

L'HISTOIRE AU PRÉSENT

LA LENTE CONSTRUCTION DES SYSTÈMES DE RETRAITE EN FRANCE DE 1750 À 1945

JEAN-MARIE THIVEAUD * 1

A la mémoire du président Pierre Laroque, père de la Sécurité sociale, et qui fut, pendant plus de vingt ans, un maître et un ami.

Lorsque l'on parcourt les bibliographies depuis une bonne cinquantaine d'années, il est intéressant de constater que peu de travaux ont été consacrés à la question des retraites avant la mise en place de la Sécurité sociale². Apparemment, la connaissance des systèmes préexistants est assez peu répandue dans le public, comme dans les cercles les plus spécialisés. D'ailleurs, lorsque, voici quinze ou vingt ans³, je travaillais, avec mes amis Strauss-Kahn, Kessler, Masson et bien d'autres, sur ces questions spécifiques de la retraite, en collaboration étroite et régulière avec Pierre Laroque, Paul Hecquet, la CNAV, l'ARRCO, l'AGIRC, etc., notre horizon rétrospectif se bornait toujours aux années de l'immédiat après-guerre qui avaient vu l'homogénéisation progressive des régimes de retraite par répartition. Dans un article précédent consacré aux retraites des fonctionnaires⁴, j'avais rappelé comment, dans le cadre particulier de l'Etat central, une transformation s'était opérée en quelque soixante ans, entre la loi du

21

* Conseiller historique de la Caisse des dépôts et consignations.

1. Cet article reprend, pour la seconde partie et en résumé, une contribution de quatre chapitres à l'ouvrage collectif sur « Le financement de la protection sociale », sous la direction de Michel Laroque, qui sera publié par le Comité d'histoire de la sécurité sociale en 1997.

2. Le Comité d'histoire de la sécurité sociale a publié des articles très spécifiques sur des établissements locaux et les travaux de Guy Thuillier sur les retraites des fonctionnaires. La FNMF, au travers d'un autre comité, a effleuré le sujet mais s'est surtout consacré à l'histoire de ses propres structures où la dimension des retraites n'est pas première.

3. L'Association des âges, dont j'ai été le délégué général de sa création en 1976 à sa liquidation en 1984, avait été créée à l'initiative de la Caisse des dépôts et du C.N.R.S., avec la Sécurité sociale, l'ARRCO, l'AGIRC, le Commissariat au Plan, la Délégation à l'emploi, et d'autres institutions publiques et privées. Elle était présidée par Louis Tissot, ancien secrétaire général de la CDC, président de VVF, de Scetauroute, etc. F. Bloch-Lainé et P. Laroque étaient vice-présidents. Lieu neutre de recherche et de réflexion, point de rencontre entre le monde des chercheurs et celui des dirigeants, elle s'est consacrée aux problèmes de la solidarité entre générations, aux transferts sociaux, travail, emploi, retraite, etc. De nombreux groupes de travail ont élaboré ainsi rapports et publications.

4. J.M. Thiveaud, *Le régime des retraites des fonctionnaires civils*, in : REF, n°35, hiver 1995.

22 août 1790 et celle du 8 juin 1853, d'une logique de capitalisation sur fonds de pension à celle de la répartition sur inscription budgétaire. Cette mécanique, avantageuse pour les deux parties, n'a pas connu d'équivalent dans les autres secteurs et du service public et de la société civile jusqu'à 1945. Le développement du secteur assurantiel, des produits d'épargne-retraite, des projets de fonds de pension, depuis le milieu des années 1980 nous ramène, en fait, cent cinquante ans en arrière, vers des modèles variés et dispersés, privilégiant la capitalisation.

Durant les quelques cent-cinquante ans qui précèdent l'installation du régime général de la Sécurité sociale, et en exceptant le cas particulier des fonctionnaires, les systèmes de retraites en France constituent une sorte de kaléidoscope qui s'est diversifié au fil du temps et au gré des clientèles concernées et il a fonctionné avec plus ou moins d'efficacité selon les secteurs mais il est resté dominé exclusivement par la logique de la capitalisation.

Naissance de la notion de retraite en France

La naissance sociale de la vieillesse s'opère au XVIII^e siècle, avec la croissance démographique, le progrès scientifique et l'essor de la production artisanale puis industrielle. Considérée comme la dernière phase fatale de la vie, elle ne participe pas pour les calculateurs de la catégorie du risque mais elle devient un vrai problème social dans la mesure où, selon que l'on est riche ou pauvre, les années de vieillesse ne sont pas vécues dans le même confort. Les mécanismes de la rente viagère, puis, à la fin du siècle, de l'assurance-vie, permettent aux personnes aisées, celles que l'on appelle les capitalistes, de régler et leurs dernières années et leur succession. En revanche, dans les classes laborieuses et défavorisées, la vieillesse, avec la diminution rapide des ressources faute de travail, devient une déchéance. Le recours à la charité s'exerce parfois, soit de la part de l'État, soit de celle d'institutions vouées à une première forme de prévoyance mais ils sont insuffisants. Ces constats effectués par les savants et les financiers de l'époque vont conduire à l'élaboration de projets prenant en compte l'introduction de la notion de cycle de vie dans les techniques financières. Arithméticiens politiques, probabilistes, spécialistes des tables de mortalité, économistes, s'associent, en France comme dans la plupart des pays européens, pour développer le concept novateur et les techniques de la prévoyance, avec pour horizon, le plus souvent, la couverture de la vieillesse⁵.

5. Voir notamment : J.M.Thiveaud et Z.Kang, *Financement de la retraite et financement de l'Etat, modèles pratiques et théoriques, 1750-1850*, in : Actes du 115^e Congrès national des sociétés savantes, Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale (Avignon 1990), Paris, AEHSS, 1991 ; *idem*, *Crédit, épargne, confiance à la veille de 1789*, in : *Etat, finances et économie pendant la Révolution française*, Paris, CHEFF - Imprimerie nationale, 1991.

L'Etat, la Nation, les retraites : un siècle d'hésitations

Les premiers projets (1750-1789)

Toutefois, la plupart des projets ou traités élaborés dans ces périodes suivent davantage une logique de prévoyance au sens large, d'accumulation en rente, puis une démarche d'épargne ou d'assurance, sans viser explicitement ce que nous considérons aujourd'hui sous le terme de retraite. Seuls quelques auteurs ont porté leur attention sur la question plus explicite de la vieillesse. Ainsi, en 1750, Jacques Viollet de Wagnon, sous le pseudonyme de « l'Auteur laquais »⁶, rédige un projet pour l'établissement d'une maison de retraite pour les domestiques, sur le modèle de la Caisse des invalides de la marine. En 1763, Joachim Faiguet de Villeneuve, dans son *Oeconomie politique*, reprend ce même projet, doté cette fois de calculs précis, qu'il destine d'abord aux domestiques mais aussi à l'ensemble des travailleurs. D'autres propositions sont encore avancées par Auguste du Beissier de Pizany, en 1767, qui envisage l'institution d'une Caisse nationale gérée par l'Etat. Vers la même époque, Pierron de Chamousset imagine une Maison d'associations et un système proche de celui des assurances mutuelles. Différents concours organisés par des académies régionales portent aussi sur ces mêmes questions. Curieusement, ces travaux connaissent une éclipse jusqu'à la fin des années 1770, lorsque renaît la vague du calcul actuariel et des nouvelles recherches des probabilistes, comme Fatio, Saint-Cyran, Condorcet. Mais les projets concrets ne réapparaissent que vers 1785, et l'Académie des sciences est promue en arbitre par le gouvernement pour examiner les innombrables plans du moment. Cette honorable compagnie fait alors le tri des propositions qui, désormais, se partagent entre l'épargne, l'assurance, la tontine, l'association mutuelle, domaines eux-mêmes partagés sur le terrain par des clans de financiers et de calculateurs en rivalité. Les académiciens donnent la préférence aux caisses d'épargne et aux compagnies d'assurance mais certains, comme Condorcet, reviendront bientôt vers les tontines par exemple. Entre 1787 et 1789, plusieurs plans d'institutions de prévoyance et de retraite sont ainsi soumis au gouvernement et à l'opinion. Les deux plus significatifs sont ceux de Jean de La Rocque et de Louis de Beaufleury, l'un visant l'épargne, l'autre l'assurance⁷. Ils seront, tous deux, pillés et

6. J. Viollet de Wagnon, L'auteur laquais ou réponse aux objections qui ont été faites au corps de ce nom, sur la vie de Jacques Cochois, dit Jasmin, jadis laquais à Madame la première présidente Nicolai, mise au jour par le R.P. Toussaint de S. Luc, religieux carme des Billettes, en 1669, commentée par Jacques Viollet de Wagnon, laquais à Paris, en 1750, et contenant en outre un projet avantageux pour l'établissement d'une maison de retraite pour tous les domestiques, Avignon, Girard, 1750.

7. André-Jean de La Rocque, Etablissement d'une caisse générale des épargnes du peuple..., Bruxelles, 1785. Louis François de Beaufleury, Mémoire au roi..., Paris, 1789.

plagiés par deux groupes rivaux de financiers de la place, celui de Clavière et celui de Panchaud, qui en détourneront le contenu pour fonder les deux premières compagnies d'assurance sur la vie⁸. Or ces deux modèles attachent à la vieillesse une attention très spéciale, plus importante chez La Rocque qui fait de la couverture de la retraite des travailleurs le but principal de sa *Caisse du peuple*, plus catégorielle chez Beaufleury et son imitateur Clavière, davantage attachés aux classes aisées des rentiers. Toutefois, dans le *Prospectus de la Royale-Vie*, une *Caisse des actionnaires* est prévue pour assurer, sous forme d'une rente annuelle, les secours de la vieillesse aux « professions pénibles et peu lucratives ». Le projet de La Rocque sera plébiscité par plusieurs Assemblées provinciales, en 1788, et recevra l'appui de Condorcet et Lavoisier. Nonobstant les procès qui opposent La Rocque et Beaufleury à Clavière avant de se perdre dans les tourmentes révolutionnaires, aucun de ces plans ne connaîtra de réalisation. Néanmoins, dans ces quelques années qui précèdent la chute de l'Ancien régime, des constructions, en forme de couples dialectiques, sont ainsi planifiées par les hommes des Lumières et qui associent l'Etat et l'épargne populaire, l'assurance-vie et les capitalistes, la prévoyance et l'amortissement de la dette publique, les placements à long terme et les secours pour la vieillesse.

24

La question des retraites entre la Révolution et l'Empire

Mais les promoteurs des systèmes de prévoyance et d'amortissement sont aussi les conducteurs de la première Révolution. L'étude des liens entre innovations financières et mouvements révolutionnaires, en 1789, est, au reste, encore à faire. Le discours révolutionnaire qui met l'accent sur l'égalité sociale assigne logiquement une importance particulière à la question de la vieillesse. Par une analyse des causes de l'inégalité des conditions sociales, conjuguée aux techniques actuarielles, la vieillesse apparaît comme le problème majeur des classes laborieuses. Condorcet établit ainsi trois causes de l'inégalité : « l'inégalité d'état entre celui dont les moyens de subsistance, assurés pour lui-même, se transmettent à sa famille, et celui pour qui ces moyens sont dépendants de la durée de sa vie, ou plutôt de la partie de sa vie où il est capable de travail ; enfin l'inégalité d'instruction »⁹. Les phases de l'existence humaine étant les sources génératrices de l'inégalité, la Nation a un devoir sacré de maîtriser le cycle de vie des citoyens pour assurer le bien-être social. Les instruments techniques, épargne, calcul actuariel, principe de l'association, sont donc à la disposition de la Révolution pour remplir sa mission. Les projets qui allient

8. J.M.Thiveaud, *Naissance de l'assurance-vie en France*, in : REF, n°11, octobre 1990 ; *L'Assurance vie en France*, sous la direction de J.M.Thiveaud, Paris, A.E.F./Survénir, 1997, à paraître.

