

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 la loi de 1910 sur les retraites
ouvrières et paysannes**

*M. Michel Borgetto, Professeur émérite en Droit public Université de Paris 2
Panthéon Assas, directeur de la Revue de droit sanitaire et social*

Le moment 1910 : la loi sur les retraites ouvrières et paysannes

Conseil d'orientation des retraites (15 décembre 2022)

Michel Borgetto

Professeur émérite de l'Université Paris Panthéon-Assas
Directeur de la Revue de droit sanitaire et social

La loi du 5 avril 1910 est le fruit d'un très long processus législatif puisque c'est dès 1879, avec une proposition de Martin Nadaud en faveur des retraites, que ce processus s'enclencha : étant entendu que rien que de 1879 à 1904, on a pu dénombrer plus d'une quarantaine de propositions émanant des parlementaires...

Beaucoup plus que la nature même des dispositions qui ont été finalement consacrées, cette loi est surtout importante voire décisive par la richesse des débats auxquels elle donna lieu.

Avant d'aborder ces débats, il convient d'apporter quelques précisions liminaires sur son champ d'application.

La loi vise à fournir une « retraite de vieillesse » aux salariés du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

Cependant, certaines catégories de travailleurs ne sont pas concernées par le texte :

- il s'agit des agents de l'État, des départements et des communes qui sont déjà couverts contre le risque vieillesse depuis 1853 ;
- il s'agit encore d'autres groupes sociaux qui, comme les mineurs, ont depuis 1894 un régime obligatoire ou des cheminots dont les retraites, généralisées au milieu du siècle précédent, seront régies par des lois spécifiques en 1909 puis 1911.

Par ailleurs, les salariés ayant une rémunération annuelle supérieure à 3 000 Frs ne sont pas soumis à la loi ; de plus, le système est facultatif pour les fermiers, les métayers, les cultivateurs et les petits patrons ainsi que pour les salariés aux revenus compris entre 3 000 frs et 5 000 frs.

En pratique, cependant, la loi couvrait la quasi-totalité des ouvriers et beaucoup de petits employés.

Si l'on veut exposer de manière rapide et synthétique la teneur des débats survenus à l'époque, il convient d'opérer une distinction entre ceux qui portèrent sur les principes (I) et ceux qui portèrent sur la mise en œuvre (II) de ces principes

I) Le débat sur les principes

Si l'on ne s'en tient ici qu'aux grands principes entre lesquels les parlementaires durent choisir et si on laisse pour l'instant de côté certaines règles certes importantes mais d'ordre essentiellement technique (par exemple l'âge requis pour bénéficier d'une pension ou encore le choix entre capitalisation et répartition), on constate que le débat s'articula pour l'essentiel autour de 3 grandes questions.

* En premier lieu : quel mode de financement convenait-il d'adopter : un financement assuré par l'impôt, par les cotisations patronales ou par toutes les parties prenantes à l'affaire ?

* En second lieu : quelle étendue de la protection fallait-il envisager : fallait-il étendre celle-ci à toute la population voire à tous les risques sociaux ou la limiter, au contraire, à certaines catégories socio-professionnelles et au seul risque de vieillesse ?

* En troisième lieu : dans l'hypothèse où l'on admettait un financement partiel par les assurés eux-mêmes, quel caractère donner à ce financement : un caractère facultatif ou, au contraire, un caractère obligatoire ?

A) La question du mode de financement

Autour de cette question, s'affrontaient plusieurs conceptions concurrentes parfois très éloignées les unes des autres

* Une première conception défendue par le socialiste indépendant Léon Mirman se voulait radicale : elle ne préconisait en effet rien d'autre - *via* l'institution d'une taxe spéciale dite « de solidarité » - qu'un système exclusivement financé par l'impôt¹.

A priori, une telle conception - dont l'inspiration était ainsi très proche de celle que développera plus tard Lors Beveridge - était séduisante : faisant supporter le poids des retraites par tous les Français en fonction de leurs capacités contributives, elle se présentait comme une application directe du principe alors très en vogue de solidarité.

En réalité, elle revêtait, pour nombre de parlementaires, plusieurs défauts ou inconvénients importants.

Pour les uns - les radicaux et les socialistes -, elle présentait un défaut évident : celui de n'accorder au futur retraité qu'un droit en définitive assez fragile car assimilable à celui résultant de la mise en œuvre du principe d'assistance².

Pour les autres - les libéraux et les conservateurs -, elle présentait l'inconvénient - outre d'encourager nécessairement l'imprévoyance et d'être ainsi profondément « immorale » - d'obérer de manière insupportable les finances de l'Etat³.

Pour l'immense majorité des élus, enfin, elle présentait un défaut quasi-rédhibitoire : celui d'abolir - en prétendant organiser l'ensemble du système de protection sociale autour de la technique d'assistance - toute distinction véritable entre cette technique d'assistance et la technique d'assurance et, au-delà, d'aller directement à l'encontre de la position exprimée le 5 décembre 1902 par la Commission spécialisée de la chambre selon laquelle « le principe de la solidarité sociale inspire et commande *deux formes distinctes* de réalisation : l'assurance et

1 L. Mirman, Proposition de loi ayant pour objet d'organiser un service public et un budget spécial de solidarité sociale, JO, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 510 à la séance du 28 novembre 1902, p. 406 et s.

