

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ? Cette séance du COR a été pensée lors des débats sur la mise en place d'un système universel de retraite de 2017-2019. Elle vise à rappeler que le système actuel, qui apparaît fragmenté, est le résultat d'une construction qui s'est étalée sur deux siècles et que de nombreux régimes et principes existaient avant 1945. Il s'agit de revenir sur la période allant de la fin du 19^{ème} siècle aux Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP) de 1910, puis de présenter les principales étapes ayant conduit à la mise en place de la sécurité sociale en 1945. Le dossier se conclut par un panorama rapide de l'émergence des régimes publics obligatoires dans les pays suivis par le COR.

1. Une lente construction

- ***L'idée d'une retraite pour tous s'est-elle naturellement imposée après la Révolution ?*** Non, l'idée dominante d'alors était que la retraite devait être basée sur la prévoyance individuelle sans intervention de l'État. Il a fallu un long cheminement dans le débat public pour que cette idée s'impose progressivement (**document n° 3**).
- ***Quels sont les premiers régimes de retraite ?*** Les premiers régimes obligatoires sont destinés à des catégories spécifiques de travailleurs (fonctionnaires en 1790, Banque de France en 1806, caisses de secours pour les mineurs en 1820, etc.). À la suite des manifestations de 1848, se développent des dispositifs volontaires fonctionnant par capitalisation : Caisse nationale de retraite en 1850 et fonds collectif d'épargne géré par les mutuelles en 1852.
- ***Ces dispositifs permettent-ils aux personnes âgées de sortir de la pauvreté ?*** Pas vraiment : à la veille de la première guerre mondiale, la CNRV et les fonds d'épargne mutuels versent moins de 500 000 pensions et seuls 6 % des ouvriers ont adhéré à ces régimes. À cette époque, les dépenses de retraite représentent ainsi moins de 1,5 % du PIB (**document n° 2**).
- ***Comment la couverture vieillesse s'est-elle ensuite étendue ?*** D'abord par la loi d'assistance du 14 juillet 1905 destinée aux personnes dans l'incapacité de travailler (personnes âgées de 70 ans et plus, infirmes et incurables) qui permet de faire la distinction entre les valides et les non-valides à qui la collectivité doit le secours. Ensuite, par la loi sur les ROP du 5 avril 1910, premières assurance sociale obligatoire, qui permet d'intervenir en aval en se constituant des droits à retraite par le biais de cotisations.

2. La loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes de 1910

- ***Qui est obligatoirement couvert par la loi et à quel âge ?*** Tous les salariés dont le salaire annuel est inférieur à 3 000 francs, sans cibler une profession particulière à la différence des régimes préexistants (**document n° 4**). L'âge de la retraite est fixé à 65 ans sous condition de 30 années de cotisations et des possibilités de départ anticipé sont également possibles.
- ***Comment le régime est-il financé et comment les droits sont-ils calculés ?*** Par les assurés et employeurs à parts égales et par l'État. Le régime fonctionne en capitalisation, ce qui veut dire que les premières retraites à taux plein seront servies à partir de 1940. Au départ, le montant annuel de la rente varie entre 60 francs et 360 francs.
- ***Qui défend la loi ?*** Des personnalités d'horizons politiques et idéologiques divers (chrétiens sociaux, partisans du réformisme syndical et socialistes), sous l'influence du solidarisme de Léon Bourgeois (**document n° 5**).
- ***Et qui sont ses opposants ?*** D'une part, les adversaires résolus de l'État républicain (qui se trouvent aux deux extrêmes de l'échiquier), et d'autre part, les partisans du libéralisme et de la solution mutualiste qui finiront par s'y rallier, notamment parce qu'ils pourront garder la gestion des caisses de retraite.