9. Jean-Antoine Caritat de Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Paris, Flammarion, 1988.

l'épargne du Peuple au crédit de la Nation et à l'Etat dépositaire se multiplient devant les Assemblées, entre 1789 et 1792. Dans un projet présenté aux Etats-généraux, par un sieur Moutard en 1789, l'on retrouve l'idée de La Rocque d'organiser une caisse nationale qui « offrirait à la classe indigente des citoyens un revenu assuré dans leur vieillesse, moyennant un très faible rétribution pendant vingt ou trente années. » Cette terminaison de vingt à trente ans va de pair avec un grand réseau de collecte pour attirer diverses ressources. « On pourrait ordonner que tous les dépôts ou consignations y fussent versés, & la Caisse tiendrait compte soit aux héritiers, soit aux créanciers, des intérêts à raison de 5 pour %. Par ce moyen, les fonds qui restent oisifs tant au Bureau des Consignations qu'entre les mains des dépositaires, seraient en activités & produiraient des intérêts jusqu'au moment de la distribution aux créanciers ou héritiers. » Les capitalistes eux aussi y « placeraient leurs fonds à termes fixes. » « Les placements s'y feraient pour six mois au moins, un an, deux ans, à la volonté du capitaliste ; mais on n'y recevrait pas de placement à plus court terme que de six mois. » En opérant un remboursement au fur et à mesure par la voie d'arrérages, les billets d'Etat seraient remis dans la circulation et « augmenteraient la circulation des espèces, & rendraient au commerce & à l'agriculture toute leur énergie. » Joachim Lafarge propose, dès juin 1789, aux Etats généraux, un projet ¹⁰ intitulé « Ressources de la vieillesse » avec le double objectif d'adoucir le sort des vieux travailleurs et d'offrir à l'Etat obéré des secours financiers grâce à la collecte de l'épargne publique.

D'autres projets comme celui de Duvillard ¹¹, en 1790, de Jansen ¹², en 1791, de Thiberge ¹³ en 1792 ou encore de Clavière et Chamoulaud ¹⁴ en 1793, visent plus globalement le mécanisme de la prévoyance, entre épargne et assurance. Le dernier projet de prévoyance élaboré par Clavière, avant sa mort, en 1793, a pour titre *L'Administration nationale des économies du peuple* et il met l'accent sur la couverture de la vieillesse des classes laborieuses. « Ce n'est guère, dit-il, qu'à l'âge de 50 ou 60 ans, que l'homme de peine sent le besoin de quelque repos, & que le fruit de ses économies devient pour lui un supplément nécessaire. » La nation doit devenir l'administratrice et la garante, « ici, c'est le pauvre qui profite des avantages d'une entreprise soutenue par le trésor national. »

Les difficultés politiques et économiques de la période conduisent à l'échec ces innombrables propositions visant au développement de

10. Pour le récit détaillé de la Caisse Lafarge, cf. notamment V.Senès, *Les origines des compagnies d'assurances soit à primes, soit mutuelles, fondées en France depuis le XVIIe siècle jusqu'à nos jours*, Paris, L.Dulac, 1900 ; Jean Bouchary, *Les compagnies financières à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, 1941.

11. Emmanuel Duvillard de Divrand, *Plan d'une association de prévoyance...*, Paris, 1790.

12. H.J.Jansen, *Plan pour l'établissement d'une Caisse de prévoyance...*, Paris, 1791.

13. Thiberge, *Projet de Caisse d'épargne*, 1792.

14. F.Chamoulaud, *Plan d'un établissement national d'humanité*, mars 1793.

l'épargne et de l'assurance pour la vieillesse. En revanche, ces mêmes années voient l'essor étonnant des sociétés tontinières qui avaient été interdites au début du règne de Louis XV. Dès 1787, le duc d'Orléans, le futur Philippe Egalité, brave le règlement et lance, au Palais royal une tontine qui rencontre l'intérêt de savants comme Condorcet. La tontine revivifiée par les faveurs révolutionnaires devient alors une nouvelle panacée pour remédier à cette maladie sociale de la vieillesse. Joachim Lafarge est l'un des promoteurs de cette technique, après avoir constaté que ses projets d'épargne n'étaient pas pris en compte. Avec l'appui de la Commune de Paris, il lance alors, au travers de ses fameuses « *Caisses Lafarge* », le système des tontines qui sera repris par d'autres. Plus de vingt associations tontinières naissent ainsi entre 1790 et 1800 : *Caisse des vieillards*, en 1790, *Tontine du père de famille* en 1791, *Tontine du pacte social*, *Tontine des sans-culottes*, *Tontine héréditaire*, en 1792, etc.. Cependant, cette mode tontinière est assez éphémère, leurs dimensions sont limitées, le mode de placement est aléatoire, enfin l'inflation galopante les met en péril en rendant impossible tout calcul actuariel.

Au bout du compte, entre l'exode du numéraire, la crise des assignats, la chute de l'économie, les troubles financiers, l'accroissement de la dette et les effets de la guerre, tous les projets qui voulaient associer le crédit de l'Etat, l'épargne populaire et la prise en charge de la vieillesse s'envolent en fumée dans la bourrasque révolutionnaire.

Il faut attendre la banqueroute des deux-tiers, en 1797, pour que de nouvelles propositions, au reste peu nombreuses et très prudentes, reviennent timidement sur le devant de la scène. Mourgues et Thiberge publient en 1797 des projets de caisses d'épargne destinées à la retraite qui ne sont plus adossées au crédit public mais relayées par le Mont de piété qui a connu une exceptionnelle croissance durant les années précédentes¹⁵. En l'an VIII, les régents de la Banque de France prétendent créer au sein de l'institution une Caisse d'épargne destinée à servir des retraites ; cette disposition sera annulée par la réforme de 1806. Lesclavy propose à Bonaparte, en l'an IX, un autre projet de caisse d'épargne destinée à la retraite, avec une caisse générale et des caisses départementales, sous le contrôle du Ministère des finances. En l'an X, Chastenot conçoit une *Caisse d'économie et de secours*, en l'an XI, Testard-Dubreuil propose une *Cédulière viagère des retraites*, en l'an XII, Corbaux et Duvillard imaginent une *Compagnie de garantie générale*. Finalement, durant les années du Consulat et de l'Empire, aucun de ces projets ne connaîtra d'aboutissement et la question de la vieillesse et des retraites demeurera en suspens, sauf pour la catégorie des fonctionnaires visés par la loi du 22 août 1790 qui, au fil des ans, établissent leurs propres

15. F. Laroulandie, *Le Mont-de-Piété sous la Révolution française*, in : Etat, finances et économie pendant la Révolution française, Paris, CHEFF - Imprimerie nationale, 1991.

caisses de pensions. Des caisses de bienfaisance seront établies, les sociétés de secours mutuels seront tolérées mais aucune de ces structures ne sont en mesure de garantir des retraites.

Restauration et Monarchie de juillet, la « question sociale » et les retraites

Ainsi, l'Etat qui a, plus ou moins, réussi à organiser la retraite de ses fonctionnaires, a accumulé d'importants retards dans le traitement social de la vieillesse dont il s'était pourtant porté garant dès les premiers jours de la Révolution de 1789. Malgré les grands discours de Mirabeau sur « la prévoyance, seconde Providence du genre humain », la Caisse nationale de prévoyance, visée par l'article 13 de la loi du 19 mars 1793, ne verra jamais le jour et aucune autre institution publique du même type ne sera établie jusqu'à la chute de Napoléon. La seconde Restauration semble relancer le mouvement et, en novembre 1816, le premier rapport au Parlement des *Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations* (créées par la loi du 28 avril 1816) fait état d'un projet de mise en place d'une Caisse nationale d'épargne, pour « encourager la prévoyance, montrer aux hommes les plus exposés à recourir dans leurs maladies ou dans leur âge avancé à la charité publique, que des économies presque imperceptibles sur leurs salaires assureraient l'aisance et l'indépendance de leur vieillesse... L'Etat seul peut offrir à ses sujets, et surtout à la classe la moins aisée, une caisse qui se contenterait des seules retenues qu'exigent les frais d'administration et le strict équivalent des pertes possibles. » Mais le projet ne sera pas adopté par les Chambres et il sera repris par ses promoteurs dans le cadre de la *Compagnie royale d'assurances maritimes* puis, après un nouvel échec, transformé par les mêmes personnes pour donner naissance en 1818 à la Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris, dont le but initial visait à prendre en charge la vieillesse. En 1819, la *Compagnie royale d'assurances sur la vie*, liquidée en 1793 et interdite depuis par le Code civil et le Code du commerce, retrouve ses droits, sous la pression du même groupe, auteur du projet de 1816 et fondateur de la Caisse d'épargne de Paris. Mais dans les deux cas, comme les faits le vérifieront très vite, ni l'épargne, ni l'assurance-vie ne permettent vraiment de couvrir les questions des retraites et de la vieillesse. Au reste, en abandonnant les techniques viagères, en plaçant en rente d'Etat et en organisant la capitalisation facultative, les caisses d'épargne sortent, comme les premières compagnies d'assurance sur la vie, du champ de la retraite qui exige la prise en compte du cycle de vie. L'idée de cette époque libérale est avant tout de faire du travailleur un rentier-patriote (« la rente, disait La Rochefoucauld Liancourt, est le premier titre patriotique »). Mais les risques liés au marché ne sont pas négligeables et l'épargne de long terme pour la retraite est difficilement envisageable.

La crise de 1825, avec la tentative de conversion de Villèle, illustre bien cette situation qui conduit à la gestion d'une seule épargne de précaution.

Au même moment, d'autres pays européens commencent de se préoccuper du problème des retraites pour la vieillesse. En Angleterre, la question était à l'ordre du jour du Parlement depuis 1773 mais avait, comme en France, été régulièrement repoussée, surtout par la Chambre des Lords. Un Bill de 1833 cède à la pression de l'opposition et de l'opinion publique et s'engage à « garantir aux classes laborieuses une retraite à l'âge du repos ». Le double réseau des *Saving Banks* et de la *Banque d'Angleterre* intervient et, par l'intermédiaire du *Sinking fund*, place les fonds en rentes viagères, organisant ainsi la viagerisation de la dette publique, dix-sept ans avant la France. Suivant l'exemple anglais, la Belgique crée, en 1838, la *Caisse de pensions et de secours pour les personnels des chemins de fer et de l'administration*, et deux ans plus tard, des caisses de retraites pour les travailleurs.

L'opinion en France suit ces expériences avec attention et, en septembre 1838, le *Journal des débats* publie un projet de *Caisse des invalides civils*. En janvier 1842, Ch. Vernes, d'Eichtal et Bartholony proposent d'annexer une caisse de retraite à la Caisse d'épargne de Paris mais les directeurs de la Caisse refusent.