2 En ce sens, v. par ex. J. Jaurès, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1794 : « l'assistance (...), si soucieuse qu'elle soit de l'équité et de la dignité des hommes, c'est toujours à quelque degré le pauvre incliné pour recevoir. C'est souvent l'arbitraire, c'est l'indétermination ».

3 En ce sens, v. par ex. F. de Ramel, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1905, p. 2835 : « ... le système (...) où l'Etat seul interviendrait pour constituer la pension de retraite, sans aucun concours de l'intéressé ni du patron (...) se heurte à une impossibilité matérielle, l'insuffisance des ressources budgétaires qui ne permettent pas à l'Etat de supporter cette charge ou qui ne permet de donner qu'une retraite dérisoire ».

l'assistance ».

A côté de cette conception que l'on pourrait qualifier de conception du « tout assistance », prit place une autre conception que l'on pourrait définir comme celle du « tout assurance ».

* *Cette seconde conception* - défendue notamment par Vaillant et ses amis⁴ - se voulait aussi radicale que la précédente : voyant dans les retraites à la fois la conséquence logique et nécessaire du droit de l'homme à l'existence et la contrepartie directe des avantages tirés par la classe possédante de ses propriétés⁵, ses partisans considéraient que c'était à l'Etat et aux patrons seuls qu'incombait la tâche de financer les retraites.

A première vue assez proche de celle de Mirman en ce qu'elle excluait toute participation financière des futurs bénéficiaires, cette conception ne s'en voulait pas moins fort différente : ses partisans prétendant instituer non pas, ainsi qu'ils le reprochaient à ce dernier, un vaste système d'assistance généralisée qui n'était rien d'autre, à les croire, que de l'assistance généralisée, mais bien plutôt un système strict « d'assurance sociale ». En se réclamant haut et fort de l'idée d'assurance, ils avaient pour but non seulement de rendre plus solide le droit de l'« assuré » mais encore de légitimer la prise en charge et le contrôle direct par ce dernier du système⁶.

Néanmoins, cette conception se heurta à diverses objections : plusieurs parlementaires lui adressant à peu près les mêmes critiques que celles qui avaient été adressées à Mirman, à savoir que cette conception aboutissait à la fois à réunifier autour d'une seule notion - en l'espèce, celle non plus d'assistance mais d'assurance - l'ensemble du système, ce qui était contraire à la position de décembre 1902 ; à hypothéquer lourdement les finances publiques ; et à décourager la prévoyance individuelle puisque chacun se voyait ainsi garanti contre la vieillesse sans être obligé, en contrepartie, de cotiser...

* *C'est donc une troisième conception* - laquelle était défendue par des hommes aussi différents que le socialiste de gouvernement Millerand, le républicain modéré Paul Deschanel, le radical Paul Guyesse, l'abbé Lemire ou encore Jean Jaurès - qui l'emporta : elle prévoyait de faire participer au financement non seulement les employeurs et l'Etat mais aussi les assurés eux-mêmes.

Pour les conservateurs, la participation financière des futurs retraités était souhaitable à la fois parce qu'elle était conforme à la morale et parce qu'elle permettait seule de légitimer la contribution de l'Etat et du patronat. Mais pour la plupart des hommes du centre et de la gauche, cette participation devait être approuvée pour deux raisons : d'une part, parce qu'elle était le moyen le plus sûr de créer au profit de l'assuré un droit incontestable et absolu à

4 V. E. Vaillant et *alii*, Proposition de loi ayant pour objet d'assurer contre l'indigence les vieillards, les infirmes et les incurables indigents par l'institution d'une assurance complémentaire de l'assurance ouvrière encore à créer, JO, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 187 à la séance du 3 juillet 1902, p. 711-712 ; v. aussi E. Vaillant et *alii*, Proposition de loi ayant pour objet l'institution d'une assurance sociale, JO, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 418 à la séance du 6 novembre 1902, pp. 257-264.

5 En ce sens, v. E. Vaillant et *alii*, Proposition de loi ayant pour objet l'institution d'une assurance sociale (op. cit.), p. 262 : « maîtresse de la matière et des instruments de production, la classe capitaliste et son gouvernement sont responsables des risques auxquels ils exposent la classe ouvrière qu'ils emploient à cette production. C'est à eux uniquement qu'incombent la prévention, la compensation des risques qui entrent comme partie, dans les chances et les frais généraux d'une production sociale, toute à leur profit, et dont, par le travail ouvrier, asservi à cet effet, ils tirent propriété, capital et pouvoir... ».

6 En ce sens, v. par ex. E. Vaillant, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1905, p. 2843-2844 : « quand nous aurons (une) loi d'assurance, se sera établi, pour le pauvre comme pour l'ouvrier, un droit certain, légal et de fait, qu'il doit pouvoir exercer en ayant lui-même la gestion de cette assurance sociale... ».

l'encontre de la société⁷ ; d'autre part, parce qu'elle seule permettait de légitimer le droit de regard du retraité sur l'organisation et le fonctionnement du système⁸.

B) La question de l'étendue de la protection à mettre en place

La question de savoir s'il fallait limiter la protection à certaines catégories de travailleurs ou l'étendre à toute la population et, au-delà, s'il fallait limiter la protection au seul risque de vieillesse ou l'étendre à d'autres risques donna lieu à trois conceptions concurrentes.

