

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

<b>Document n° 12</b>
-----------------------

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

**La construction des systèmes de retraite au 19<sup>ème</sup> siècle dans les pays suivis  
par le COR**

*Synthèse réalisée par le secrétariat général du Conseil d'orientation des  
retraites à partir de *The History of Retirement, Pat Thane, (Chapter 3) and The  
Development of Public Pensions from 1889 to the 1990s, Camila Arza & Paul  
Johnson (chapter 4), Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income,  
2006**



# **La construction des systèmes de retraite au 19<sup>ème</sup> siècle dans les pays suivis par le COR**

Ce document est une synthèse des chapitres 3 (*The History of Retirement*) et 4 (*The Development of Public Pensions*) du *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, 2006. Ces chapitres reviennent sur l'histoire des retraites et la constitution des régimes publics dans le monde depuis le 19<sup>ème</sup> siècle.

La retraite est progressivement devenue une évidence pour la plupart des habitants des pays à revenus élevés et moyens.. L'évolution des systèmes de retraite est liée à l'intervention croissante de l'État dans les affaires sociales et économiques ainsi qu'à la croissance économique plus encore qu'à l'industrialisation. La forme prise par les différents systèmes de retraite dépend fortement de l'héritage institutionnel existant, notamment celui des institutions d'aide aux pauvres, et l'importance des dispositifs d'épargne privée.

La première partie décrit les modes de prise en charge du risque vieillesse avant la mise en place de premiers régimes spécifiquement destinés à certains salariés ou dispositifs individuels présentés dans la deuxième partie. Enfin, la troisième partie revient sur la mise en place des régimes publics en Europe et aux États-Unis.

## **1. Les modes de prise en charge du risque vieillesse avant le 19<sup>ème</sup> siècle**

Tout au long de l'histoire, ceux qui avaient accès à des ressources suffisantes ont pu choisir le moment d'arrêter de travailler pour avoir un revenu. Les autres, c'est-à-dire la grande majorité des personnes, devaient travailler aussi longtemps qu'ils en étaient physiquement capables, mais souvent dans des emplois de plus en plus irréguliers, peu qualifiés et mal payés, à mesure que leurs capacités déclinaient. Les enfants pouvaient parfois subvenir à leurs besoins, pour autant qu'ils étaient encore en vie, restés proches d'eux, ou assez riches pour aider leurs parents.

Au moyen-âge, certaines formes de retraite informelles pouvaient exister. Ainsi, les nobles ou le clergé pouvaient offrir une pension à certains de leurs serviteurs trop âgés pour continuer à leur service, voire les héberger dans un monastère. Les personnes, qui possédaient quelques terres ou biens, pouvaient promettre (en contractualisant cet échange) de les laisser en héritage à des personnes plus jeunes pour qu'elles leur fournissent un logement et des produits de première nécessité jusqu'à leur mort (premières formes de viagers). À partir du 18<sup>ème</sup> siècle, le développement de l'économie monétaire a permis aux propriétaires de biens (terres, commerces, etc.) désireux de prendre leur retraite de vendre leur patrimoine contre des rentes en espèces. Ces rentes leur permettaient de disposer librement de leur lieu et mode de vie.

## 2. Les premiers régimes spécifiques et l'épargne individuelle

Des régimes de retraite ont progressivement été mis en place, initialement destinés aux fonctionnaires de l'État central au 18<sup>ème</sup> siècle ou au début du 19<sup>ème</sup> siècle, par exemple en France et en Prusse. Ces régimes se sont étendus à d'autres employés du secteur public, tels que les instituteurs, les postiers et les fonctionnaires locaux à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et au début du 20<sup>ème</sup> siècle, à mesure que leurs compétences étaient perçues comme essentielles au fonctionnement d'un État moderne efficace. Dans la plupart des pays, les pensions d'anciens combattants ont été versées très tôt aux anciens militaires (par exemple, aux États-Unis pour les anciens combattants de la guerre civile et leurs ayants droits, dans l'Empire britannique et en France pour les anciens combattants blessés et les ayants droits des anciens combattants morts au combat après la première guerre mondiale).