28

L'Etat décide alors, et enfin, d'intervenir et met en place, en janvier 1843, la *Commission Macquet* qui rend son rapport en mars et demande la création d'une institution garantie par l'Etat. En 1844, le gouvernement transforme la commission en un Comité, présidé par le comte Molé, composé de pairs de France, de banquiers, maires, académiciens, hauts fonctionnaires, dont quelques saint-simoniens comme Olinde Rodrigues, d'Eichtal et Michel Chevalier. Rodrigues rédige ainsi pour le Comité un *Mémoire sur la fondation d'une caisse générale de retraites pour les classes laborieuses des deux sexes*. Tandis que les sociétés de secours mutuels se développent et prennent en compte les risques de maladie, l'hypothèse voit le jour de l'instauration d'une caisse d'Etat destinée aux retraites des ouvriers. Le but est d'instituer une caisse commune, garantie par l'Etat, destinée aux citoyens salariés qui pourraient y déposer leurs épargnes en vue de la vieillesse. Par le biais de la capitalisation et de l'accumulation des intérêts composés, cette caisse pourrait faire fructifier les sommes déposées et les restituer sous forme de rentes viagères. Les risques de mortalité permettraient de favoriser ainsi le groupe des survivants susceptibles de bénéficier des dépôts des souscripteurs morts avant l'âge de la retraite. L'affaire continue cependant de traîner et en 1846 un nouveau *Mémoire sur les pensions viagères pour les vieillards des classes laborieuses* est examiné par l'Académie des sciences morales. La question est au centre de tous les débats, dans les cercles des économis-

tes, des publicistes, des journaux ou des Chambres mais les travaux s'enlisent dans les crises économiques et sociales des années 1845-47. Bien qu'un projet de loi ait été déposé sur les bureaux des Chambres à la fin de 1847, la Révolution de 1848 détourne le gouvernement de cette préoccupation.

Il faut donc attendre, une fois encore, un nouveau sursaut révolutionnaire pour que le problème soit clairement abordé. Entre la mise en place du gouvernement provisoire de la IIe république, celles de l'Assemblée constituante et de l'Assemblée législative, dix-huit mois seront nécessaires pour aboutir à une prise de décision. A la différence de la révolution de 1789, la question des retraites sera, cette fois, traitée et réglée.

1848 - 1945 : L'Etat assureur : législation et retraites

La Seconde république et l'organisation des retraites

Plusieurs projets, Waldeck-Rousseau et Rouveure en juin 1848, Taillefer, Bertin, en juillet, Rouveure encore en décembre 1848, Quentin Beauchard en juillet 1849, viennent sur les bureaux des assemblées. La commission de l'assistance et de la prévoyance publiques, établie par l'Assemblée constituante de 1848, reprend ce double dossier, sur les risques de maladie, confiés aux sociétés de secours mutuels, et ceux de la vieillesse, pris en charge par l'Etat. Le 19 février 1849, Ferouillat présente, au nom du Comité du travail, un rapport visant la création d'une Caisse de retraites, sous la garantie de l'Etat, pour recevoir des versements facultatifs et modiques constituant un capital pour les héritiers du déposant. Ces dispositions ne réglant en aucune façon les problèmes de la vieillesse, les députés ne les votent pas. Le projet de Dufournel, au début de la session de 1849, incluant la loi sur les sociétés de secours mutuels, connaît le même sort. L'Assemblée législative prend le relais de la Constituante et une commission est nommée pour examiner à nouveau ces questions, elle présente un rapport en octobre 1849. Le nouveau président, Louis Napoléon Bonaparte, attaché aux idées sociales, confie au gouvernement le soin de mettre en chantier deux appareils parallèles, l'un pour les sociétés de secours mutuels, l'autre pour les retraites. Le 16 novembre 1849, le ministre Rouher dépose deux projets de loi au nom du gouvernement, sur les sociétés de secours mutuels et sur la *Caisse de retraites pour la vieillesse*. Ce second projet de loi est soumis au débat, suscite des modifications et donne lieu à une nouvelle délibération en février 1850 et à un autre renvoi à la commission présidée par Benoist d'Azy qui doit rédiger deux textes distincts, l'un sur les retraites, l'autre sur les sociétés de secours mutuels. Après maints conflits entre orléanistes et bonapartistes, socialistes et libéraux, la loi est finale-

ment votée le 18 juin 1850. L'objet de la *Caisse de retraites pour la vieillesse* répond à une double préoccupation. D'une part, elle conduit à pallier les insuffisances des sociétés de secours mutuels en matière de vieillesse ; leurs nombreuses faillites dans les dix ans précédents ont été dues le plus souvent à cette incapacité à servir des retraites. Leur structure essentiellement intragénérationnelle, leur impuissance à accéder au marché de la rente, les ont empêchées d'assurer la couverture du risque vieillesse. Et la loi organique du 15 juillet 1850 va précisément les cantonner dans les risques maladie et accident. D'autre part, la *Caisse de retraites* vise une institution ouvrière constituée dans l'intérêt des travailleurs et offrant nombre d'aménagements et de commodités dans les modes de versement, les montants et la périodicité. Tandis que l'Etat décide, en créant la *Caisse de retraites pour la vieillesse*, d'intervenir massivement et pour la première fois dans le champ de l'assurance, en organisant l'épargne-retraite, il laisse cependant à la classe ouvrière le soin de gérer elle-même les autres risques. Cette dualité sur la scène sociale d'un modèle étatisé et d'un modèle mutualisé se met en place pour un siècle de négociations et d'affrontements.

1850 - La Caisse de retraites pour la vieillesse

30

La loi du 18 juin 1850, portant création de la *Caisse de retraites pour la vieillesse*, représente ainsi la première forme d'intervention de l'Etat dans le registre large de l'assurance, en mobilisant l'épargne-retraite, en combinant les éléments de l'association, des risques de mortalité et d'accumulation des intérêts. Instituée sous la garantie de l'Etat, la *Caisse de retraites pour la vieillesse*- CRV est gérée par la *Caisse des dépôts et consignations*. Par l'intermédiaire de son vaste réseau de préposés, la *Caisse des dépôts* reçoit les versements et les transforme en rentes sur l'Etat. L'intervention de l'Etat se limite à cette seule prestation et les projets de primes, sous forme de subventions budgétaires, ont été retirés du texte définitif. En outre, la CRV prend en quelque sorte le relais de la *Caisse d'amortissement* car, pour la première fois, elle assure, comme son homologue en Angleterre, la viagerisation de la dette publique, en transformant une partie des rentes perpétuelles acquises par le montant des primes versées en annuités viagères du Trésor. La *Caisse d'amortissement* a cessé ses activités le 13 juillet 1848 mais la CRV permet la relance du mécanisme d'amortissement en convertissant la rente perpétuelle en rente viagère et en donnant désormais à la dette publique éternelle la mesure du cycle de vie du souscripteur. Les versements des déposants sont volontaires, ils peuvent être interrompus de gré à gré et sont reçus et liquidés à partir d'un franc mais le plafond est limité à 1 000 francs par an ; le cotisant verse un minimum de 5 francs mais sans rythme imposé, à capital aliéné ou réservé. Les versements peuvent, en outre, être

effectués pour le compte de tiers, et notamment par le patron pour l'ouvrier. Malgré le refus du système de la répartition, largement préconisé et défendu depuis 1840, cette modalité ouvre, pour la première fois, la possibilité des retenues sur salaires. Le cotisant peut jouir de sa pension au terme de son choix, à l'âge de 50 à 60 ans. La *Caisse des dépôts* inscrit alors la rente viagère sur le *Grand livre* et l'Etat devient à son tour bénéficiaire du nouveau dispositif en viagerisant ainsi la dette perpétuelle. La nouvelle institution ouvre ses portes le 11 mai 1851 à Paris mais, alors qu'elle a été conçue pour les classes laborieuses, elle rencontre d'abord la clientèle des rentiers. En fait, lors de la création, le taux de capitalisation à 5 % est supérieur à l'intérêt servi pour les fonds publics sur le marché. L'attrait d'un tel placement attire une foule de souscripteurs plus soucieux de spéculation que des vieux jours de la classe ouvrière à laquelle ils n'appartiennent pas. Le mouvement augmente en 1852 lorsque le texte de la conversion des rentes 5 % autorise les rentiers à transférer leurs inscriptions à la CRV jusqu'à un maximum de 600 francs, plafond de toute une vie de cotisations ouvrières. En 1852, près de quinze mille souscripteurs versent 21,3 millions de francs, la moyenne des versements qui était en 1851 de 187 francs, passe à 1.095 l'année suivante. Le taux de placement étant le meilleur sur le marché, la CRV attire une foule de souscripteurs et, comme aucune limite d'âge n'a été fixée, un déposant âgé de plus de 50 ans peut, en un seul versement de 12.000 francs, s'assurer une rente viagère de 600 francs, en réservant le capital pour ses héritiers. Non seulement la visée sociale est détournée et vite occultée par l'accroissement des versements mais encore cette extension rapide oblige-t-elle à rémunérer davantage de livrets et à faire baisser le service de la rente, l'intérêt de 5 % pesant de plus en plus sur le Trésor.

31

Le Second empire, la CRV et les retraites ouvrières

Le Second Empire multiplie et développe les initiatives financières de la II^{ème} république et transforme puissamment le dispositif de la prévoyance publique.

La loi du 28 mai 1853 tente de rendre à la *Caisse de retraites pour la vieillesse* sa vocation sociale première, en ramenant le taux d'intérêt à 4,5 % pour décourager les spéculateurs et en fixant, en outre, un plafond aux souscriptions. Dès 1855, le total des cotisations retombe à 1,4 millions de francs, le montant moyen des versements revient à 46,50 Frs, contre les 1095 de l'année 1852. Très vite la CRV rassemble une clientèle de grandes entreprises qui se contentent d'y transférer les fonds des sociétés d'entraide ou de secours mutuels qui existaient déjà en leur sein. Cependant, la CRV constate très vite, après les aménagements législatifs de 1853, le peu d'attrait de la population ouvrière pour

souscrire des livrets individuels. Les sociétés de secours mutuels sont alors chargées de mobiliser le public destinataire vers cette institution et un décret du 26 avril 1856 permet aux sociétés de disposer d'un fonds inaltérable de retraites auprès de la Caisse. L'Etat qui avait exclu les mutuelles des systèmes des retraites leur autorise un accès sous tutelle pour accélérer la mise en oeuvre de sa politique sociale. Simultanément, il procède à une première expérimentation de la technique des assurances de groupe et préfigure les modèles à venir. Les mécanismes financiers induits par la technique de l'assurance constituent un premier motif le plus souvent mis à l'épreuve sinon contredit par l'expérience mais qui justifie la spécialisation de la *Caisse des dépôts* dans ces activités. L'utilisation de la *Caisse de la dotation de l'armée*, créée par la loi du 26 avril 1855, permet une consolidation plus ou moins déguisée de la dette flottante pour les ponctions régulières et épuisantes effectuées par le Trésor.

Les grandes compagnies industrielles continuent aussi de participer à cet effort et prennent en charge en tout ou partie les cotisations de leur personnel et, pour encourager ces initiatives, une loi du 7 juillet 1856 supprime les plafonds pour les versements faits par les sociétés anonymes et les compagnies de chemin de fer. Toutes les grandes sociétés, et spécialement les compagnies de chemin de fer, se ruent sur les avantages ouverts par la nouvelle législation et une masse de capitaux afflue à la CRV.¹⁶

Une nouvelle loi du 12 juin 1861 élève le plafond des retraites à 1 000 francs et à 3 000 francs celui des versements. Un autre texte du 4 mai 1864 portera les limites du plafond des retraites à 1 500 et 4 000 Frs. Désormais la Caisse est ouverte à toutes les catégories de souscripteurs et, partant, à toutes les spéculations.