* *Une première conception* - défendue, là encore, par Mirman mais également par quantité de parlementaires favorables à une participation financière des assurés⁹ - visait sinon à étendre la protection légale à tous les risques sociaux, du moins à la garantir concernant le risque vieillesse, à l'ensemble de la population française, sans exclusive.

Pour ses défenseurs, cette conception n'avait pas seulement pour elle d'être conforme au droit censé être à la base de la loi, à savoir le droit à la vie¹⁰ ; elle avait aussi et surtout pour elle - et là résida le principal argument invoqué en sa faveur - d'éviter toute coupure de la société en deux blocs distincts, c'est-à-dire entre « ceux qui seront retraités et qui recevront des subventions de l'Etat, c'est-à-dire de tous les contribuables et ceux qui seront abandonnés à eux-mêmes et qui, au lieu d'être secourus par la collectivité, devront payer pour les autres »¹¹.

Mais cette conception, que défendait un grand nombre de députés de tous bords politiques, se heurta à l'opposition constante de la Commission de prévoyance : celle-ci ayant toujours fait valoir - outre qu'elle avait eu pour principal objectif d'élaborer « une loi de prévoyance pour tous ceux dont la vie du lendemain dépend du salaire de la veille »¹² - les difficultés financières énormes qu'une telle conception soulèverait si elle se trouvait consacrée par le législateur¹³.

7 En ce sens, v. par ex. R. Viviani, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1798 : « nous voulons mettre entre les mains (de l'ouvrier) un droit qu'il puisse invoquer, quoi qu'il fasse, quelle que soit son opinion, un droit qui lui permettra de se lever fièrement, parce que, ayant versé, il réclamera la justice et non une faveur » ; dans le même sens, v. J. Jaurès, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1794 : « avec l'assurance, c'est un droit certain, qui met l'homme debout, qui assure son droit à une heure déterminée (...). Il a un droit certain, mathématique, qui respecte pleinement sa dignité d'homme ».

8 En ce sens, v. P. Guyesse, Rapport sur les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité, JO, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 2083 à la séance du 22 novembre 1904, p. 1189 : « c'est pour les travailleurs l'acquisition du droit de s'occuper directement des conséquences économiques de la loi »...

9 En ce sens, v. par ex. H. Michel et *alii*, Proposition de loi tendant à créer une caisse de solidarité nationale en vue de constituer les retraites ouvrières et paysannes, JO, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 2251 à la séance du 15 février 1905, p. 302-306 : proposition qui, à la différence de celle de Mirman - laquelle prévoyait un financement assuré par tous les contribuables en fonction de leurs facultés contributives - préconisait, elle, un financement assis sur des cotisations prédéterminées de tous les Français (art. 5 de la proposition).

10 En ce sens, v. par ex. H. Michel, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 14 novembre 1905, p. 3222 : « quel est le but que se propose le législateur en faisant les retraites ouvrières et paysannes ? C'est d'assurer un minimum d'existence aux vieillards et aux invalides qui ne peuvent plus subvenir eux-mêmes à leurs propres besoins (...). Il s'agit seulement de leur assurer le droit à la vie ».

11 E. Rey, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 8 novembre 1905, p. 3102.

12 P. Guyesse, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 15 novembre 1905, p. 3259.

13 En ce sens, v. par ex. P. Guyesse, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 8 novembre 1905, p. 3097-3098 : « s'il fallait poser en principe qu'on assurera les moyens d'exister complets à tous les Français qui seraient dans le besoin (...), nous arriverions à des charges absolument écrasantes pour la société »...

* *Une seconde conception* prenait le contrepied de la précédente : elle visait à étendre la protection à d'autres risques susceptibles d'affecter l'individu au cours de sa vie (maladies, chômage, notamment...) sans pour autant en faire bénéficier l'ensemble de la population.

Pour ses partisans, la mise en place d'un système de retraite n'étant rien d'autre qu'une restitution pure et simple de la classe possédante, il fallait donc n'en réserver le bénéfice qu'aux seuls « membres de la classe ouvrière et pauvre »¹⁴.

Mais une majorité de parlementaires la rejetèrent car, s'ils n'étaient pas forcément hostiles à une protection étendue à tous les risques sociaux, ils préféraient cependant - compte tenu des contraintes financières et des incertitudes liées à l'énormité du projet - parvenir à ce résultat de manière progressive et non en une fois, l'urgence du moment étant de commencer à s'occuper du risque vieillesse¹⁵.

* *C'est donc une troisième conception* qui l'emporta ; défendue par la Commission de prévoyance, elle opérait une synthèse presque parfaite entre les deux conceptions précédentes : elle s'alignait en effet à la fois sur la première puisqu'elle limitait le champ de l'assurance au seul risque vieillesse et aussi sur la seconde puisqu'elle accordait les plus gros avantages aux seuls individus (ouvriers et employés) qui étaient salariés...

C) *La question du caractère obligatoire des versements*

Pour tous ceux qui étaient opposés à une participation financière des assurés, la question de savoir si ces derniers étaient ou non obligés de cotiser n'avait, il est vrai, guère de sens. Pour autant, cette question ne s'en posait pas moins pour tous les partisans de cette participation : certains parlementaires favorables à une telle participation n'ayant pas manqué d'exprimer leur préférence pour la liberté de cotiser...

De fait, elle fut sans conteste l'une des questions les plus épineuses et les plus débattues du débat doctrinal survenu à l'époque.

Ce fut surtout chez les libéraux que se trouvaient la plupart des adversaires de l'obligation.