- **Sur quoi portent les débats ?** Ils se concentrent autour des trois thèmes qui composent l'architecture de la loi : acceptation ou refus de la cotisation ouvrière, de l'âge de 65 ans et de la capitalisation (**document n° 6**).
- **Cette loi est-elle un succès ?** Non. Suite aux recours des libéraux, elle est vidée de son caractère obligatoire par une décision de la Cour de cassation et la loi entre 1911 et 1913. En 1920, seuls 20 % de la population active cotisent aux ROP.
- **Pourquoi reste-t-elle emblématique ?** Directement liée à l'activité salariée, la loi sur les ROP inaugure une dynamique assurantielle à caractère obligatoire et une logique interventionniste en matière sociale. Elle mènera ainsi, avec quelques inflexions, aux assurances sociales en 1928-1930 et à la sécurité sociale à la Libération.

3. Des ROP aux ordonnances de 1945

- **Quelle couverture obligatoire du risque vieillesse après la première guerre mondiale ?** Les lois sur les assurances sociales de 1928-1930, s'inspirent de celle de 1910. L'assurance vieillesse reste financée en capitalisation avec une triple contribution et continue de s'adresser aux salariés dont la rémunération totale n'excède pas un certain montant. L'âge d'ouverture des droits est fixé à 60 ans, sous condition de durée minimale d'affiliation de 30 ans. Le montant de pension est égal à 40 % du salaire annuel moyen de l'ensemble de la carrière (**document n° 7**).
- **Qui en est exclu ?** Les cadres qui pour autant ne sont pas toujours pas en capacité de se constituer un patrimoine sur lequel compter pour assurer leur retraite. À la suite des accords de Matignon de 1936, ils négocient avec le patronat la mise en place d'une protection sociale conventionnelle qui dispense d'un recours au processus législatif (**document n° 8**).
- **Et pour les retraités de la fonction publique ?** Ils continuent à bénéficier de leur régime mis en place depuis le 19^{ème} siècle mais subissent des pertes de pouvoir d'achat en raison de l'inflation. Ils s'organisent alors en associations et agissent par la presse ou par des groupes de pression au parlement (**document n° 9**). Ces mouvements permettent l'adoption de la loi du 14 avril 1924 qui améliore sensiblement le calcul des droits et la revalorisation des pensions des anciens fonctionnaires.
- **Ces dispositifs s'avèrent-ils suffisants ?** Pour parer à la pauvreté persistante des personnes âgées, le régime de Vichy met en place en 1941 l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) qui vise à verser un minimum de pension à tout ancien salarié âgé de 65 ans et plus dont les ressources n'excèdent pas le plafond et qui cotisent aux assurances sociales (**document n° 10**). Pour assurer le financement du dispositif, les cotisations versées par les actifs dans le cadre des assurances sociales sont mobilisées, ce qui fait de l'AVTS un régime par répartition (**document n° 11**).
- **Et en 1945 ?** L'idée est de revenir aux principes des assurances sociales de 1928-1930 en les aménageant. Le principe de répartition est toutefois maintenu pour être en capacité de verser immédiatement des pensions et notamment l'AVTS qui ne s'éteindra que progressivement. On rompt avec l'idée de « caisses d'affinités » pour confier la gestion à des caisses de Sécurité sociale administrées par des CA où les représentants des salariés sont majoritaires. Malgré l'ambition portée par l'intitulé même du régime de constituer un régime « général », des régimes spéciaux subsistent.

4. La mise en place des systèmes de retraite dans les pays suivis par le COR

- **Le mouvement a-t-il été uniforme dans les autres pays ?** Même si les processus spécifiques ont varié selon les pays, deux formes de systèmes de retraite obligatoire sont apparues : en Europe continentale, les premiers régimes sont conçus sur une base contributive (en 1889 en l'Allemagne, 1920 en Belgique, 1910 en France par exemple) alors qu'au Royaume-Uni (1908) et dans les pays nordiques (1913 en Suède et 1919 aux Pays-Bas), les premiers régimes sont conçus comme des aides non contributives, destinées aux personnes âgées les plus pauvres (**document n° 12**).