Dès 1862, la CRV et la *Caisse des dépôts* proposent au gouvernement de « permettre au père de famille qui n'a d'autre patrimoine que son travail de préserver les siens de la misère dans le cas où il viendrait à leur manquer ». La loi du 11 juin 1868 crée donc deux établissements publics d'assurance, la *Caisse d'assurances en cas d'accidents*- CAA et la *Caisse d'assurances en cas de décès*- CAD dont la gestion est confiée à la *Caisse des dépôts*. La *Caisse d'assurances en cas de décès* ne traite que de l'assurance individuelle ou collective pour la vie entière et fournit au survivant désigné un capital maximum fixe. Elle apparaît comme le corollaire obligé de la CRV, tant du point de vue social qu'économique, mobilisant des ressources au

16. En 1856, le montant des dépôts double d'un coup, il s'élève à 2 734 341 francs, pour seulement 12 000 versements, soit une mutation de moyenne de 63,40 francs pour 46,55 francs l'année précédente. La pression se ralentit cependant puisqu'en 1860, pour 108 000 versements, on ne compte que 4,5 millions de francs, ramenant la moyenne à 41,67 francs par dépôt. En 1860, les déposants se répartissent en quatre catégories : 62 400 ouvriers, 25 593 employés, 8 197 représentants du clergé et des professions libérales, 1 940 artisans et marchands.

sein de la famille pour les générations montantes. Comme le rappellent les conférenciers ou les auteurs des traités à l'usage des classes ouvrières, « *l'Etat n'a pas voulu faire concurrence aux Compagnies qui assurent des capitaux importants, son but est de faire participer le prolétaire aux bienfaits d'une invention nouvelle... Si cette nouveauté trouve dans le public la faveur qu'elle mérite, le problème du prolétariat, qui passait naguère pour insoluble, est résolu en principe dès aujourd'hui et en fait avant trente ans ...Un bon travailleur et même un médiocre n'aura pas besoin de se saigner pour faire souche de capitaliste* »¹⁷.

Les débuts de la IIIe république (1870-1886)

La hausse des taux d'intérêt due à la crise de 1870 conduit à relever à 5 % le taux de capitalisation du livret de retraites en 1873, entraînant rapidement un mouvement de spéculation sur un produit qui offre, dès la baisse du prix de l'argent, un rendement exceptionnel.

A partir de 1875, les versements augmentent mais ne proviennent pas des populations visées par l'objet social de la CRV : quatre cinquièmes des dépôts sont effectués par des versements directs de la clientèle bourgeoise pour un cinquième provenant d'organismes intermédiaires, sociétés de secours mutuels, cantonniers, caisses de retraites ouvrières, etc. Et lorsque les taux de la rente viendront à varier, notamment entre 1875 et 1885, les déposants des classes aisées, qui capitalisent à 5 % d'intérêt, seront évidemment les plus grands bénéficiaires, au détriment des classes laborieuses pour qui l'institution avait été créée¹⁸. L'aggravation du déséquilibre se poursuit dans le début des années 1880 et suscite, outre de violentes polémiques, une série de mesures partielles d'aménagement. Le taux est ramené à 4,5 % en 1882 freinant l'afflux des capitaux sans corriger la tendance déficitaire. Pour pallier ces inconvénients et venir en aide à l'institution, le législateur, par la loi du 30 janvier 1884, met un terme à la fonction d'amortissement assignée, en 1850, à la CRV. La même loi dispose que la *Caisse de retraites pour la vieillesse* assurera, par ses propres ressources, le service des rentes viagères. Le *Trésor* et la *Caisse des dépôts* procèdent ensemble, par des transferts de rentes, à des opérations de consolidation précaire, pour une situation précédemment fortement déséquilibrée.

17. E. About, *ABC du travailleur*, Paris, Hachette, 1868.

18. En 1882, les déposants se décomposent ainsi : 17 925 ouvriers, 2 830 employés, 23 355 cantonniers, 931 gardes champêtres et forestiers, 714 rentiers sans professions, 145 membres du clergé et des professions libérales, 114 domestiques, 15 marins et militaires. Les versements directs passent, de 1877 à 1885, de 6 944 à 20 469, et les montants de 8 731 028 francs à 25 944 970. Les versements intermédiés, dans la même période, varient de 419 456 à 590 940 puis 7 715 016 et les sommes réunies de 8 693 857 francs à 14 885 994 francs.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1886-1910)

Par la loi du 20 juillet 1886, la CRV devient la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse- CNRV*, elle est indépendante et, en fonctionnant toujours sous la garantie de l'Etat, elle se transforme en compagnie d'assurances sur la vie, elle encaisse, elle capitalise et elle paye. Le législateur a voulu s'appliquer à une démocratisation plus résolue du système pour permettre la diffusion des produits de prévoyance-retraite dans les classes laborieuses. L'appareil public est donc mobilisé pour faciliter le développement de la nouvelle institution, dont le terme « national » inscrit désormais dans sa raison sociale, prétend justement associer à ce vaste effort démocratique les réseaux du *Trésor*, de la *Poste*, des *Caisses d'assurances de 1868*. Les versements pourront être directement effectués chez les comptables du Trésor et les receveurs des postes, soit en espèces soit en timbres-poste ou bien être opérés pour le compte des déposants par les caisses d'épargne et les associations de prévoyance mutuelle. Le plafond des versements individuels est ramené de 4 000 frs à 1 200 frs, il sera même abaissé à 500 frs en 1893. Toutefois, des exceptions multiples à cette limite favorisent les versements collectifs. Le souscripteur est libre du montant de ses versements comme de leur rythme, il peut les suspendre sans préavis, sans perdre l'acquis précédent. Cette méthode est évidemment très distincte de celles en usage dans les compagnies d'assurance-vie mais ces mesures apportent une amélioration nette pour tout le monde, pour la *CNRV* comme pour ses déposants.

L'application des dispositions diverses en matière de liquidation des pensions nourrit aussi la jurisprudence et prépare les grandes réformes du droit du travail de la fin du siècle. Mais surtout, elle permet de multiplier les modes d'intervention financière de l'Etat. La *CNRV* peut, en effet, diversifier ses placements et assurer notamment des prêts aux communes et départements. L'encours passe de 82 millions en 1893 à 200 millions en 1909 pour approcher du milliard en 1914. La *CNRV* concurrence de plus en plus le *Crédit foncier* qui tenait, depuis sa création, une position quasi monopolistique. Elle intervient en matière de logement auprès des *Habitations à bon marché (HBM)*, et entre 1894 et 1914 alloue des prêts aux HBM pour un total de 57,5 millions de francs.

La loi du 27 décembre 1895 organise des *Caisses de retraites, de secours et de prévoyance des ouvriers et des employés* et oblige les entreprises ayant déjà leurs propres caisses à déposer les retenues sur salaires à la *CNRV*. Aux termes de la loi du 31 décembre 1895, des majorations de rentes viagères peuvent être accordées sur des crédits budgétaires à des titulaires de livrets individuels de la *CNRV* et à des membres des sociétés de secours mutuels. Enfin, la loi du 9 avril 1898 confie à la *CNRV* la charge

de recevoir des rentes viagères et temporaires allouées aux victimes d'accidents du travail et à leurs familles. De plus, elle institue, par les articles 24 et suivants, auprès de la *Caisse des dépôts* et géré par la *CNRV*, un *Fonds de garantie* qui prend en charge, à la place des employeurs et assureurs défaillants, le service des indemnités dues aux victimes d'accidents du travail, en cas d'incapacité permanente ou à leurs ayants droit en cas de décès. Le Fonds est alimenté par une taxe à la charge des employeurs dont le taux est révisible chaque année et variable selon les types d'assurance.

Tandis que la fin du siècle marque la première grande avancée du droit social en France, la *CNRV* s'applique, naturellement, à la poursuite de ce dessein d'une véritable capitalisation ouvrière. Dix ans plus tard, la loi du 15 juin 1907 fixe la responsabilité du dépositaire public, la *Caisse des dépôts* et les institutions qu'elle gère, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance et d'utilité publique. Puis, la loi du 19 juillet 1907 donne à la *CNRV* et à la *CNAD* le droit de garantir des prêts non seulement aux *HBM* mais aussi aux collectivités territoriales dans leur ensemble.

1910 - Les Retraites ouvrières et paysannes

La dernière pièce de l'édifice public des retraites est posée en 1910 avec la création des *retraites ouvrières et paysannes- ROP*. Au terme de deux décennies de discussions interminables, qui ont débuté en 1891, cette disposition clôt véritablement l'histoire du XIX^{ème} siècle, siècle par excellence de la prévoyance. Elle marque aussi la ligne de partage entre le rôle des institutions publiques et celui des secteurs privés. Les débats qui s'éternisent au Parlement, dans les commissions gouvernementales, les partis politiques, les associations ouvrières ou les sociétés scientifiques portent pour l'essentiel sur les deux questions majeures, de l'obligation d'une part, de la capitalisation d'autre part. Elles posent aussi la question de la charge budgétaire imposée à l'État, celle des hypothèses renouvelées de Caisses régionales, du rôle respectif des mutuelles, des caisses patronales et de la *CNRV*. Le débat entre répartition et capitalisation prend une tournure nouvelle et polémique, opposant les partisans de chacune des techniques. Le succès de la capitalisation, en ce début du XX^{ème} siècle, répond aux vieilles logiques des deux siècles précédents, à la préférence que l'on continue d'apporter à la sécurité scientifique d'un système fondé sur la puissance mathématique qui s'est perfectionnée au fil des ans. La conjugaison du nombre et du temps demeure d'autant plus un argument décisif que l'État s'est entremis en arbitre et garantit la pérennité du dispositif par l'obligation. Ce conflit entre tant de secteurs d'activités et tant de groupes politiques, explique le retard de l'installation des *Retraites ouvrières et paysannes* qui couronnent malgré tout une construction monumentale déjà séculaire.

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes organise le premier système obligatoire d'assurance vieillesse en France. Faisant suite aux décrets de 1905 et 1906 sur l'assurance-vie, ce texte vient borner, provisoirement, le domaine d'extension des assurances. L'objectif est de garantir à tous les salariés des deux sexes gagnant moins de 3000 francs par an (assurés obligatoires) une pension de retraite à partir de l'âge de 60 ans. Les ressources proviennent des cotisations, à part égale, patronales et ouvrières (fixées forfaitairement à 9 francs pour les hommes, 6 pour les femmes, 4,5 pour les mineurs de moins de 18 ans) et de subventions de l'Etat. Le montant des doubles cotisations est inscrit sur des comptes individuels ouverts au nom des assurés dans des *Caisse de retraites ouvrières et paysannes*, installées dans différentes régions. Ces caisses capitalisent les cotisations et, à l'échéance, elles liquident en délivrant les rentes puis assurent le paiement des rentes, éventuellement majorées de l'allocation viagère et d'une bonification pour enfants à la charge de l'Etat. Ces dispositions sont en retrait par rapport aux propositions de 1901 et 1905, la cotisation ouvrière ne dépassant pas la somme forfaitaire de 3 francs par an et les pensions prévues n'étant guère supérieures aux allocations d'assistance existantes.

En vertu de l'article 14 de la loi de 1910, la CNRV est admise parmi les diverses institutions autorisées à fonctionner comme *Caisse ROP*. Chacun est libre de s'inscrire dans la caisse de son choix mais ceux qui oublieraient sont inscrits obligatoirement à la CNRV. Même si elle ne dispose pas d'un monopole en la matière, la CNRV devient très vite l'organe essentiel de la mise en rente des retraites ouvrières et paysannes.

Une nouvelle loi du 27 février 1912 ramène à 60 ans l'âge de l'ouverture du droit à la retraite et élève de 60 à 100 francs l'allocation viagère. L'article 54 dispose en outre que les allocations ne seront plus constituées à la CNRV sous forme de rentes complémentaires mais couvertes par des crédits inscrits chaque année au budget. A cette date, on ne compte que 2 560 000 assurés obligatoires et 360 000 assurés facultatifs sur une douzaine de millions de salariés et six millions de travailleurs indépendants, artisans, etc.

