

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

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

**Texte de l'intervention en séance portant sur les retraites et la création de la
Sécurité sociale en 1945**

*M. Bruno Valat, Agrégé d'histoire, Maître de conférences, Institut National
Universitaire Champollion, Université fédérale de Toulouse*

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

(Intervention devant le Conseil d'Orientation des Retraites, Paris, le 15 décembre 2022)

Introduction

Le système des retraites français ne naît pas de rien en 1945 : au contraire, il est le produit d'une histoire antérieure qui a contribué à le modeler et à imposer les choix du moment : celle des premières lois de retraite adoptées par la IIIe République au tournant des XIX et XXe siècles (retraites des mineurs et des cheminots, 1894, 1909 ; loi sur les ROP – retraites ouvrière et paysannes – de 1910) et des Assurances sociales, adoptées en deux temps (1928, 1930) et plusieurs fois réformées sous la pression des circonstances, jusqu'au choc de la Seconde Guerre mondiale. Cette histoire, fort troublée, contraste fortement avec l'apparent consensus qui préside aux réformes de 1945 : celles-ci sont en effet adoptées sans débats de fond sur les choix fondamentaux, alors qu'il s'agit pourtant de rien moins que de doter le pays d'un dispositif sans précédent par son ambition sociale : donner à terme à tous les français la possibilité de percevoir une pension de retraite suffisante pour finir dignement leurs jours, sans dépendre de la générosité d'autrui. C'est que, d'une part, la philosophie française des retraites a été fixée dès le début du siècle et n'a guère évolué jusqu'en 1945 : la principale inflexion est l'élargissement progressif des populations concernées. Pour le reste, le législateur comme l'opinion sont restés fidèles à une conception bismarckienne de la retraite. C'est ensuite le fait des fortes contraintes – financières principalement – qui pèsent sur la France de 1945 et limitent les options possibles, qu'il s'agisse de porter rapidement les pensions au niveau souhaité ou de la meilleure technique pour y parvenir (capitalisation ou répartition).

Pour bien saisir la nature et la portée de l'ordonnance de 1945 en matière de retraite, il est donc nécessaire de revenir sur l'échec des lois antérieures et le contexte économique et financier qui prévaut à la Libération du pays¹.

L'échec des Assurances sociales

L'historiographie « populaire » considère communément le « moment 1945 » comme un commencement absolu : or, on l'a suggéré, il n'en est rien. Les ROP (1910) et les Assurances sociales (1930), les ont précédées. De sorte qu'en 1945, malgré les proclamations sur la nécessité de repartir de zéro (vraie sur le plan financier), il s'agit surtout de faire enfin fonctionner correctement un système dont les grands principes sociaux ne sont pas remis en cause, mais au contraire solennellement confirmés. Car il a échoué jusque-là à constituer les pensions attendues, pour plusieurs raisons.

Les Assurances sociales – comme les ROP avant elles – considéraient la retraite des travailleurs comme le fruit d'une épargne collective, et non comme le produit d'une redistribution nationale de type fiscal (ou para-fiscal, si l'on veut tenir compte de la particularité juridique d'une cotisation assise sur les seuls salaires des bénéficiaires) : en conséquence, elles étaient basées sur le principe contributif et la constitution progressive des « droits » tout au long de la vie active : de longues années de cotisation étaient ainsi nécessaires pour ouvrir la possibilité d'une retraite : 30 années, à 60 ans en théorie, mais dans les faits plutôt 35 à 65 ans (tant la pension de base à 60 ans était faible). En théorie toujours, le

¹ Pour de plus amples développements sur l'histoire des retraites françaises vue à travers le prisme de leurs réformes successives, nous renvoyons au numéro consacré à cette question par la *Revue d'Histoire de la Protection sociale*, n°13, « Un siècle de réforme des retraites », 2020.

système fonctionnait depuis 1910 (les Assurances sociales avaient succédé aux ROP sans solution de continuité au niveau des droits acquis) : mais il n'y eut pas d'obligation réelle de cotiser jusqu'en 1930, puis le pays traversa une période chaotique et très difficile pour les caisses comme les assurés, pendant la guerre (exode de 1940, coupure du pays en deux, chômage, combats et destructions) : de sorte qu'en 1945, s'il existait plusieurs millions de salariés âgés éligibles à une pension, peu pouvaient faire valoir une carrière complète.

