant. Le verbe politique et syndical exalte alors le patriotisme de la classe ouvrière. L'image du travailleur retroussant ses manches pour la reconstruction du pays s'impose. Dans cette optique, l'ouvrier adulte et sûr de ses droits domine dans les esprits. L'image du producteur devient centrale dans l'imaginaire national. De lui procèdent toutes les richesses.

**33** Parodi Alexandre, « Demande d'avis sur un projet d'organisation de la Sécurité sociale... », Assemblée consultative provisoire, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire* séance du 5 juillet 1945, p. 2.

La cotisation ouvrière permet également de justifier la gestion de la Sécurité sociale par les représentants des syndicats. La place attribuée à ces derniers, et en premier lieu à la CGT, trouve ainsi sa légitimité dans le fait que l'institution accomplit une redistribution partielle du revenu ouvrier entre ses membres et non une quelconque attribution de fonds publics. Il est donc juste qu'elle soit administrée par les représentants des travailleurs. La conquête de la CGT permet au PCF d'espérer le contrôle d'un grand nombre de caisses. Il a compris l'opportunité d'une telle présence et le profit qu'il peut en tirer auprès des masses. Dès lors, la Sécurité sociale va se transformer en « conquête ouvrière », dont la cotisation constitue à la fois la défense et l'illustration, conquête dont le communiste Ambroise Croizat, qui succède à Parodi au ministère du Travail en novembre 1945, va se faire l'infatigable défenseur.

Certes, les allocations familiales, les accidents du travail, sont financés par une cotisation exclusivement patronale. Cependant, cette dernière n'est-elle pas elle-même un élément du produit du travail ouvrier ? Tout ce qui est retiré de l'entreprise n'en est-il pas le fruit ? Cela ne fait guère de doute, naturellement, pour la CGT et le Parti communiste.

La cotisation patronale trouve sa justification, pour sa part, dans un compromis social : en vertu de celui-ci, le Capital apporte sa contribution à l'amélioration de la condition ouvrière puisqu'il est le premier bénéficiaire du travail ouvrier. La cotisation patronale manifeste ainsi le type de réponse – réformiste et intégrateur, plutôt que révolutionnaire – apportée par la société française à la question de l'insécurité ouvrière. Elle s'explique aussi, naturellement, par des raisons économiques, puisqu'elle permet d'apporter le complément de ressources indispensables au financement des prestations.

Bien que l'essentiel des recettes doive provenir de la contribution parallèle du Capital et du Travail, il était envisageable que les pouvoirs publics parrainent en quelque sorte le compromis social en prenant également leur part. Cela avait été le cas en 1910, au moment du vote des ROP, qui prévoyait une subvention d'équilibre de l'État et à nouveau dans le cadre de la loi de 1930, pour pallier la faiblesse des pensions. Le plan Beveridge accordait par ailleurs à l'impôt une place importante dans le financement de la Sécurité sociale<sup>34</sup>. Or, il n'en est rien. Le ministre du Travail a pourtant tenté, à l'automne 1944, d'obtenir cette contribution, mais il s'est heurté au refus catégorique de son homologue des Finances, René Pleven.

L'AVTS avait attiré, on l'a vu, plusieurs dizaines de milliers de personnes, issues notamment de l'agriculture, qui n'avaient jamais eu effectivement, ou de manière durable, la qualité de salarié mais que la dureté des temps incitait naturellement à rechercher le bénéfice de l'allocation. Dans ces conditions, le financement de celle-ci soulevait un problème de cohérence : qui devait supporter la charge de

**34** Du nom de William Beveridge (1879-1963), qui avait réclamé dans un rapport publié en 1942 un vaste plan de protection sociale, « du

berceau jusqu'à la tombe », pour la population britannique. Ce plan devait largement inspirer le *Welfare State* britannique d'après guerre.

prestations servies à des personnes qui n'auraient pas dû y avoir droit et n'avaient jamais eu, pour certaines, la qualité de salarié ? Les assurés du régime général sur le produit de leurs cotisations ou bien l'ensemble du pays ? Le ministère du Travail était favorable à un financement étatique pour une charge relevant, selon lui, de la solidarité nationale. Il pouvait compter sur le soutien de la commission de Travail de l'Assemblée consultative qui, par la voix de Georges Buisson, réclamait la reprise de l'intégralité de la charge<sup>35</sup>. Cependant, une revendication de cet ordre était naturellement irréaliste : les recettes budgétaires de l'État ne couvraient en 1944 que 30 % des dépenses, le déficit atteignant 300 milliards de francs. En 1945, malgré une nette amélioration, il était encore de 207 milliards<sup>36</sup>. Dans ces conditions, une solution médiane avait plus de chance de rencontrer l'agrément des Finances.