1930 - L'échec des ROP

La méfiance généralisée vis à vis des ROP ramène un grand nombre d'assurés vers la CNRV qui jouit d'une meilleure réputation que les autres caisses. La *Caisse des dépôts* pour la première fois dans son histoire, installe des succursales régionales (Angers, Lyon, Bordeaux, Amiens, Arcueil) pour répondre à la demande du public. Ce service nouveau la conduit en outre à des recrutements massifs. Malgré tout et malgré l'importance politique et symbolique de la loi de 1910, les

retraites ouvrières et paysannes ne connaissent pas un grand succès¹⁹. Sans doute, la loi de 1910 transforme-t-elle la société française en inaugurant un âge nouveau, mais l'échec économique et financier du système traduit cependant une mauvaise adaptation aux réalités d'un marché qui a beaucoup évolué. Cet échec est du à un choix politique entre l'épargne ouvrière, collective et forcée, et les libres opérations boursières des rentiers, choix qui met en cause les prétentions à une démocratisation réelle de la société. Il tient également au retard pris par les finances publiques sur l'évolution des marchés, tant du point de vue des produits que de celui des techniques. Les rythmes temporels s'éloignent, les emplois se figent dans le secteur public, tandis qu'ils se diversifient dans le monde privé. Au début du XXe siècle, la mutation observée sur les marchés entraîne ainsi des prises de position contraires. Le système de la capitalisation exige de trouver un emploi pour une épargne dont on estime qu'elle doit, après quelques années, représenter un volume de capitaux supérieur à celui que réunissent alors les Caisses d'épargne. Or le seul placement sûr et admis par les autorités financières est la rente. L'afflux d'une telle masse de capitaux, drainé par le nouveau système des retraites, risquerait de troubler le marché financier et de provoquer une chute du loyer de l'argent. Les rentiers, dont l'État se soucie davantage, seraient alors évincés par la vague de l'épargne ouvrière, collective et forcée. Les retards ou l'échec des ROP, nonobstant les réticences des mouvements ouvriers, trouvent leur origine dans un choix politique, non avoué, visant à réserver à la clientèle traditionnelle des rentiers le placement en rentes. Certes, le marché de la rente, à l'époque, est saturé, comme l'illustrent toutes les mécaniques d'emprunts internationaux, et la crise des placements justifie de la mauvaise volonté du gouvernement et de la *Caisse des dépôts* à développer efficacement les ROP. L'un comme l'autre le regretteront amèrement à la sortie de la Grande Guerre.

19. La section spéciale ROP inscrite à la CNRV sera liquidée le 1er juillet 1930 avec la mise en application des lois sur les assurances sociales ; les caisses d'assurances sociales prendront désormais le relais. A la liquidation, en décembre 1930, la CNRV détenait pour le compte des ROP, 708 millions au passif, constitués essentiellement des réserves mathématiques des rentes et des capitaux versés, et 792 millions à l'actif, soit un excédent de 84 millions qui est versé à la Caisse générale de garantie des assurances sociales. La CNRV assurait alors le paiement de 636 000 rentes pour un montant annuel de 240 millions, 17 provenant des versements individuels, 223 d'allocations et bonifications de l'État. Elle gérait par ailleurs 180 000 rentes pour un montant annuel de 9 millions, payées par la section spéciale des Assurances sociales inscrite à la CNRV et par les caisses d'assurances sociales à des retraités qui avaient cotisé aux ROP.

Le retour de la CNRV (1918-1949)

La loi du 5 août 1918 permet à la CNRV de consentir des rentes immédiates avec entrée en jouissance à n'importe quel âge. La CNRV repart en profitant de conditions meilleures qui s'expliquent par le relèvement à 6000 francs de la rente inscrite sur une même tête, par la suppression de toute limitation pour les rentes constituées par des administrations publiques au profit des agents non bénéficiaires du régime des pensions civiles (administrations de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics et d'intérêt public, compagnies et sociétés concessionnaires de services publics), par la suppression du maximum des versements au compte d'une même personne, toutes ces mesures figurant dans la loi d'août 1918. La loi du 15 juillet 1922 et d'autres lois qui suivront élargissent encore les attributions du *Fonds de garantie* créé en 1898 en instituant des allocations au profit des victimes d'accidents du travail dont la gestion est confiée à ce Fonds. Les résultats de la CNRV progressent donc très favorablement au fil des périodes et des législations ²⁰.

Les projets de loi sur les assurances sociales, déposés dès 1924, donnent lieu, une fois de plus, à d'interminables débats entre le gouvernement et les parlementaires. La commission supérieure de la CNRV s'inquiète alors des risques encourus pour leur institution par les effets de la future législation, craignant que les attributions de la CNRV soient anéanties et la Caisse conduite à la liquidation.

Mais, la loi du 8 mars 1928 va au contraire élargir les domaines d'intervention de la CNRV en modifiant la législation antérieure et en lui permettant de pratiquer toutes les combinaisons techniques des assurances de rentes viagères. Le modèle du contrat des rentes vieillesse sera aligné, peu après, par la loi du 13 juillet 1930, sur celui de l'assurance. Le maximum des rentes n'est plus limité à 6 000 francs, le plafond est calculé sur le maximum des retraites des fonctionnaires soit 45 000 francs pour les rentes inscrites sur une tête et souscrites par un déposant individuel ; en revanche aucune limitation n'est fixée pour les collectivités publiques et privées. Ce seuil sera réduit par le décret-loi du 30 octobre 1935 et porté à 1 800 francs, les assurances de personnel deve-

20. Comme l'indique Henry Chéron, président de la Commission supérieure : « Le total des versements reçus chaque année, au titre des lois de 1850, de 1886 et de 1918, qui était de 30 millions en 1890, a passé à 50 millions en 1900, à 89 millions en 1910, à 168 millions en 1920, à 233 millions en 1925, à 300 millions en 1927. 6 445 229 déposants, depuis l'origine, ont eu un compte ouvert à la CNRV, 1 280 080 rentiers ont été détenteurs d'une rente inscrite à son grand livre. Le total des versements avait atteint, au 31 décembre 1926, 4 076 872 502 francs... Le nombre des personnes qui versent chaque année est de 1 200 000 et le nombre des rentiers est de 600 000... Si beaucoup de gens sont imprévoyants, c'est qu'on néglige de leur enseigner la vertu et l'efficacité de la prévoyance... En travaillant ici pour la prévoyance et pour l'épargne, nous ne faisons pas seulement oeuvre de solidarité et de justice en faveur des intéressants des citoyens, nous collaborons à la paix sociale. » (*Discours du 12 mars 1928*)

nant dès lors l'une des spécialités de la *CNRV* qui offre aux institutions publiques comme aux chefs d'entreprise les ressources techniques des assurances collectives, garantissant vieillesse, décès et invalidité entre assurances de rentes et assurances de groupe. La loi de mars 1928 renforce le développement de la *CNRV* et le montant de ses opérations va dépasser très vite celui de toutes les compagnies privées pratiquant l'assurance de rente viagère. Elle a aussi, au fil des ans, par la qualité de sa gestion, inspiré confiance au public. Dans la tradition des Lumières, elle joue sur le long terme et les grands nombres grâce à une vaste clientèle acquise depuis longtemps et qui peut s'adresser aux multiples guichets de son réseau territorial, entre le *Trésor* et la *Poste*, les versements y étant toujours reçus sans frais. La loi de 1928 vient, en outre, ajouter des spécificités techniques aux produits gérés par la *CNRV* en inscrivant, par exemple, les rentes différées à prime unique ou à primes annuelles constantes, qui permettent d'élargir la clientèle. En application de la loi du 5 avril 1928 (art.26., al.5), modifiée par la loi du 30 avril 1930, la *CNRV* est autorisée à étendre ses opérations à la couverture des risques vieillesse et invalidité dans les conditions fixées par la législation sur les assurances sociales. Cette nouvelle structure remplit les mêmes missions que les *Caisses d'assurances sociales*. La loi du 1^{er} juillet 1930 qui met en application les assurances sociales transfère aussi les ROP qui, pour partie, sont gérées par la *CNRV*, pour partie par les caisses départementales. Du fait de la crise économique et monétaire, les lois des 31 mars 1932 et 1^{er} octobre 1936 viennent améliorer le sort des petits rentiers de la *CNRV* en augmentant les allocations (plafonnées à 1 000 francs) et les bonifications sur des crédits inscrits au budget du ministère du Travail. Le décret-loi du 30 octobre 1935 modifie la loi du 5 avril 1928 mais la loi du 14 mars 1941 transforme profondément l'assurance vieillesse en créant l'allocation aux vieux travailleurs et en substituant la répartition à la capitalisation. La loi de 1941 s'applique aux vieux travailleurs, aux artisans, travailleurs indépendants, petits patrons qui étaient privés des dispositions contenues dans les textes législatifs qui se sont échelonnés entre 1928 et 1935. La loi du 18 septembre 1941 et le décret du 28 octobre 1941 organisent enfin la coordination entre le régime nouveau, celui des fonctionnaires et ouvriers de l'État et celui des autres régimes spéciaux²¹. La loi du 3 avril 1942 vient encore, en transformant le système des majorations de rentes, modifier la struc-

21. En 1939, la *CNRV* dispose d'un bilan équilibré de 18 milliards et 509 millions. Les montants des versements se sont accrus entre 1900 et 1939 dans des proportions considérables, ils passent de 55 millions en 1900 à 305 en 1925, atteignent 1 490 en 1930 et redescendent à 1 430 en 1939. En 1941, alors que la France est soumise à l'occupation allemande, qu'elle a souffert de la guerre a connu, entre 1933 et 1939, la crise économique, l'inflation et une baisse sensible de l'épargne, la *CNRV* voit toujours augmenter les versements individuel, dont le nombre passe de 24 204 en 1939 à 43 892 en 1941, pour des montants de 602 millions en 1939 et 1 650 millions en 1941.

ture du *Fonds de garantie* de 1898 que gère la *CNRV*, accroissant le nombre des bénéficiaires qui passe de 133.000 avant la guerre à 320.000 en 1942.

La mise en place de la Sécurité sociale en 1945 et le rendez-vous manqué par la *Caisse des dépôts* et ses caisses de retraites et d'assurances vont transformer passablement le paysage de ces institutions. Depuis l'entre-deux-guerres, la fusion de la *CNRV* et de la *CNAD* était envisagée, elle sera effective par le décret du 16 mai 1949 qui réunit la *CNRV* et la *CNAD* dans un même organisme qui prend le nom de *Caisse nationale d'assurances sur la vie* ²².

La mosaïque des autres régimes de retraites entre 1830 et 1945

A côté des systèmes de retraites lentement mis en oeuvre par l'Etat, de nombreux régimes voient le jour au cours du XIXe siècle, avant d'être réorganisés en 1945, soit dans le cadre du régime général, soit dans celui des régimes spéciaux. A la vérité, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public qui ne relève pas directement de l'autorité de l'Etat central, les caisses de secours, de prévoyance et de retraites se sont très progressivement multipliées. Après la réforme des retraites des fonctionnaires en 1853, l'ensemble des personnels territoriaux, non compris dans les dispositions de la loi, va peu à peu s'organiser, non sans difficultés. Dans le secteur privé, de nombreuses petites institutions sont mises en place par le patronat, dans le monde industriel et artisanal, mais il est très difficile, faute de données précises, d'en évaluer la quantité. D'autres structures se sont installées, mais plus tard, entre la fin du XIXe siècle et l'entre-deux-guerres, dans le secteur agricole. D'une manière générale, la plupart de ces établissements sont gérés par les systèmes mutualistes et n'entrent pas explicitement dans la logique ordinaire des retraites. Comme on l'a vu, dans le cas des grandes entreprises industrielles, la création en 1850 de la *Caisse de retraites pour la vieillesse* leur offre un relais efficace à tous égards, même si certaines firmes maintiennent leurs propres institutions. La loi du 27 décembre 1895 tend à une sorte d'uniformisation des dispositifs, sous le contrôle de l'Etat, mais l'application sera précaire, tout comme celle de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Il faudrait dépenser une grande énergie pour dégager les innombrables fragments de cette mosaïque institutionnelle, aussi je me contenterai de mettre en lumière

22. En 1959, la fusion de la *CNAV* et de la *CNAA* (Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents) donnera naissance à l'actuelle Caisse nationale de prévoyance.