Les cotisations avaient par ailleurs, pour diverses raisons, été fixées par le législateur à des niveaux insuffisants pour constituer des pensions conséquentes : surtout, deux facteurs sont venus lamener leur valeur réelle sur la durée, entre 1910 et 1945 : d'abord le choix de la capitalisation. En accord avec la préférence collective, il s'est avéré néanmoins inadapté : le législateur, soucieux d'éviter tout risque, avait fait le choix de la prudence dans l'emploi des sommes capitalisées ; les crises économiques de l'entre-deux guerres ont par ailleurs été très défavorables au capital. L'inflation, surtout, qui a sévi entre 1918 et 1926, puis à partir de 1936 (relance keynésienne et guerre) a laminé la valeur réelle des sommes déjà capitalisées en l'absence de tout mécanisme d'indexation.

Premier enseignement : la capitalisation n'est pas plus efficace ni stable que la répartition... ses performances fluctuent en fait fortement avec le rendement réel de l'épargne. Si celui est le plus souvent positif sur le long, voire le très long terme, il n'existe aucune garantie qu'il offre un revenu suffisant à toutes les générations de retraités².

Le résultat, ce sont des pensions faibles, avec une forte dimension assistantielle : la majeure partie des versements ont été issus jusqu'en 1941 de fonds publics destinés à verser un minimum symbolique aux nouveaux retraités, en contradiction formelle avec la volonté du législateur et sans doute des forces vives du pays d'une retraite conçue comme le fruit de la « prévoyance », fut-elle obligatoire.

Face à ces difficultés, les projets de réforme n'ont pas manqué, dès avant la guerre : en 1939, le Parlement fut tout près d'adopter le passage à la répartition (redistribution immédiate entre actifs et retraités) pour dégager les sommes nécessaires, mais le projet n'aboutit pas, à cause du conflit. En 1941, devant l'urgence, l'AVTS (Allocation aux Vieux Travailleurs Salariés) a été créée : il s'agissait de financer une pension (non contributive) suffisamment importante pour venir en aide à tous les vieux salariés dans la détresse et qui ne pouvaient compter sur une retraite décente (la majorité). Pour la financer, on est passé - provisoirement pensait-on - à la répartition et on a utilisé les cotisations versées par les actifs. Mais son coût est élevé : à partir de juin 44, les avoirs déjà capitalisés des caisses d'assurances sociales sont entamés à leur tour et la faillite se profile... alors que les pensions restent insuffisantes : les 3600 francs/an de l'AVTS, 10 francs par jour, permettent d'acheter 3 œufs, à Paris, au cours officiel de l'hiver 1944 (un seul sur le marché noir). Une reconstruction complète était donc nécessaire.

Les choix de 1945 : faire fonctionner ce qui avait échoué

Le grand changement, alors, c'est l'ambition de faire une retraite pour tous, et pas seulement pour les seuls salariés du privé, comme cela avait été le cas jusque-là. Pour le reste, la continuité d'inspiration est totale : le principe contributif, en particulier, est réaffirmé avec force et les critères paramétriques quasiment inchangés : il reste nécessaire de cotiser pendant 35 ans pour avoir droit à une retraite à

² Il n'est pas non plus évident que la capitalisation accroisse véritablement le taux d'épargne national, afin d'offrir aux entreprises les capacités de financement accrues dont elles ont besoin pour se développer, argument souvent évoqué par les défenseurs des fonds de pension : voir à ce sujet, les analyse de Pierre Saly dans la *Revue d'Histoire de la Protection sociale*, *op. cit.*

taux plein, c'est-à-dire 40 % du salaire de base, après 35 ans de cotisation (142 trimestres), à partir de 65 ans (disposition acceptée par tous les acteurs sans protestation). La conséquence immédiate de cette règle, très restrictive, c'est que comme par le passé, les pensions sont condamnées à rester faibles pendant longtemps : au début des années 60, elles seront inférieures au SMIG dans leur grande majorité. L'AVTS, transformée en minimum vieillesse va donc continuer de jouer un grand rôle dans le dispositif, alors qu'il s'agissait au départ d'une mesure provisoire dictée par les seules circonstances. Du reste, le législateur a décidé de privilégier la démographie (fécondité et famille) et dans une moindre mesure la santé, au détriment des « vieux » : les prestations familiales, avant tout natalistes, sont très élevées et les mécanismes de l'assurance maladie permettent un accès illimité aux soins pour les assurés. Choix compréhensible dans le contexte de l'après-guerre où il fallait avant tout relever et reconstruire le pays. Les ressources disponibles pour l'assurance vieillesse restent donc limitées, malgré un fort relèvement du taux de la cotisation : c'est la croissance économique des « Trente glorieuses », plus que les choix de 1945, qui a permettra d'élever significativement les pensions et de formuler l'objectif ultérieur de parité avec les revenus des actifs...