Les arguments invoqués pour justifier leur position étaient, en l'occurrence, fort classiques : développés durant tout le 19^{ème} siècle et, en particulier, sous la Deuxième République lors de la discussion du texte créant une Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, ces arguments portèrent aussi bien sur *le principe* même de l'obligation que sur *l'opportunité* de consacrer celle-ci dans la loi.

Ceux qui mettaient en cause *le principe* étaient de loin les plus nombreux ; en substance, ils lui reprochaient d'abord, de porter atteinte - dans la mesure où l'ouvrier était considéré *a priori* comme incapable à lui seul de prévoyance - à la dignité éminente de celui-ci¹⁶ ; ensuite,

14 E. Vaillant, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 7 novembre 1905, p. 3068.

15 En ce sens, v. par ex. P. Guyesse, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 11 juillet 1905, p. 2860-2861 : « si nous pouvions établir une loi d'assurance générale, je serais d'accord (...) sur l'emploi des fonds à d'autres dispositions (...) ; mais nous sommes en ce moment dans le domaine propre de la retraite et nous devons chercher avant tout à garantir les retraites que l'on fait espérer aux travailleurs ».

16 En ce sens, v. F. de Ramel, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1905, p. 2835-2836 : « je reste convaincu qu'il vaudrait mieux ne pas édicter dans la loi l'obligation des versements par l'ouvrier pour (...) une raison de dignité humaine. On doit beaucoup hésiter, il me semble, à user de contrainte vis-à-vis de ses semblables, uniquement parce qu'ils sont des salariés, et les considérer comme en état perpétuel de minorité, de

de perpétuer et d'aggraver - en enlevant à l'assuré des ressources qui auraient pu le faire accéder à la petite entreprise et le faire échapper ainsi au salariat - l'immobilité sociale et le maintien de la société en classes distinctes¹⁷ ; enfin, de violer - en empêchant le salarié de choisir lui-même la forme et le montant de son épargne - une liberté fondamentale de l'homme¹⁸.

Ceux qui contestaient l'*opportunité* de consacrer l'obligation mettaient en avant le fait qu'une telle consécration ne faisait que copier servilement le modèle allemand : modèle qui pouvait à la rigueur convenir à un peuple discipliné comme le peuple allemand mais ne convenait pas au peuple français, beaucoup plus individualiste et réticent aux contraintes de toutes sortes¹⁹.

Face à cette position, les partisans de l'obligation n'étaient pas à court d'arguments.

Pour les uns, c'était surtout des raisons d'*opportunité* qui étaient mises en avant. Pour eux, il était nécessaire de consacrer l'obligation d'une part, parce que le salarié n'était pas spontanément porté à la prévoyance et à l'épargne ; d'autre part, parce que dans la plupart des pays où il y avait liberté (Belgique, Italie, etc.) il y avait insuffisance voire échec patent du système de retraites²⁰.

Pour d'autres, c'était surtout des raisons de *principe* qui prévalaient. Pour eux, il était clair, tout d'abord, que les arguments des libéraux et des conservateurs n'étaient guère pertinents : l'obligation était non pas attentatoire mais au contraire conforme à la dignité du salarié puisqu'elle lui évitait de dépendre directement pour sa survie de l'assistance²¹ ; par ailleurs, loin de diluer le sens des responsabilités, l'obligation aboutissait au contraire, en accoutumant le salarié à l'idée de prévoyance, à développer chez lui le goût de l'épargne²².

Mais il était clair, surtout, que l'obligation se révélait intrinsèquement supérieure à la liberté : d'abord, parce qu'il était légitime et nécessaire - dès lors que la loi était une loi d'assurance fondée sur le principe de solidarité et que l'Etat s'engageait financièrement - que le salarié

minus habens, incapables de se régir, de prévoir ».

17 En ce sens, v. par ex. D. Cochin, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 25 juin 1901, p. 1568 : « vous retenez (l'ouvrier) dans le salariat en exigeant un emploi exclusif de son petit capital, en lui imposant un seul mode de placement (...). Le tort de votre projet est de partager les citoyens en deux classes, de les séparer en deux camps, celui des salariés et celui des patrons ».

18 En ce sens, v. F. de Ramel, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1905, p. 2836 : « vous imposez donc en définitive comme seul système de prévoyance ce système qu'est la pension de retraite (...) ; avec le système de l'obligation, vous obligez (le salarié) à prendre un parti qu'il n'aurait pas pris de lui-même ».

19 En ce sens, v. par ex. H. Audiffred, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 25 juin 1901, p. 1565 : « les conditions sont-elles les mêmes en France qu'en Allemagne ? Notre tempérament est-il identique à celui des Allemands ? Supportons-nous de même que nos voisins les injonctions du pouvoir central ? ».

20 En ce sens, v. par ex. C. Benoist, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1905, p. 2828 : « non, la prévoyance ne s'impose pas légalement mais, si elle ne s'impose pas, elle ne s'enseigne pas non plus. Ceux-là savent être prévoyants qui le savent ; les autres n'apprennent pas à l'être et cela tranche (...) le débat entre l'obligation et la liberté. La liberté serait préférable, mais l'obligation est nécessaire » ; v. aussi J. Siegfried, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 21 novembre 1905, p. 3402 : « quelle est la leçon qui ressort de l'expérience (belge) ? C'est que la faculté n'a pas donné des résultats complets (...). En Allemagne, au contraire, l'obligation a atteint son but et les résultats sont excellents (...). L'expérience faite dans ces deux pays est donc en faveur de l'obligation ».