Les régimes des entreprises privées sont apparus plus lentement, même s'il pouvait exister des formes de retraite discrétionnaire afin d'inciter les salariés âgés à quitter l'entreprise. Avec le développement de la taille des entreprises, ces pratiques informelles ont été plus difficiles à mettre en œuvre et les premiers régimes d'entreprise ont été créés. En Europe, les pensions étaient le plus souvent réservées aux cadres ou aux travailleurs les plus qualifiés ce qui était moins le cas aux États-Unis où les ouvriers en bénéficiaient également souvent. Ces régimes ont également été créés afin d'attirer une main-d'œuvre qualifiée sur un marché fortement concurrentiel, par exemple dans les entreprises du secteur bancaire britannique au début du 20<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>, ou pour attirer les travailleurs dans une profession dangereuse, tels que ceux offerts par l'industrie minière (Grande Bretagne, Prusse, France) et dans d'autres secteurs de l'industrie lourde (Allemagne) au fur et à mesure de son expansion à partir des années 1860. C'est aussi le cas en Belgique, en 1844, et en Italie, en 1861, pour les marins. Leurs prestations, souvent sous forme de forfaits, restaient faibles.

Les autres personnes devaient subvenir à leurs besoins du mieux qu'ils pouvaient. Pour ceux qui en avaient les moyens, des sociétés d'épargne proposaient des systèmes d'assurance-vie pour leur permettre de profiter d'une rente une fois à la retraite. Ces régimes d'épargne mutualisée, à but non lucratif, se sont beaucoup développés au 19<sup>ème</sup> siècle en Europe, au Canada, moins aux États-Unis. Par exemple, au Royaume-Uni, les travailleurs dont les revenus étaient trop faibles pour leur permettre de s'assurer individuellement contre le risque, mais tout de même suffisamment et régulièrement payés pouvaient adhérer à un fonds et lui verser des cotisations hebdomadaires en échange d'une rente annuelle (Post Office Savings Bank fondée en 1861). Les cotisations des décédés avant la retraite étant versées au fond commun, la répartition du risque sur un grand nombre de personnes d'âge et de situations variables permettait ainsi de réduire le coût pour chaque cotisant (tontines).

---

<sup>1</sup> En 1920, le coût de ces régimes était tel que les banques ont adopté une nouvelle stratégie : ils ont embauché des femmes éduquées et sous-payées pour des tâches sous qualifiées car ces femmes devaient prendre leur retraite au moment de leur mariage avec une gratification en lieu et place d'une pension (plus coûteuse). Les hommes, quant à eux, pouvaient être promus à des postes supérieurs qui étaient fermés aux femmes, une situation qui a perduré dans le secteur bancaire britannique au moins jusqu'aux années 1960.

Enfin, pour les autres travailleurs, trop pauvres ou employés trop irrégulièrement, les seules sources de revenus étaient la charité ou l'aide aux pauvres financée par l'État. Ces aides étaient le plus souvent minimales et accordées à des conditions restrictives ; l'hypothèse dominante dans les sociétés avant le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle était que les individus devaient tout faire pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille proche.

### **3. L'émergence des retraites publiques ayant une large couverture**

Les raisons de la mise en place des systèmes de retraite publics et de leur croissance, comme de celle des politiques de protection sociale plus larges, ont fait l'objet de nombreux débats.

L'industrialisation rapide a certainement joué un rôle en Europe à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle en créant un problème spécifique de chômage et de pauvreté au sein de la population urbaine âgée. Même si rien n'indique que les conditions de vie de ces personnes se soient sensiblement détériorées par rapport à la période précédente, les inégalités ont fortement augmenté - elles sont devenues plus visibles avec le développement des statistiques sociales - entre les très pauvres, dont beaucoup de personnes âgées dont la part progressait sensiblement avec l'augmentation de l'espérance de vie, et le nombre croissant de travailleurs dont le niveau de vie augmentait. Ces constats ont permis de révéler l'étendue et la nature systémique des problèmes sociaux qui avaient jusqu'alors été considérés comme le résultat d'un manque de prévoyance individuel. Le bien-être des personnes âgées est alors devenu un sujet politique.