Pour l'heure, les catégorisés non-salariés sont invités à se joindre au système, malgré des difficultés nombreuses (leur revenu est mal connu, elles ne peuvent compter sur la cotisation patronale...) : pourtant, elles refusent dans un premier temps car elles ne souhaitent pas être englobé dans le même régime que les salariés, ou la CGT est appelé à jouer un rôle prépondérant : entre 1948 et 1952, le législateur les dote donc, avec leur collaboration, de régimes propres pour les agriculteurs-exploitants, les artisans et commerçants, et les professions libérales. L'existence de ces régimes, avec des droits plus faibles, des mécanismes de fonctionnement compliqués et parfois un déclin démographique prononcé (agriculteurs) pose de nombreux problèmes jusqu'à aujourd'hui...

Symétriquement, les salariés bénéficiant de régimes antérieurs, en général plus favorables (SNCF, RATP, fonctionnaires...), sont autorisés à les conserver (jusqu'à aujourd'hui, pour certains d'entre eux). Enfin, les cadres et hauts-revenus ne peuvent compter que sur une pension très éloignée de leur revenu d'activité en raison des difficultés évoquées ci-dessus, mais aussi du plafonnement initial des cotisations (il sera progressivement supprimé par la suite) : Pierre Laroque estimait en effet que la Sécurité sociale ne devait pas assurer une couverture trop importante et laisser une place à la prévoyance *libre*. Pour y remédier, ils créent dès 1947 l'AGIRC, base des régimes complémentaires de retraite actuels : c'est sur le modèle de cette dernière que sera en effet créée 10 ans plus tard, l'UNIRS, devenue en 1961 l'ARRCO, dont le bénéfice est étendu à tous les salariés du privé à partir de 1972. Ces régimes complémentaires sont, à la différence du régime général, gérés sur une base strictement paritaire et ont adopté dès l'origine la répartition et pour certains d'entre eux, un système assez innovant de « points » qui permet d'adapter en permanence le montant des pensions au rendement des cotisations. Le paysage institutionnel de notre système actuel de retraite est ainsi posé pour l'essentiel, en 1945, dans une relative contradiction avec les ambitions des promoteurs de la réforme, *quant à la manière plus que sur le fond...* L'autre impératif est d'assurer – enfin – un financement sain et pérenne.

Pour cela, il n'y avait pas d'autres solutions que de confirmer le passage à la répartition : seul celui-ci permettait de disposer de sommes importantes sans mobiliser un financement public lui aussi important (l'Etat n'en avait de toute façon pas les moyens en 1944-45 et Bercy, interrogé, refusa catégoriquement). Tout en assurant une protection quasi automatique contre l'inflation, qui continuait de faire rage dans l'immédiat après-guerre... Il est intéressant de souligner à ce propos que le passage à la répartition est le fruit des circonstances, qui ne laissent guère le choix : comme le font remarquer les responsables de la réforme, on ne peut à la fois (re-)constituer les droits des cotisants (en

capitalisant des sommes importantes) et assurer le paiement des pensions présentes (non gagées sur des sommes préalablement épargnées).

Deuxième enseignement : si on peut facilement passer de la capitalisation à la répartition, l'inverse est quasiment impossible, au moins dans un système de grande ampleur, sauf à imposer des cotisations accrues (ou un financement complémentaire, ce qui revient au même) pendant une phase de transition très longue, ce qui n'est guère envisageable.