Les services du Travail ont donc proposé une solution de compromis : le régime agricole et les régimes spéciaux de salariés auraient été invités à prendre leur part de la dépense, ce qui permettait de réduire la contribution de l'État. Celle-ci serait fixée à un milliard par an pendant quinze ans, temps jugé nécessaire à l'extinction totale des allocataires. La contribution des autres régimes aurait décliné pour sa part régulièrement avec la charge imposée par les allocataires. Peine perdue. Les Finances ont persisté dans leur refus.

Les Finances doutent en effet de la capacité contributive des régimes spéciaux et du monde agricole : n'y a-t-il pas à craindre que la charge n'incombe en définitive au Budget si ces débiteurs s'avèrent incapables de payer ? D'ailleurs, le régime des assurances sociales agricoles était déjà largement subventionné par l'État. Il fallait donc éviter autant que possible d'ajouter une nouvelle contribution. Mais l'opposition des Finances découle aussi de raisons de principe. Selon les Finances, il fallait éviter à tout prix que la législation sociale ne s'oriente vers l'assistance :

*« N'est-il pas à craindre que la mesure proposée, si limitée dans son champ d'application qu'on la conçoit, ne s'étende, par un entraînement automatique, à la couverture d'autres risques et qu'elle ne marque un glissement caractérisé des assurances sociales vers un régime d'assistance ? »*

*« Il est vrai que le plan Beveridge, étudié avec intérêt dans les milieux syndicaux français, fait de la subvention de l'État un moyen normal et permanent du financement des assurances sociales. Mais la situation financière, démographique et politique de la France est très différente de celle de l'Angleterre et justifie d'autres méthodes. »*

*« C'est pourquoi il faut à notre sens essayer, aussi longtemps qu'il serait possible, de différer le recours à la solution de facilité proposée par les services du Travail et maintenir le principe que les risques couverts par les assurances sociales forment un tout et que l'ensemble des problèmes doit être réglé dans le cadre même de cette institution<sup>37</sup>. »*

**35** Buisson Georges, « Rapport [...] tendant à inviter le gouvernement ... », *Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire*, 6 décembre 1944, *op. cit.*, p. 13-14.

**36** Rioux Jean-Pierre, *La France de la Quatrième*

*République*, tome 1, *L'ardeur et la nécessité (1944-1952)*, Paris, 1980, Seuil, p. 37-38.

**37** Direction du Budget, « Note pour M. le Ministre », 29 octobre 1944, *op. cit.*, p. 7.

Devant le refus catégorique exprimé, l'abstention de l'État est donc définitivement scellée et le triomphe du financement par cotisations professionnelles bipartite apparaît total en 1945. La législation française confirme ainsi son ancrage strictement assurantiel rejetant toute formule mixte combinant versements des intéressés et de la puissance publique. Cette abstention contribue à l'originalité du modèle français par rapport à son homologue britannique, qui fait un large appel aux finances publiques. La seule innovation du moment réside en définitive dans l'instauration d'un plafond de cotisation à la place du plafond d'assujettissement des assurances sociales. Cotisations et prestations sont en effet limitées par un seuil, qui marque la limite de la prise en charge.

Ce choix découle de la conception même des fins de la législation. Pierre Laroque en explique les raisons, qui font l'originalité du modèle français, en 1946 :

*« Nous rencontrons dans le monde, à l'heure actuelle, deux conceptions de la Sécurité sociale. La conception britannique, d'abord, tend à donner à tout le monde un minimum uniforme. C'est le régime du plan Beveridge, comportant des cotisations comme des prestations uniformes et ne garantissant qu'un minimum vital. Une autre conception, qui est celle de la plupart des législations américaines, tend au contraire à modeler les prestations de Sécurité sociale sur la situation des intéressés et à proportionner les prestations aux revenus perdus. La formule que nous entendons appliquer en France est intermédiaire [...]. Nous croyons que la vérité sociale se trouve dans la formule américaine, car il n'y a pas de sécurité véritable pour les travailleurs si les prestations ne sont pas dans une certaine mesure proportionnées aux revenus perdus. Mais, par contre, il semble qu'il soit nécessaire de limiter la variation des prestations par un plafond. En effet, au-dessus de certains revenus, c'est le devoir des intéressés eux-mêmes de faire un effort volontaire de prévoyance libre. C'est pourquoi notre système repose sur l'idée de cotisations et de prestations proportionnelles au revenu dans la limite d'un plafond [...]. Cette solution laisse un large champ libre aux institutions de prévoyance libre, spécialement aux organismes mutualistes<sup>38</sup>. »*