L'exode rural a également pu contribuer au développement des systèmes de retraite parce qu'il a atténué les liens familiaux par une migration à grande échelle et ainsi entraîné un ensemble de personnes âgées dépendantes qui avaient peu de réseaux de soutien social sur lesquels elles pouvaient s'appuyer.

Enfin, la création de l'OIT en 1919 et celle de l'AISS en 1927 ont permis la diffusion de l'idée et des bonnes pratiques de l'assurance sociale au niveau mondial.

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 alors qu'au Royaume-Uni et dans les pays nordiques, les premiers régimes sont conçus comme des aides non contributives, destinées aux personnes âgées les plus pauvres.

En 1884, le chancelier allemand Bismarck introduit le premier système au monde d'assurance nationale obligatoire destiné au plus grand nombre. Financé de façon tripartite (cotisation des employeurs et des salariés et subvention de l'État), le régime ne couvre, au départ, que l'incapacité de travail permanente des travailleurs réguliers gagnant moins de 2 000 marks par an. Il est étendu en 1889 pour couvrir la vieillesse à partir de l'âge de 70 ans, et aux salariés dont le salaire est supérieur au plafond en 1911. Le régime couvre 54 % de la main d'œuvre allemande en 1895. Il est administré par des comités locaux d'employeurs et de salariés qui

étaient tenus de suivre des directives gouvernementales claires. Les prestations de retraite, exclusivement destinées aux cotisants, étaient fixées à un niveau inférieur au seuil de subsistance, mais il n'était pas nécessaire que les retraités prennent leur retraite pour avoir droit aux prestations. Le système allemand exclut les hommes et les femmes les plus pauvres qui n'ont pas un emploi régulier ou sont trop faiblement rémunérés pour payer des cotisations. La lutte contre la pauvreté n'est cependant pas la principale préoccupation de Bismarck. Le régime de retraite fait ainsi partie d'un ensemble de mesures d'assurance sociale qui visent à améliorer les conditions sociales des travailleurs industriels et à lier directement leur bien-être à la sécurité et à la puissance économique de l'État central. Il est ainsi mis en place, sans faire l'objet d'un grand soutien de la part des syndicats. En 1906, l'Autriche impériale suit le modèle allemand, en s'appuyant sur les régimes préexistants pour les employés de l'État et les mineurs, et introduit l'assurance retraite obligatoire en 1906. À la fin de la première guerre mondiale, la Hongrie et la Tchécoslovaquie hériteront de ces régimes.

Le programme introduit en 1891 au Danemark, est, quant à lui, très différent du modèle contributif allemand en ce qu'il vise à développer une aide spécifiquement destinée aux personnes âgées les plus pauvres. Le Danemark était essentiellement un pays agricole et la plupart des travailleurs étaient trop mal payés pour cotiser à une assurance contributive. L'idée de cette aide est que les personnes âgées sont pauvres simplement parce qu'elles ont la malchance de vivre longtemps, souvent après avoir travaillé. L'aide, entièrement financée par l'impôt, est soumise à condition de ressources et accordée aux citoyens à part entière âgés de 60 ans ou plus au comportement « socialement acceptable » (sans antécédents de criminalité, d'ivrognerie ou de manquement au travail). Le montant de la pension était déterminé localement, en fonction des besoins locaux.

Des propositions similaires émergent dans le contexte très différent de la Grande-Bretagne, fortement urbanisée. Un système d'aide sociale pour les personnes âgées de 70 ans et plus, comme au Danemark « socialement convenables », est mis en place après de nombreux débats en 1908. Mais la somme versée (5 shillings par semaine au maximum), sous condition de ressources, est délibérément en dessous du niveau de subsistance, explicitement pour inciter à épargner et/ou à être aidé par les enfants. En 1925, une nouvelle loi établit un régime contributif à taux fixe (effectif à partir de 1928), complété par une aide publique sous condition de ressources. Enfin, la pension de base, forfaitaire, est introduite en 1946 sous l'influence du rapport Beveridge.