Mais ce passage ne rencontre pas d'opposition : ni dans les milieux patronaux (l'augmentation des cotisations est compensée par la disparition d'autres charges, absorbée pour partie par l'inflation générale et l'assurance retraite ne doit connaître qu'une montée en charge très progressive) ; ni dans les milieux syndicaux : la CGT (et le PC) sont restés assez indifférents à la question du financement (en 1910, ils étaient hostiles à la cotisation ouvrière ; en 1943 encore, dans les négociations autour du fameux programme du CNR, on ne discute pas de cette question, le programme se contentant de réclamer la constitution de pensions décentes). Les syndicalistes sont à l'origine plutôt favorables au retour à la capitalisation car ils considèrent que le passage à la répartition en 1941 a abouti au « vol » des avoirs des assurés accumulés dans les caisses... Mais ils s'inclinent devant l'évidence de la situation et le passage à la répartition est confirmé sans débat public... on notera au passage qu'il n'est jamais fait référence, à cette occasion, à un quelconque « contrat entre les générations » pour le justifier... L'opinion de l'époque était-elle plus lucide que celle d'aujourd'hui, sachant bien que quel que soit le principe retenu, un système de retraite repose toujours sur un transfert intergénérationnel (et que seules les modalités de ce transfert peuvent varier) ? Il s'agissait avant tout d'un choix d'efficacité, dans lequel la solidarité entre peu ou pas du tout : la preuve c'est que, comme on l'a vu, les règles fixant le montant des pensions (durée de cotisation, âge de départ, taux) restaient quasiment identiques malgré le passage d'un système à l'autre...

Troisième enseignement : la répartition, en matière de retraites, n'est pas plus « sociale », plus « solidaire » que la capitalisation. Tout dépend des principes redistributifs retenus.

Conclusion :

Malgré les proclamations des uns et des autres, les réformes de 1945 montrent une grande continuité d'inspiration entre 1910 (et surtout 1930) et 1945 : la création de la Sécurité sociale en 1945 n'a donc rien d'un commencement. Il s'agit avant tout de faire, ENFIN, fonctionner, ce qui jusque-là n'avait pas fonctionné correctement. Mais la philosophie sociale sous-jacente reste la même : il y a en particulier un très large consensus en faveur de pensions de retraite considérées comme une contrepartie à la contribution de chacun à la richesse nationale (attestée par le paiement de cotisations assises sur l'activité productive) et proportionnées dans une large mesure à celle-ci. Le modèle historique « initial », celui de pensions réservées à la population ouvrière la plus modeste, encore très présent en 1910, s'est peu à peu estompé dans la première moitié du siècle, pour tout à fait disparaître en 1945. Mais le lien avec le travail reste fort (les rentiers et inactifs ne sont, pas a priori, concernés par le système, même si un mécanisme de cotisation volontaire est prévu mais restera toujours très marginal) : c'est sur le plan institutionnel qu'il est le plus présent : le système de retraites français qui se structure en 1945 le fait sur une base catégorielle (qualifiée par certains de « corporatiste »), renvoyant à la sédimentation socio-professionnelle de l'économie française (avec ses régimes distincts pour les salariés du privé et du public, et pour chaque catégorie d'indépendants, chacun jaloux de son indépendance et de sa spécificité, même s'il y a une grande similitude d'inspiration dans les principes), jusqu'à aujourd'hui (on a vu le rejet assez largement partagé du projet de régime unique du président Macron en 2019)...

Quant au modèle « universel » de pensions non-contributives, financées par l'impôt et servies à toute la population à partir d'un certain âge et de manière égalitaire (pensions le plus souvent proches d'un niveau forfaitaire, sans référence à un quelconque régime catégoriel) sur la base de la citoyenneté ou de la résidence, comme il existe (avec des aménagements) au Royaume-Uni et en Europe du Nord, il n'est à aucun moment discuté, ou même seulement évoqué... ce qui vient contredire l'idée, encore parfois avancée par certains, que le plan français de Sécurité sociale de 1945 aurait été inspiré par le plan Beveridge britannique. En réalité, c'est seulement par son ampleur de vue (avec l'ambition de couvrir à terme toute la population contre la plupart des risques sociaux) qu'il s'en rapproche. Mais il s'agit là d'une ambition largement partagée en Europe et dans le monde après la guerre (elle figure dans la Charte des Nations Unies). La vraie particularité du législateur français est d'avoir cherché à atteindre cette universalisation en restant fidèle au principe initial des Assurances sociales, ce que Bruno Palier a appelé de manière fort suggestive, « faire du Beveridge avec les méthodes de Bismarck »³.

Bruno Valat

Agrégé d'histoire, Maître de conférences,
Institut National Universitaire Champollion,
Université fédérale de Toulouse

³ B. Palier, *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, 2002.