23. Le Comité de mendicité travaillera en vain sur ces constructions que les événements politiques et la crise économique et financière réduiront à néant.

quelques grands ensembles qui constituent une partie de ce que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de « régimes spéciaux ».

*Les caisses de retraites des fonctionnaires départementaux et commu-
naux*

Au début de la Révolution, l'organisation des départements et communes sert de point de départ à des projets intéressant les retraites des employés de ces nouvelles circonscriptions territoriales²³. La loi du 22 août 1790 sur les pensions civiles exclut ces catégories de personnel du nombre des bénéficiaires. Le décret du 4 juillet 1806 sur les pensions du Ministère de l'intérieur prévoit « *d'accorder des pensions à tous les employés qui, sans être directement attachés au ministère de l'intérieur, dépendent de quelque administration départementale ou municipale* ». Ces dispositions, validées par un avis du conseil d'Etat du 12 novembre 1811, sont contresignées par l'empereur le 17 novembre mais la constitution de ces fonds de pension pose problème car le Trésor refusant de les supporter, ils doivent se capitaliser sur des fonds spéciaux. L'ordonnance du 15 mai 1821 affecte à ces fonds inactifs les deux tiers des fonds d'abonnement consentis aux préfets et stipule que le reste sera pris sur les budgets votés par les Conseils généraux. Une circulaire du 1er mai 1822 prévoit la création d'une *Caisse centrale de retraites* pour les employés départementaux, mais ce projet n'aboutit pas et une nouvelle circulaire du 5 juillet 1825 déplace le montage en demandant à chaque département d'instaurer, dans sa juridiction, une caisse de retraites. Le mouvement est aussitôt donné et, dès 1826, presque tous les départements ont établi une caisse de retraites pour leur personnel. Pratiquement, la plupart de ces caisses sont organisées sur le modèle tontinier, très en faveur à l'époque, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, compte tenu des avantages qu'il offre aux administrations dans la mesure où les contributions personnelles des agents leur permettent de limiter les apports budgétaires²⁴. Toutefois, la plus grande part des fonds des caisses de retraites départementales est fournie par le fonds d'abonnement cité plus haut, par des subventions de l'Etat et des dotations budgétaires votées par le Conseil général. Jusqu'à la fin du siècle, les bénéficiaires des pensions se répartiront d'ailleurs entre les employés rémunérés sur fonds d'abonnement, employés payés sur le budget local et employés d'établissements publics situés sur le ressort du département et rémunérés sur subventions. Lorsque les lois des 10 et 18 mai 1838 reconnaissent la personnalité morale aux départements, étendent leur champ de compétences et assoient leur autonomie, de nouvelles catégories d'agents départementaux viennent, dès 1839, ac-

24. Le système de la tontine sera abandonné en 1861.

croître le cercle des « tributaires » de pensions : agents voyers, employés du greffe, des archives, des institutions sanitaires départementales, des inspections d'académie, architectes départementaux, collaborateurs directs des préfets, etc. Les taux de retraite, le ratio entre le traitement et la pension, la durée du service (30 ans dont 10 ans au moins dans une préfecture) sont fixés de manière uniforme. Les fonds sont gérés par la *Caisse des dépôts et consignations* et les retenues sur salaires transitent par son réseau de préposés, les capitaux étant placés en rentes sur l'Etat. Trente trois ans plus tard, la loi du 10 août 1871 apporte quelques modifications, les conseils généraux ont désormais la maîtrise de la gestion des caisses de retraites départementales et peuvent aménager les règlements antérieurs. Le taux de retenue passe de 4 à 5 %, le montant de la pension atteint désormais les 2/3 voire 7/8 du salaire. La *Caisse des dépôts* continue d'assurer la gestion de ces fonds dont les variations demeureront toujours très grandes jusqu'à l'unification du système en 1945. Dans cette fin de XIXe siècle, le corps des cantonniers, qui par définition sont entre le département et la commune, constitue une exception dont le sort est réglé par le décret du 28 février 1896. Les pensions, dont une partie est constituée d'une retenue d'un vingtième sur la moitié du salaire annuel, sont servies par la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, conformément aux dispositions de la loi du 20 juillet 1886 qui a réformé cette dernière. Jusqu'à cette date, les cantonniers s'adressaient à la *Caisse de retraites pour la vieillesse* mais par l'intermédiaire de sociétés de secours mutuels et d'associations professionnelles. Cette liberté ayant été remise en cause par la loi du 21 mars 1884 puis par un arrêt de la Cour de cassation du 27 juin 1885, les dispositions du décret de 1896 viennent donc améliorer le sort des cantonniers.

42

Les retraites des employés communaux connaissent des évolutions plus lentes et plus complexes car, si les départements disposent de budgets suffisants pour servir des pensions à leurs employés, les municipalités, notamment dans la première moitié du XIXe siècle, manquent souvent de ressources pour seulement gérer leurs propres domaines. L'Etat, par l'intermédiaire des préfets, a essayé de pousser les communes à utiliser le modèle des caisses d'épargne et à promouvoir leur installation²⁵. En 1830, une *Caisse d'épargne des instituteurs communaux* voit le jour. Au cours des années 1830, quelques caisses de retraites municipales sont constituées après approbation par décret en conseil d'Etat, sur une initiative de Thiers, alors ministre de l'Intérieur, demandant aux préfets de faire créer des caisses de retraites communales. Mais

25. Entre 1829 et 1835, surtout après la loi organique du 5 juin 1835 qui reconnaît aux caisses d'épargne le statut d'établissement d'utilité publique, les caisses se multiplient dans les villes.

la loi organique sur l'administration communale de 1837 ne mentionne pas les caisses de retraites municipales. La mise en place de ces institutions est plus difficile dans les communes que dans les départements, de par la diversité des catégories de personnel. Paris constitue une exception avec quatre caisses, une *Caisse commune aux employés du département de la Seine et de la Ville de Paris*, une caisse pour les agents de la Préfecture de police, une pour les employés des hospices et hôpitaux et une pour les employés du Mont-de-piété. Certaines catégories ont un sort particulier comme les agents de l'octroi qui, dans la majorité des villes, disposent d'une caisse particulière, en vertu de textes de 1814, 1818 et 1840. Dans les grandes villes, l'administration municipale centralise dans un même établissement la caisse des employés communaux et les caisses spéciales. Les caisses de retraites communales ont le statut d'établissement d'utilité publique mais leur développement demeure limité. Le relais est pris souvent par les sociétés de secours mutuels, nombre d'employés communaux ont recours à ces institutions qui sont, cependant, trop fragiles pour garantir le risque vieillesse. L'instauration, en 1850, de la *Caisse de retraites pour la vieillesse*, puis la loi du 8 juin 1853 sur les retraites des fonctionnaires de l'Etat qui exclut les agents départementaux et communaux, laissent à la *Caisse des dépôts* la prise en charge des caisses départementales et communales qui demeurent dans le *statu quo ante*. Elles servent des pensions aux agents publics territoriaux et hospitaliers, la *Caisse des dépôts* continue de les gérer administrativement et leur fournit, comme auparavant, un accès au marché de la rente. Les sociétés de secours mutuels, officiellement installées par la loi du 15 juillet 1850 et le décret du 26 mars 1852, offrent également leurs services aux employés communaux, avec un avantage renforcé en matière de retraite, par le décret du 26 avril 1856. Mais, comme les sociétés de secours mutuels déposent aussi leurs fonds à la CRV, les avantages comparés entre les deux formules ne sont pas sensibles.

43

La reprise en main autoritaire en 1852, et notamment la nomination discrétionnaire des maires par le gouvernement impérial, relance le processus de décentralisation administrative, confirmé par la loi du 13 avril 1861. Entre 1850 et 1870 le nombre des caisses de retraites communales croît sensiblement pour dépasser 150 établissements au début de la III^e république. Tous les employés municipaux sont admis à faire valoir leurs droits à pension, les retenues sur les traitements sont exercées par les receveurs municipaux qui versent les fonds chez les préposés de la *Caisse des dépôts* et l'Établissement à Paris ouvre un compte pour la commune ; les municipalités peuvent aussi souscrire à la CRV. Dans ces périodes, le législateur ne statue pas davantage qu'auparavant sur

26. Il en ira de même avec la loi du 22 mars 1890 organisant les syndicats de communes.

les retraites des employés des communes ; ni la loi de 1861 ni celle du 5 avril 1884 sur les réformes du statut des municipalités ne disposent de la prévoyance ni des retraites des agents communaux ²⁶. La loi du 20 juillet 1886 réorganisant la CRV qui devient *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse* offre cependant de nouvelles garanties aux caisses communales. De nouveaux établissements voient le jour mais leur nombre n'augmente que modestement : on compte seulement 199 caisses communales à la fin du siècle. La typologie du personnel est modifiée et une distinction s'établit entre la catégorie soumise au service actif et celle liée au service sédentaire. Les premiers bénéficient d'avantages plus conséquents notamment un abaissement de l'âge de la retraite à 55 ans et les communes s'engagent à verser une rente viagère en complément des sommes obtenues par la capitalisation des retenues sur traitement. La loi du 9 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes fixe de nouvelles règles dont certaines communes s'inspireront mais ne concerne pas directement les retraites des employés communaux. A partir de 1921, les projets de lois sur les assurances sociales éveillent quelques espoirs et la loi d'avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires aborde dans certains articles le cas des agents départementaux et communaux. Mais en réalité, son application se bornera aux colonies et territoires d'outremer. Entrant, néanmoins, dans le champ des juridictions territoriales, des institutions nouvelles sont ainsi mises en place. La *Caisse intercoloniale de retraites*, prévue par l'article 71 de la loi de 1924, est établie par le décret du 1^{er} novembre 1928 ; sa gestion est confiée à la *Caisse des dépôts*. La *Caisse intercoloniale* se substitue au 1^{er} juillet 1929, à toutes les caisses locales existant dans les colonies. Le décret définit une gestion en « *capitalisation collective* » qui est l'inverse de l'idée de la *Caisse des pensions* prévue par un projet de loi de 1924, elle doit ouvrir un compte individuel pour chaque fonctionnaire, les fonds sont employés par la *Caisse des dépôts* en placements garantis par l'Etat. Au bout du compte, malgré les différentes esquisses d'une *Caisse commune de retraite des agents locaux* tracées lors des longs débats sur les assurances sociales, aucune solution n'est apportée et le système de retraite des agents des collectivités locales conserve sa structure ancienne, dispersée et hétéroclite, centralisée à la Caisse des dépôts. Les dispositions de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales intéressent le personnel départemental et communal, d'autant plus que des caisses départementales sont instituées sur tout le territoire, mais, comme depuis longtemps, la CNRV à laquelle les caisses communales sont affiliées sert de relais. La loi du 1^{er} juillet 1930, complétant celle de 1928, prévoit des modalités pour les agents des collectivités territoriales, elles seront fixées par un décret de juillet 1931 mais celui-ci ne vise pas l'assurance vieillesse. Une commission nommée en 1937

examinera les moyens d'une centralisation du régime des retraites mais la guerre bloque les discussions.