Le choix du plafond découle donc d'un objectif social. Son existence se justifie par la position médiane assignée à l'assurance obligatoire : elle doit apporter plus qu'un simple filet de secours, insuffisant aux yeux de Pierre Laroque et trop proche dans son esprit de l'assistance, mais elle doit concentrer son effort en direction des salariés les plus modestes. La limitation des prestations s'inscrit ici dans la lignée du plafond de l'assujettissement des assurances sociales, officiellement supprimé par l'ordonnance du 19 octobre 1945. Certes, comme en 1930, le plafond est fixé en 1945 suffisamment haut. Il n'en reste pas moins que la valeur morale de la prévoyance libre, individuelle ou collective est réaffirmée. L'instauration du plafond est d'ailleurs directement à l'origine de la création du régime de retraite complémentaires des cadres, l'AGIRC, en mars 1947.

**38** Laroque Pierre, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, avril 1946, p. 16.

Ainsi se trouvent posées les règles de financement de la nouvelle institution. Une cotisation uniformément assise sur les salaires, acquittée pour partie par les intéressés, pour partie par leurs employeurs et plafonnée, sans participation de l'État, en constitue le principe organisateur et exclusif. On a vu qu'il s'agissait d'un tout cohérent dans la mesure où chaque élément s'insère dans une philosophie d'ensemble, aboutissant à un modèle spécifiquement français.

## Conclusion

Arrivé au terme de l'examen des divers éléments qui constituent la réforme de la législation des retraites nous pouvons faire le point des transformations qu'elle amène.

Sur le plan des prestations, les améliorations sont réelles, même si leurs effets mettront du temps à se faire sentir : en 1950, la pension moyenne du régime général n'excède pas 50 % du nouveau SMIG. Beaucoup dépassent de peu le montant de l'AVTS, qui continue, *de facto*, de jouer le rôle de minimum vieillesse et représente 30 % du salaire minimum. Aussi faut-il créer en deux temps, 1952, puis 1956, un Fonds national de solidarité, financé par une vignette automobile, qui apporte une certaine amélioration au sort des retraités les plus modestes. Ce n'est toutefois que dans les années soixante que, les premières pensions à taux plein étant liquidées, le taux de remplacement<sup>39</sup> commence véritablement à s'améliorer.

Sur le plan des principes, on observe une permanence d'inspiration : la réforme de l'assurance vieillesse s'apparente à une restauration des principes antérieurs, pour l'essentiel, passage à la répartition mis à part. Mais celle-ci s'accommode fort bien de la nouvelle donne, et du reste, on a vu qu'elle était effective depuis 1941. La continuité domine également, enfin, dans le domaine des ressources : le financement exclusif par des cotisations professionnelles assises sur les salaires est consubstantiel au modèle. Le refus d'une participation de l'État, même symbolique, a confirmé l'ancrage de l'institution dans un « modèle salarial pur ». Certes, le doublement des cotisations procure des ressources sans précédent aux Assurances sociales et marque un nouveau palier dans la tendance séculaire à l'ascension de l'État-providence. Nous avons vu, toutefois, que la montée en charge réelle des dépenses avait, là encore, débuté en réalité dès 1941. Elle ne pouvait être, du reste, que progressive. Naturellement, il ne saurait être question de nier l'importance de la réforme de 1945. En définitive cependant, son apport principal est essentiellement d'ordre politique, parce qu'alors sont solennellement confirmés des choix « expansionnistes » désormais assumés dans le domaine social, après des décennies d'atermoiements et de demi-mesures. Pour le reste, en effet, par-delà les changements, la continuité avec le modèle antérieur apparaît grande. C'est la croissance économique des « Trente Glorieuses » qui allait accomplir le miracle social ultérieur.

<sup>39</sup> Rapport entre le dernier salaire de la carrière et le montant de la pension de retraite.