21 En ce sens, v. par ex. C. Benoist, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1905, p. 2827 : « il est utile, pour sa dignité, que l'ouvrier contribue à sa retraite ; que la sécurité de sa fin ne lui soit pas donnée comme une aumône et qu'il en doive une part à lui-même avant d'en devoir le reste aux autres ».

22 En ce sens, v. par ex. J. Brisson, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 11 juillet 1905, p. 2858 : « l'obligation est l'idée maîtresse de la loi. Je ne la discute pas. En ce qui me concerne, je m'y rallie d'autant plus volontiers qu'à l'heure actuelle, je crois, l'obligation est indispensable pour la diffusion même de l'idée de prévoyance ».

participe non seulement aux bénéfiques mais encore aux charges imposées par cette solidarité²³ ; ensuite, parce que l'obligation permettait seule à l'Etat - dans la mesure où le nombre de cotisants pouvait de la sorte être connu - d'évaluer correctement l'étendue de ses engagements financiers ; enfin, et surtout parce que l'obligation permettait seule d'une part de conférer un droit certain à l'assuré, d'autre part de légitimer la participation de ce dernier au fonctionnement du système²⁴.

II) Le débat sur la mise en œuvre des principes

Une fois réglées les questions du mode de financement du système, de l'étendue de la protection à mettre en place et du caractère obligatoire ou non de la cotisation, restait à trancher d'autres questions d'ordre technique de la plus haute importance : par exemple, quel usage privilégier pour les cotisations : répartition ou capitalisation ? De même : à partir de quel âge devait-on pouvoir bénéficier de la pension de retraite ? Ou encore : quels devaient être les montants à la fois des cotisations et de la pension ?

A) *Le choix opéré en faveur de la capitalisation*

La question de savoir s'il fallait opter en faveur d'un régime par répartition ou au contraire d'un régime par capitalisation donna lieu à de longues discussions.

* *S'agissant de la répartition*, plusieurs arguments furent avancés à la fois en sa faveur et à son encontre.

Pour certains, la répartition se révélait beaucoup plus simple et plus sûre que la capitalisation car permettant à la fois un service immédiat des pensions ainsi qu'un montant assez élevé dès la mise en application de la loi²⁵. Mais l'argument se révélait non décisif : rien n'empêchant de mettre en place, dans le cadre de la capitalisation, des dispositions transitoires visant à accorder tout de suite une pension aux travailleurs les plus âgés.

Pour d'autres, la répartition présentait un risque : celui de ne pouvoir assurer le versement des

23 En ce sens, v. par ex. R. Viviani, JO, Déb. parl., Sénat, séance du 11 novembre 1909, p. 882 : « est-ce qu'un homme a le droit d'être imprévoyant dans une société civilisée (...) depuis cette loi de 1905 qui veut que, s'il est pauvre à 70 ans, le fardeau de son imprévoyance retombe sur la collectivité ? ».

24 En ce sens, v. par ex. P. Guyesse, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 11 juillet 1905, p. 2861 ; « l'obligation est pour les travailleurs l'acquisition du droit de s'occuper des conséquences économiques du système, à savoir l'emploi de 300 millions de francs à mettre chaque année en circulation ».

25 En ce sens, v. par ex. E. Chauvière, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 11 juillet 1905, p. 2366 : « le système de la répartition a cet avantage de permettre la constitution d'un budget de retraites se répartissant immédiatement selon les sommes versées »... ; v. aussi E. Roche, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 9 novembre 1905, p. 3135 : « avec le système de la répartition totale, chaque année, de l'argent recueilli (...), vous évitez les dangers de la capitalisation et vous pourrez fournir des retraites l'année prochaine » ; v. aussi L. Dubuisson, Proposition de loi ayant pour objet la création d'une caisse nationale de retraites d'invalidité et de vieillesse au profit des travailleurs, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 1261 à la séance du 3 novembre 1903, p. 110 : « avec la capitalisation, les ouvriers qui touchent un salaire élevé pourront seuls recevoir une retraite de 360 fr. ou davantage. Ceux qui touchent un faible salaire n'auront que 180 fr. de retraite garantie (...). Les ouvriers à faible salaire et tous les ouvriers agricoles sont dans ce système complètement sacrifiés (...) ; avec la répartition, tous recevront 360 fr. ».

pensions si la situation économique se dégradait²⁶ ou celui de voir l'Etat utiliser une partie des cotisations pour équilibrer son budget ou faire face à des dépenses imprévues²⁷ ; pour d'autres encore, elle se révélait moins avantageuse que la capitalisation dans la mesure où la pension qu'elle verse n'est pas augmentée par les intérêts qui viennent abonder le système de capitalisation ; pour d'autres, enfin, elle avait contre elle d'être beaucoup moins souple que la capitalisation car il était extrêmement difficile voire impossible, une fois mise en œuvre, de revenir sur elle²⁸.

* *S'agissant de la capitalisation*, plusieurs arguments furent avancés à la fois en sa faveur et à son encontre.