Des pensions non contributives similaires sont introduites aux Pays-Bas et en Suède en 1913. Ces régimes n'ont au départ pas vocation à être permanents et sont plutôt envisagés comme des solutions à court terme à la pauvreté, en partant du principe que dans les générations futures, toutes les personnes âgées pourront davantage épargner pendant leur vie active.

En France, la logique retenue est mixte. La loi sur l'assistance non contributive pour les personnes les plus pauvres de 70 ans et plus, financée localement par les communes (et à défaut par les départements et par l'État), a été introduite en 1905. Elle permet de verser une pension immédiatement aux personnes âgées les plus pauvres. En 1910, les retraites ouvrières et paysannes, qui sont contributives, sont destinées à couvrir les salariés sous un certain

plafond. Les travailleurs éligibles sont peu enclins à cotiser et le programme a eu très peu d'effet avant d'être interrompu par le début de la guerre en 1914.

Les États-Unis ont été parmi les derniers pays développés à mettre en place un régime de retraite public pour les travailleurs du secteur privé. Bien que l'histoire des pensions publiques ait commencé par des régimes spéciaux pour les militaires et les fonctionnaires à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le système d'assurance vieillesse (OAI, puis OASDI avec l'introduction des prestations de survivants et d'invalidité) n'a été créé qu'en 1935, sous l'impulsion de l'administration du président Roosevelt. Après la Grande Dépression, alors que le chômage augmentait, que la pauvreté se répandait et que les institutions d'épargne privées étaient de plus en plus instables, l'État a joué un rôle plus important dans la sécurité du revenu des personnes âgées : la retraite de base n'a pas été conçue pour remplacer les pensions privées (dans les compagnies de chemin de fer, pour les employés fédéraux, dans les banques et l'industrie manufacturière), mais pour couvrir largement le reste de la population active. Elle a ainsi bénéficié d'un soutien important de la part des grandes entreprises manufacturières, qui souhaitaient réduire leurs engagements financiers dans les régimes de retraite professionnelle. La pension publique est contributive et liée aux revenus, alors que les premières pensions professionnelles avaient tendance à être non contributives et à laisser le niveau des prestations à la discrétion des employeurs.

Le tableau suivant indique pour les pays suivis par le COR la date à laquelle les premières mesures législatives ont été prises pour introduire des régimes de retraite publics obligatoires et leur principe de fonctionnement (contributif ou non contributif), voire, quand l'information est disponible, la population couverte.

### Premiers régimes de retraite publique obligatoire dans les pays suivis par le COR

Pays	Date de création	Principe
Allemagne	1889	Contributif pour les travailleurs réguliers gagnant moins de 2 000 marks par an
Belgique	1920 1924 et 1925	Non contributif pour les personnes nées avant 1858 Contributif pour les ouvriers et les employés
Canada	1927	Non contributive pour les citoyens britanniques de 70 ans et plus vivant au Canada depuis au moins 20 ans sous conditions de ressources Contributive pour les salariés gagnant moins de 3 000 francs par an
Espagne	1919	Contributif pour les salariés entre 16 et 65 ans dont la rémunération ne dépasse pas un certain plafond.
États-Unis	1935	Contributif pour l'ensemble de la population en emploi non couverte par un régime spécifique
France	1905 1910	Non contributive pour les personnes de 70 ans et plus sous conditions de ressources Contributive pour les salariés gagnant moins de 3 000 francs par an
Italie	1919	Contributif pour tous les travailleurs âgés de 15 à 65 ans
Japon	1941	Contributive pour les travailleurs terrestres
Pays-Bas	1919	Non contributive
Royaume-Uni	1908	Non contributive pour les personnes âgées de 70 ans et plus « de bonne moralité »
Suède	1913	Non contributive pour l'ensemble des résidents suédois

Source : base de données Social Security Worldwide, Association internationale de la sécurité sociale.