Malgré les retards ou les blocages, il n'en reste pas moins que les diverses législations de la période ont contribué à stimuler la création de nouvelles caisses de retraites départementales et communales. Pour un peu plus de deux cent institutions au début du siècle, on compte, en 1940, 627 caisses de retraites particulières versant 77 621 pensions.

Le gouvernement de Vichy poursuit les travaux de la commission de 1937 et la loi du 3 juillet 1941 porte réforme du régime des retraites des employés et agents des départements, communes et établissements publics en les alignant sur le modèle des fonctionnaires de l'Etat. En septembre 1943, une *Caisse de retraites commune à tous les fonctionnaires territoriaux* est instituée sur le papier mais n'a pas le temps de connaître sa réalisation. Le gouvernement provisoire de la Libération consacrera enfin, après un siècle d'atermoiements, l'unification du système. L'ordonnance du 17 mai 1945 crée la *Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)* et cette décision s'inscrit bien dans la suite des débats de l'entre-deux-guerres. La création de la *CNRACL*, qui précède de quelques mois l'ordonnance sur le régime général de la Sécurité sociale, participe d'une même démarche unificatrice que la situation très dispersée des divers organismes de retraite des agents des collectivités locales réclamait depuis longtemps. Mais la création de la *CNRACL* procède aussi d'une autre dynamique de réorganisation de l'appareil d'Etat, comme l'atteste le texte fondateur, cette ordonnance 45-993 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics, où l'institution de retraite apparaît seulement à l'article 3 du titre II. Pour la première fois dans l'histoire de la France et de tous les pays dotés d'une constitution, les collectivités locales sont inscrites dans le projet constitutionnel du printemps 1946, comme des entités participant pleinement de la souveraineté de l'Etat. Le titre X, appliqué cette fois aux collectivités territoriales, leur est assigné dans la Constitution de l'automne 1946 qui fonde la IV^{ème} république. Les libertés départementales et municipales sont proclamées solennellement, le transfert de l'autorité est annoncé. La mise en place de la *CNRACL* est donc une traduction de ce mouvement au sein de l'Etat, elle affirme sur le terrain social une identité forte des collectivités locales avec aussi la manifestation de leur autonomie. Elle apporte un ensemble d'avantages matériels au statut de ces personnels et consolide ainsi le socle pour des améliorations à venir. Selon une construction qui peut sembler paradoxale, la *CNRACL*, érigée en établissement public autonome, doté de sa personnalité juridique propre et de moyens spécifiques, entre dans le système administratif de l'Etat central. Elle représente ainsi un pôle d'autonomie fédérant les libertés et les délégations

tions d'autorité au niveau territorial qui n'en est pas moins soumis à la tutelle des départements ministériels qui n'ont pas d'autre personnalité juridique que celle de l'Etat. La tutelle se trouve ainsi matérialisée, en même temps que l'institution représente un chaînon intermédiaire dans la tresse complexe des liens de dépendance mais aussi de confiance qui structurent l'édifice étatique.

De quelques régimes particuliers du secteur public institués dans l'entre-deux-guerres

La loi de 1924 crée également le *Fonds de prévoyance de l'Aéronautique* qui entre aussi en activité en 1928. Issue de la restructuration du paysage de la retraite publique, les lois sur les assurances sociales, entre 1928 et 1930, font naître de nouveaux besoins de gestion et, ainsi, de nouveaux fonds de prévoyance sont confiés à la *Caisse des dépôts*. Le *Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat*, créé par la loi du 21 mars 1928, s'adresse au personnel civil des établissements militaires, à celui des arsenaux de la Marine, aux ouvriers des PTT, à ceux des manufactures des Tabacs et Allumettes, des Monnaies et Médailles, soit 110 000 attributaires en 1940. Dans la même période, de nombreux projets et certaines décisions renvoient dans les départements et communes un certain nombre de délégations et de responsabilités.

46

Les caisses de retraites des ouvriers et employés des mines

L'édit du 14 mai 1604 promulgué par Henri IV représente le premier règlement visant à encadrer la sécurité des personnes travaillant dans les mines. L'édit de 1739 pris par Louis XV, complète le dispositif et fixe des mesures de secours « spirituels et temporels » pour les ouvriers et employés des mines. Ces mesures sont insérées dans la législation républicaine, avec l'arrêt du 4 nivôse an VI, pour garantir la protection « des richesses minérales de la République » et celle des ouvriers mineurs, les fonctionnaires du corps des mines étant chargés du contrôle administratif. Les différentes lois relatives à l'industrie, votées entre la II^e République et les débuts de la III^e République, ne concernent pas les mines. Durant le XIX^e siècle, en tout cas avant la loi du 29 juin 1894, les compagnies minières servent des pensions et des retraites à leurs ouvriers. La Compagnie des mines d'Anzin, dans le Nord, les Compagnies Schneider, du Creusot, de Montchanin et Longpendu, sont associées à la *Caisse de retraites pour la vieillesse*. La Compagnie de Douchy assure elle-même les retraites de ses ouvriers, sans retenue sur les salaires, sur la base d'1 % du traitement annuel multiplié par les années de service, avec des avantages matériels (logement, chauffage, secours médicaux). La compagnie de Blanzay a sa propre caisse de retraites qui verse une

pension allant de 450 à 600 francs. La compagnie de Thivencelles et Fresnes-Midi paie des pensions au prorata de l'âge, de la présence et des services, celles de la Compagnie d'Aniche varient entre 120 et 480 francs. Les dix-huit Compagnies du Pas de Calais ont chacune une caisse de prévoyance, les pensions sont servies sur retenues sur salaires (3 %) et subventions (1 %). Depuis 1844, les Compagnies houillères de la Loire, ont une organisation centralisée de prévoyance, qui se transforme, en 1868, en une Caisse centrale, administrée paritairement et distribuant des pensions d'invalidité et de retraite, celle-ci variant entre 547,50 francs et 456,50 francs. Dans le Gard, deux compagnies seulement, la Compagnie de la Grand'Combe et celle de Bessèges, ont une caisse de retraites, dont les pensions sont au reste facultatives. Dans le Tarn et l'Aveyron, le modèle mutualiste prévaut, sans le concours des entreprises. Dans certains cas, quelques sociétés s'adressent aux Compagnies d'assurances privées. Si les pensions servies aux retraités ne sont pas vraiment minimales, le nombre des caisses est assurément insuffisant et leur situation financière n'est pas brillante, exception faite des Compagnies associées à la *Caisse de retraites pour la vieillesse*. L'*Office du Travail*, en 1898, indique un déficit global de 23,7 millions de francs, en 1892. Le mauvais état de ce secteur suscite donc l'intervention du législateur, après l'examen de plusieurs projets déposés devant le Parlement depuis le début de la III^e République, comme le projet Brossard en 1880, pour la constitution de caisses centrales de retraites dans les districts miniers, sous forme mutualiste, ou en 1882, le projet de Reyneau et Gilliot, demandant que les compagnies industrielles et minières établissent, d'une part, des caisses de secours en leur sein, et, d'autre part, fassent ouvrir des livrets de retraite et d'assurances auprès de la CRV et des *Caisses d'assurances en cas d'accident et de décès*. Les propositions se succèdent à la Chambre, en novembre 1882, Brousse et Waldeck-Rousseau réclament l'intervention de l'Etat dans la coopération avec les sociétés minières. En mars 1883, Chavanne et Girodet demandent la création d'une *Caisse centrale de prévoyance et de retraites pour les ouvriers mineurs*. Ces projets sont renvoyés devant la commission Mazon qui élabore une nouvelle proposition de caisses de prévoyance pour les mineurs, incluant les trois risques, maladie, accidents, vieillesse. De nombreux projets suivent encore, avant le vote par les députés de la loi du 5 juillet 1889 qui dispose de l'assurance obligatoire pour tous les ouvriers et employés du seul domaine des houillères et de la liquidation de toutes les caisses préexistantes, les pensions acquises restant servies aux ayants droit selon les règles antérieures et les risques étant désormais pris en charge par la CNRV. Renvoyée au Sénat, le 12 juillet, le texte de loi est ajourné par la Haute assemblée, peu favorable au principe de l'assurance obligatoire. Ce refus déclenche les grands mouvements de

grève entre 1889 et 1893. Parallèlement, les députés élaborent de nouveaux projets, rapport Cuvinot de 1893, rapport Audiffred du 13 février 1894 qui sert de base à la loi du 29 juin 1894. Cette loi dispose de la prévoyance obligatoire pour tous les ouvriers et employés des mines avec contribution du patron, élargissant ainsi le seul secteur des houillères envisagé précédemment à toutes les mines, minières et carrières souterraines et à ciel ouvert. L'âge d'entrée en jouissance est de 55 ans, les versements sont faits à capital aliéné ou capital réservé, soit à la CNRV soit à une caisse syndicale ou patronale - en fait aucune ne sera constituée -, sur la base de 4 % du salaire, payé par les deux parties et les rentes inscrites sur un livret individuel. Les fonds sont gérés par la *Caisse des dépôts* et les versements opérés auprès des préposés du *Trésor* et de la *Poste*. Le titre III de la loi du 29 juin 1894 rajoute l'organisation de sociétés de secours, alimentées par un prélèvement de 2 % maximum du salaire, une quote part de la moitié de l'employeur et des subventions de l'Etat sur les fonds destinés aux sociétés de secours mutuels. Le titre IV règle les problèmes de liquidation des institutions patronales de retraite et des caisses de prévoyance. La mise en application de la loi de 1894 ne se fait pas sans problème dans le monde ouvrier, qui se méfie du livret de retraite assimilé au livret ouvrier contrôlé par la police. Ces réticences conduisent la Chambre à de nouveaux débats et à huit nouvelles propositions qui se succèdent sans aucun résultat, entre 1894 et 1903 (propositions de Jules Guesde, Basly, Odilon-Barrot, Pierre Baudi, Lasies et Germain Périet). Dans le même temps, la contestation gronde dans la classe ouvrière et plus encore dans les mines (grève générale, en octobre 1902). En décembre 1902, la commission d'arbitrage nommée par le gouvernement rétablit les pourparlers avec le patronat et obtient un accord sur la majoration des retraites. Aussitôt, le Ministère des Travaux publics dépose sur le bureau de la Chambre un nouveau projet de loi visant à améliorer les retraites des ouvriers mineurs, intégré à la loi de finances du 31 mars 1903, il fait intervenir l'Etat dans le système des retraites des mines. Les articles 84 à 98 disposent que l'Etat affectera chaque année 1 million aux retraites des « vieux mineurs », deux tiers pour les non-retraités, un tiers pour les retraités, mais, à la différence de la loi de 1894, ils doivent tous être de nationalité française. Le titulaire de la pension reçoit un certificat d'admission, incessible et insaisissable, les bons de paiements sont relayés par les ingénieurs en chef des mines et transmis aux mairies pour être ensuite réglés dans toutes les perceptions du Trésor. Bien que le nombre des titulaires augmente entre 1903 et 1905, l'application de la loi de 1903 n'est pas mieux suivie que celle de 1894. La loi du 25 février 1914 institue une *Caisse autonome des retraites des ouvriers mineurs*, qui jouit de la personnalité civile, fonctionne sous le contrôle de l'Etat, en application des dispositions de la loi du 25 avril

1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. La gestion financière est confiée à la *Caisse des dépôts*, les placements sont effectués gratuitement, les versements sont opérés par les ouvriers et les exploitants, des versements facultatifs pouvant abonder les versements obligatoires ; les pensions sont plafonnées à 5 000 francs. En outre, la *Caisse autonome* détient un fonds spécial alimenté par des versements égaux des ouvriers et patrons (pour 1 % maximum du salaire), et par une contribution de l'État fixée chaque année par la loi de finances. Ce fonds, auquel s'ajoutent les dons et legs, les revenus des fonds placés et les produits des actes de concession, vient couvrir les frais d'administration et les majorations et allocations en faveur des assurés et de leurs ayants droit. L'entrée en jouissance des pensions est fixée à 55 ans, après trente années de travail dans les mines, les pensions sont incessibles et insaisissables. Tous les ouvriers, français et étrangers, peuvent bénéficier des avantages, moyennant cependant des conventions avec les pays d'origine pour les étrangers. La loi de 1914 autorise enfin les exploitants à créer des caisses syndicales ou patronales au sein de leurs exploitations, les transferts sont opérés vers d'autres caisses ou vers la *CNRV* ; les fonds sont employés en rentes sur l'État, valeurs du Trésor et obligations départementales ou communales.