A son encontre, on fit notamment valoir que la capitalisation allait drainer des sommes énormes, qui iraient impacter gravement la consommation générale du pays tout en rendant incertain le montant final de la pension servie²⁹ ; de plus, ces sommes d'argent auraient pour résultat de faire baisser les taux d'intérêt et, au-delà, d'appauvrir voire de ruiner les épargnants et les petits rentiers³⁰ ; enfin, la capitalisation, pendant la période transitoire

26 En ce sens, v. par ex. R. Viviani, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1798 : « voilà une grande crise économique (...). Tous les intérêts sont fauchés par elle ; les patrons et les ouvriers sont obligés de suspendre leurs cotisations. Mais quoi ! Il faudra bien puiser dans cette caisse les sommes nécessaires pour payer aux vieillards, aux bénéficiaires de 65 ans la dette sacrée qu'on a contractée vis-à-vis d'eux. Comment faire si la caisse est à peu près vide ? ».

27 En ce sens, v. par ex. E. Roche, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 9 novembre 1905, p. 3135 : « pouvez-vous nous donner l'assurance que, pendant 35 années que durera l'œuvre de gestation de vos retraites ouvrières, le capital formidable qui s'amoncellera sera conservé intact ? (...) Qui donc, par exemple, en cas de guerre ou d'invasion, pourrait s'opposer à ce qu'on disposât de ces sommes pour le salut de la patrie ? Ce serait donc à recommencer, sans compter les mille et une ruses dont les gouvernements disposent pour s'emparer de l'argent qu'ils ont sous la main » ; dans le même sens, v. par ex. P. Lerolle, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1801 : « je ne peux me dissimuler qu'il y aura pour l'Etat une tentation permanente, bien dangereuse en temps de crise, de guerre, par exemple (de puiser) dans des caisses si voisines des siennes et pleines d'or quand le Trésor public pourra être vide ».

28 En ce sens, v. par ex. R. Viviani, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1798 : « la répartition est un système rétrograde (...) en ce sens qu'est rétrograde tout système immuable et dont l'avenir ne peut pas parvenir à se dégager. Je suppose (...) par exemple que dans trente ans, le Parlement, reconnaissant les vices de la répartition, s'en veuille écarter (...). Pendant trente années, les ouvriers auraient versé ; il faudra leur rembourser non seulement leur capital mais les fructifications que ce capital aurait engendrées. Une charge budgétaire énorme écraserait le pays ; devant elle, le Parlement reculerait et j'ai bien peur (...) qu'il ne se lie à la répartition d'une façon immuable après en avoir reconnu les vices ».

29 En ce sens, v. par ex. F. Fournier, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 7 novembre 1905, p. 3075 : « il y a un véritable danger à accumuler (...) sous la responsabilité de l'Etat, des sommes aussi élevées que celles qu'on peut prévoir (...). Cette accumulation de capitaux aura une répercussion très grave sur le mouvement économique du pays ; elle entravera dans une certaine proportion son activité commerciale et industrielle, puisque ces sommes seront en quelque sorte immobilisées. De plus, l'Etat sera rendu responsable du taux de l'intérêt et les bénéficiaires entendront que cet intérêt leur soit servi au taux indiqué dès le début. Malheureusement, l'Etat répondra qu'il ne peut pas garantir le taux d'intérêt parce que, de temps à autre, il baisse (...). Nous ne savons pas au juste où nous entraîne la capitalisation (...). Les ouvriers n'auront aucune certitude que le taux de la pension de retraite fixé dès le début à 360 fr. pourra être maintenu » ; dans le même sens, v. par ex. P. Lerolle, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1801 : « que fera-t-on de ces milliards accumulés ? S'ils restent enfouis dans les caisses, ils sont stériles, au grand détriment de l'activité nationale, et s'ils sont versés d'une façon un peu factice sur le marché, ne vont-ils pas troubler l'ordre économique en faussant les conditions normales du crédit public ? »

30 En ce sens, v. par ex. L. Dubuisson, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 11 juin 1901, p. 1325 : « quel que soit le mode de placement qu'on adopte, il exercera, cela est certain, une très grande influence sur le taux de l'intérêt de l'argent (...). Le résultat sera la baisse certaine du taux de l'intérêt de l'argent et (...) il se produira une perturbation considérable dans le monde des affaires. Si cette baisse de l'intérêt de l'argent donne une plus grande impulsion à l'industrie et au commerce, le nouveau régime ne pourra s'établir qu'au prix de ruines innombrables. Si les spéculateurs seuls devaient être ruinés, cela n'aurait peut-être pas grande importance ; mais, malheureusement, les pauvres gens aussi seront ruinés ».

destinée à être très longue, la capitalisation avait vocation à donner aux travailleurs âgés des pensions inférieures à celles qu'ils auraient eues avec la répartition.

En sa faveur, on souligna que, sous réserve que les assurés gèrent eux-mêmes le système, la capitalisation présentait un énorme avantage : celui de conférer aux assurés la certitude de percevoir une pension une fois l'âge légal atteint³¹... Par ailleurs, il n'y avait aucun risque que l'Etat puise durablement dans la masse des cotisations pour équilibrer son budget en déficit³².

Pour l'ensemble de ces raisons, c'est donc le système de capitalisation qui a fini par l'emporter.

Mais le débat capitalisation/répartition intervint, on le sait, dans un contexte marqué par une grande stabilité monétaire. Avec la première guerre mondiale, survint une période nouvelle marquée par une forte inflation et donc une forte érosion monétaire : le système de capitalisation en sortit gravement atteint et fragilisé.

Le principe de la capitalisation montra ici ses limites...

B) Les limites et faiblesses des autres choix opérés

Ces limites et faiblesses - dont au demeurant avaient parfaitement conscience nombre de parlementaires favorables à la loi³³ - apparaissent particulièrement évidentes si l'on compare les solutions finalement adoptées en 1910 à celles qui avaient été adoptées en 1906 par la Commission de prévoyance de la Chambre

* *S'agissant de l'âge légal de la retraite* : dans le texte adopté en 1906, cet âge s'élevait à 60 ans ; dans la loi de 1910, il fut relevé à 65 ans (art. 5). Il faudra attendre la loi de finances du 27 février 2012 pour que, sous l'impulsion de Léon Bourgeois, cet âge soit ramené à 60 ans.

Or, il convient ici de comparer cet âge légal à celui de l'espérance de vie en vigueur en 1900 : 49 ans pour les hommes et 52 ans pour les femmes à la naissance : ce qui explique

31 En ce sens, v. par ex. P. Guyesse, Rapport sur les diverses propositions de loi... (op. cit.), p. 1189 : « avec la capitalisation, quelles que soient les difficultés que présente l'emploi des fonds et les dangers de la baisse du taux de l'intérêt, quand il s'agit de placer des milliards, le gage est toujours présent (...). La capitalisation offre cet immense avantage de conserver comme gage intact la valeur rigoureuse des engagements pris envers les travailleurs correspondant aux versements opérés » ; v. aussi R. Viviani, JO, déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1798 : « quelles garanties offre la répartition ? (...). Des garanties nulles, tandis que, par la capitalisation, sont fondées des réserves afférentes aux rentes qu'il faut servir aux intéressés. Si bien qu'au jour venu de la liquidation, on peut restituer aux intéressés non seulement le capital qu'ils ont avancé, mais les fructifications que ce capital a engendrées ».

32 En ce sens, v. J. Jaurès, L'Humanité, 28 décembre 1909 : « par qui donc et comment, les sommes destinées à assurer les retraites ouvrières pourraient-elles être détournées ? La gestion sera contrôlée. La comptabilité sera publique. Pas un centime ne pourra être détourné sans que toute la nation soit avertie. Comment l'Etat pourrait-il détourner ces sommes ? Il n'y a pas de budget occulte ! ».

33 En ce sens, v. par ex. J. Jaurès, JO, Déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1795 : oui, il est entendu que l'âge de 65 ans est dérisoirement éloigné ; oui (...), il est dérisoire, il est détestable qu'en demandant aux ouvriers un prélèvement sur leurs salaires, on n'ait pu leur donner tout de suite qu'une retraite misérable de 100 fr. et, pour ma part, je ne mettrais pas ma signature au bas de cette loi si je n'avais la conviction (...) qu'avec le concours de tous les travailleurs, continuant à dénoncer les vices de la loi, mais cherchant à l'améliorer plus encore qu'à l'amoindrir, nous en obtiendrons la rectification et l'agrandissement ».

l'opposition de la CGT à une réforme qui tendait à créer « une retraite pour les morts »³⁴.

Certes, ces chiffres doivent être nuancés : l'espérance de vie étant de 65 ans pour les hommes ayant atteint la quarantaine, et de 69 ans pour les femmes ; néanmoins, il était clair que bien peu de salariés étaient destinés à bénéficier plus tard de la retraite

* *S'agissant du montant de l'allocation viagère de l'Etat* : dans le texte adopté en 1906, ce montant s'élevait à 120 francs ; dans la loi de 1910, il fut rabaisé à 60 francs (art. 4). Il faudra attendre, là aussi, la loi de finances du 27 février 2012 pour que ce montant soit de nouveau ramené à 120 francs...

S'agissant des modalités de calcul des cotisations : le texte adopté en 1906 prévoyait que les cotisations des salariés et des employeurs seraient proportionnelles aux salaires et, sauf exceptions, s'élèveraient à 2% de ceux-ci. La loi ne prévoyait plus qu'une cotisation uniforme dont le montant variait selon le sexe et l'âge des personnes concernées (art. 2) : 9 francs pour les hommes, 6 francs pour les femmes et 4 francs 50 pour les mineurs de moins de 18 ans

Ceci rendait sans doute moins lourd le sacrifice demandé à ceux qui disposaient des ressources les plus élevées : mais ceci aboutissait aussi, par voie logique de conséquence, d'une part, à diminuer de manière sensible le taux de la future retraite, d'autre part à rendre celle-ci largement étrangère à l'idée même d'un « revenu de remplacement »...

* *S'agissant de la qualité des salariés obligés de cotiser* : le texte adopté en 1906 exemptait de toute cotisation les travailleurs qui percevaient les plus bas salaires (ceux qui percevaient un salaire journalier inférieur à 1 franc 50). La loi n'acceptait plus aucune exemption : ce qui aboutissait à pénaliser les membres les plus modestes de la classe salariée.

* *S'agissant du montant moyen des retraites versées* : le texte de 1906 garantissait aux salariés ayant cotisé un nombre déterminé d'années (30 ans) une pension minimale de 360 francs. La loi de 1910 non seulement ne fixait plus aucun minimum à la retraite mais encore voyait les pensions auxquelles elle ouvrait droit être considérablement inférieures à celles prévues dans le texte de 1906 : le salarié de 35 ans qui avait cotisé 30 ans ne se voyait plus attribuer, dans la loi de 1910, qu'une pension de 196 francs au lieu de 360 francs...

Au final, compte tenu de la modicité des cotisations, le montant moyen de la pension dépassait à peine celui des allocations d'assistance prévues par la loi du 14 juillet 1904...

* *S'agissant enfin du lien susceptible d'être établi entre la vieillesse et l'invalidité* : on notera ici que, contrairement à ce qui avait été préconisé par certains parlementaires de droite comme de gauche³⁵ et contrairement à ce qui prévalait notamment en Allemagne, la loi opéra une distinction très nette entre le risque vieillesse et le risque invalidité.

En Allemagne, en effet, l'assurance pension réunissait l'invalidité et la retraite : si bien que 90% des salariés prenaient leur retraite en invalidité avant cet âge. Dans la loi de 1910, l'article 9 prévoyait certes qu'à titre exceptionnel les salariés atteints d'invalidité pouvaient demander par anticipation la liquidation de leur retraite (à l'âge de 55 ans) : mais il fallait pour cela que leur incapacité de travail fût reconnue non pas comme partielle ou temporaire

34 « Partisan des retraites nous le sommes. Mais nous voulons des retraites pour les vivants et non pour les morts », dira en 1901 le secrétaire général de la CGT...

35 En ce sens, v. par ex. MM. Lemire et Gayraud, Proposition de loi tendant à organiser l'assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse, JO, Doc. parl., Chambre des députés, annexe n° 17 à la séance du 10 juin 1902, p. 479 : « l'invalidité n'a point d'âge. C'est elle qu'il faut préserver de la faim et de la dernière misère. Il nous a donc paru logique et juste d'organiser d'abord en sa faveur l'assurance, de mettre à la base de notre loi la pension d'invalidité. Mais la vieillesse s'y ajoute comme un complément normal à un moment donné ».

mais comme « absolue et permanente » ; de plus, la retraite était alors réduite en conséquence : toutes dispositions qui restreignaient considérablement la portée de cette disposition.

Le jugement qu'avec plus d'un siècle de recul il est possible de porter sur la loi du 5 avril 1910 ne saurait être identique selon que l'on se place sur le plan pratique ou, au contraire, sur le plan théorique et symbolique.

Sur le plan pratique, on peut dire que la loi n'eut qu'une portée relativement modeste et limitée.

D'abord, en raison de l'interprétation restrictive donnée par la Cour de cassation de l'article 23 de la loi sanctionnant le refus du salarié de faire constater la retenue opérée sur son salaire : interprétation qui, en interdisant aux employeurs de procéder d'office à une telle retenue et en les dispensant, au cas où leur employé n'aurait pas cotisé de verser leur propre quote-part contributive, n'aboutissait à rien d'autre, finalement, qu'à vider de toute substance le principe qui avait été au cœur du débat sur les retraites : le principe d'obligation³⁶.

Résultat : en 1912, sur les 12 millions de salariés concernés, 2,5 millions seulement cotisaient ; et, à la fin de la guerre, le nombre de cotisants a encore fortement chuté : il n'en reste plus que 1,8 million en 1920.

Ensuite, en raison des solutions plus que modestes consacrées par la loi. Sans doute, convient-il ici de ne pas surestimer ces limites ; ainsi, si on la rapproche de la loi allemande du 22 juin 1889 ou de la loi anglaise du 1^{er} août 1908, la loi de 1910 supporte assez bien la comparaison : en effet, les lois allemande et anglaise font patienter les assurés (sauf en cas d'invalidité) jusqu'à l'âge de 70 ans avant de leur distribuer des pensions dont le montant n'est pas supérieur à celui prévu par la loi de 1910. Par ailleurs, la loi anglaise, il est vrai, accorde, dans le meilleur des cas, la somme de 325 francs sans aucun versement préalable des personnes concernées (c'est une loi stricte d'assistance) mais à des conditions extrêmement sévères : l'individu devait être indigent et faisait l'objet d'un contrôle de moralité (particulièrement sévère pour les femmes)

Pour autant, les solutions de la loi de 1910 n'en comportaient pas moins d'évidentes limites qui ont été soulignées : modicité des pensions ; âge légal élevé au regard de l'espérance de vie ; incertitudes liées à la capitalisation ; lien très ténu entre vieillesse et invalidité...

Mais sur le plan théorique et symbolique, cependant, elle marqua une étape capitale dans la construction de l'Etat-providence national.

D'abord, parce qu'au cours de son élaboration, toutes les questions qui ne cesseront, par la suite, d'irriguer le débat sur notre système de sécurité sociale sont déjà présentes et longuement discutées :

- la question des avantages et inconvénients respectifs de l'assurance et l'assistance,
- la question des avantages et inconvénients respectifs de la capitalisation et de la répartition,

³⁶ Cour de cassation, décisions du 11 décembre 1911 et du 22 juin 1912.

- la question du lien entre les cotisations et la gouvernance du système,
- la question du lien existant (ou n'existant pas) entre âge légal et espérance de vie,
- la question du coût de la cotisation patronale qui commence à être présentée comme une « charge », etc.

Ensuite, et peut-être surtout, parce que c'est dans ce texte que fut pour la première fois posé le principe qui allait se retrouver au cœur du système des assurances sociales puis de la sécurité sociale : le principe selon lequel tous les travailleurs salariés doivent accéder à une retraite par le jeu d'une assurance obligatoire, à charge pour les autres d'y accéder par le jeu d'une assurance facultative...