Les décrets des 8 août et 17 octobre 1935 modifieront la loi de 1914 par le regroupement des caisses et sociétés de secours au sein de l'*Union nationale des sociétés de secours minières*. Le décret du 2 mars 1937 apporte des aménagements au service des pensions de retraite servies par la *Caisse autonome*. Au total, le système des retraites dans les mines sera transformé par le décret du 27 novembre 1946 qui procède à un élargissement à toutes les formes de prestations sociales, avec la fusion de la *Caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs* et de l'*Union nationale des sociétés de secours minières*, pour donner naissance à la *Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines*.

49

Les institutions de retraites des chemins de fer

Peu après leur création, les compagnies de chemin de fer fondent des caisses de secours et de retraites pour leurs ouvriers et employés, couvrant les risques maladie, accidents, décès et vieillesse. Le système des pensions de vieillesse sera vite confié à la *Caisse de retraites pour la vieillesse*, en 1850. Les compagnies de chemin de fer mettent en place des Caisses de prévoyance pour leurs personnels, caisses patronales directement gérées par les patrons. La Compagnie des chemins de fer de l'Est établit, en 1853, une caisse de prévoyance pour les risques accidents et maladie, et, en parallèle, une Caisse des retraites, dont les succès ne seront pas considérables. En 1856, la Compagnie des chemins de fer du midi instaure des caisses patronales de secours et de retraites. La Com-

pagnie d'Orléans verse chaque année à la Caisse des retraites pour la vieillesse un montant correspondant aux bénéfices de l'année. La Compagnie de l'Ouest, celle du P.L.M. et Midi, celles du nord et de l'Est versent aussi à la CRV, à la fois une contribution patronale, de 5 à 10 % et des retenues sur les salaires, entre 3 et 5 %. En 1889, le nombre des assurés, pour l'ensemble des compagnies, s'élève à 121.541, essentiellement composé d'employés et de cadres. La majeure partie des ouvriers des diverses compagnies est prise en charge par la CRV, parfois au travers des sociétés de secours mutuels. Les mouvements de départ ou de licenciement des ouvriers des différentes compagnies suscitent une vaste jurisprudence dans les années 1870-1880. Les enquêtes statistiques du Comité consultatif des chemins de fer indiquent un déficit important dans la gestion des différentes caisses. Aussi, des améliorations seront apportées à la situation des ouvriers par la réforme de la CNRV, en 1886. Quatre ans plus tard, la loi du 27 décembre 1890 oblige les compagnies de chemin de fer à constituer des caisses de retraites et à les soumettre à l'homologation ministérielle. Les compagnies augmentent donc le capital et l'Etat, par le biais de la CNRV, ajoute des subventions. La loi du 27 décembre 1895 dispose que toutes les sommes retenues sur les salaires et toutes celles que les patrons se sont engagés à fournir pour la retraite de leurs employés, tout comme le capital de garantie apporté par la compagnie, doivent être versées soit à la CNRV, sur un compte individuel, soit à la Caisse des dépôts, soit à des caisses syndicales ou patronales dûment autorisées. La loi du 10 avril 1902 renforce les exigences relatives aux statuts et règlements des caisses.

50

Au début du XXe siècle, les grandes compagnies ont réussi à consolider leur dispositif de prévoyance et de retraites, mais les compagnies de chemin de fer d'intérêt local et de tramways restent en arrière. Les chemins de fer d'intérêt local, ou chemins de fer de l'Etat, installés dans le Centre et le Sud Ouest, ont été rattachés par une loi du 18 mai 1878 au réseau des chemins de fer d'intérêt général. Sur 100 compagnies d'intérêt local et de tramways, trente seulement ont des caisses de retraites. Des projets de loi sont déposés à la Chambre des députés, entre 1905 et 1909 et la loi du 21 juillet 1909 transforme les dispositions antérieures relatives aux grandes compagnies en unifiant les régimes de retraite de l'ensemble du réseau ferré d'intérêt général. Tous les ouvriers et employés, de toutes catégories et des deux sexes sont obligatoirement affiliés aux caisses de retraites. Dans les grandes compagnies et le réseau de l'Etat, la retraite est calculée après 25 ans de service et avec une limite d'âge qui varie entre 50 et 60 ans selon les fonctions exercées ; la pension est égale à la moitié du traitement moyen, augmentée d'1/50e au delà des 25 ans de service effectif. La loi de finances du 8 avril 1910 élargit certaines mesures en faveur des chemins de fer d'intérêt local et des

tramways mais avec des conditions moins avantageuses. La loi du 28 décembre 1911 apporte de nouveaux aménagements aux retraites des compagnies de chemin de fer d'intérêt général. Le décret du 30 juin 1931 précise que les risques de capitalisation, invalidité et vieillesse, seront couverts par le régime général des assurances sociales de 1930. Ces mesures particulières sont modifiées par le décret-loi du 19 avril 1934 et la loi du 30 mars 1936, avant d'être annulées par l'arrêt du conseil d'Etat du 19 février 1937. L'âge du départ à la retraite est modifié, désormais entre 50 et 55 ans, tandis que les conditions de versement adoptent le modèle de la répartition. Malgré les subventions versées par l'Etat, les caisses de retraites et de secours des chemins de fer ne connaissent pas un essor remarquable, de par les difficultés de gestion des grandes compagnies. L'Etat a racheté le réseau de l'Ouest, par la loi du 3 juillet 1908, avant de récupérer, en 1918, le réseau d'Alsace-Lorraine, confisqué par l'Allemagne après la guerre de 1870, et la crise des années 1930 alourdit les charges des compagnies pour conduire à la nationalisation des compagnies, par la convention du 31 août 1937 créant la *Société nationale des chemins de fer français (SNCF)*. Selon la convention du 28 juin 1928, l'Etat rachète ou reprend toutes les caisses de retraites des compagnies, fusionnées dans une seule *Caisse de retraites de la SNCF*. La Caisse verse les pensions sur la base d'une retenue sur salaire, fixée initialement à 5 % en 1934, puis à 6 % par une ordonnance du 5 octobre 1945. L'Etat continue d'apporter une contribution aux allocations vieillesse sous forme de subvention. L'âge de départ demeure le même, entre 50 et 55 ans selon les catégories et toujours après 25 ans de service. En 1939, on compte 255 000 pensionnés pour 440 800 cotisants ²⁷.

51

Les caisses de retraite des secteurs de l'énergie, gaz et électricité

Dans les industries électriques et gazières, les caisses particulières de retraites ont vu le jour vers le milieu du XIXe siècle. L'exemple le plus significatif est celui de la *Compagnie parisienne d'éclairage et de chauffage par le gaz*, créée en 1856 et dont la caisse de retraites est mise en place en mars 1859. La première s'intitule Caisse des retraites des employés alors que la Caisse des retraites des ouvriers attendra 1893, car jusqu'à cette date, les ouvriers ne bénéficiaient pas de retraites mais seulement de secours en cas de maladie ou d'accidents. La Caisse de retraites des employés reçoit une dotation prise sur les recettes de la compagnie, de 28 000 francs et placée à intérêts composés sur une durée de 22 ans, au terme de la quelle les pensions seront payées aux employés. Ce montant

27. On compte en 1960, 405 700 pensionnés pour 341 600 cotisants, en 1989, 355 600 pensionnés pour 204 900 cotisants. Cette inversion brutale des effectifs en quelque cinquante ans pèse évidemment sur la situation financière de la Caisse de retraites de la S.N.C.F.

sera augmenté jusqu'à 85 000 francs en 1874 mais la Caisse des retraites ne commencera effectivement à payer les pensions qu'en 1881. A partir de 1905, la dotation sera augmentée par des subventions du Conseil municipal de Paris. A cette date, les bénéficiaires de pensions sont au nombre de 700, ils seront 1 500 en 1913. Aux termes de la loi de 1890 sur les caisses de secours et de retraites pour les ouvriers de toutes les grandes entreprises industrielles, la Caisse des retraites des ouvriers est donc constituée, en mars 1893, avec un fonds de réserve de 80 000 francs, qui sera augmenté, lui aussi, en 1905, par une subvention de 600 000 francs de la Ville de Paris. En 1906, le nombre des bénéficiaires de pensions s'élève seulement à 410, il sera porté à 1 510 en 1913. Par la convention du 23 juillet 1907 entre la Compagnie parisienne et la Ville de Paris, les deux caisses de retraites des employés et ouvriers sont remises à la Ville de Paris en 1909, avant d'être reprises en 1912 par la Société en régie du gaz de Paris. Cette société poursuit le service des retraites mais doit restructurer les institutions, d'une part, à cause de leur délicate situation financière et, d'autre part, du fait de la nécessité de couvrir les retraites des employés et ouvriers à venir. En 1922, une nouvelle réglementation aligne les personnels de la Société du gaz sur celle prévue pour le personnel municipal. Néanmoins, la croissance des charges, trop lourdes pour la Ville, conduit à une nouvelle convention, en août 1926, qui transfère à la Ville la responsabilité de la garantie du paiement en cas de déficit excessif. Un décret du 6 janvier 1927 fixe ensuite de nouveaux droits pour les retraites du personnel des industries gazières : prélèvements de 6 % sur le salaire, droit à la retraite à 55 ans et après trente ans de service effectif, avec une clause équivalente à celle des personnels communaux, 60 ans pour le service sédentaire et 55 ans pour le service actif. Le montant de la pension est calculé sur les traitements pendant les trois années les mieux rémunérées. En 1927, le nombre des assujettis est de 7 964. Enfin, le décret-loi du 4 décembre 1941 procède à l'unification de toutes les caisses de retraites des sociétés industrielles du gaz et de l'électricité, concessionnaires ou en régie. Le dispositif sera amélioré par la loi du 8 avril 1946, complétée par le décret du 22 juin 1946, qui nationalise les industries électriques et gazières, en harmonisation avec le régime de sécurité sociale, le système couvrant tous les risques et toutes les catégories de personnel de toutes les entreprises nationalisées comme des non-nationalisées. Les prestations vieillesse sont assurées par une retenue de 7,85 % sur les salaires, majorée de la cotisation patronale. Les termes du décret de 1927 sont toujours appliqués, ouvrant droit à retraite à 55 ans pour les emplois de service actif, après 25 ans d'activité, et à 60 ans pour les emplois sédentaires. La pension est due pour au moins 25 ans de services, elle est, par annuité, égale à 2 % du salaire correspondant aux dernières années les

mieux rémunérées, des majorations sont accordées aux chefs de famille nombreuse. La pension proportionnelle est due au personnel qui a effectué au moins 15 ans de services, avec une exception pour les mères de famille ayant trois enfants ou plus pour qui le versement n'est pas différé à l'âge de la retraite. Enfin, des caisses mutuelles complémentaires viennent conforter l'édifice et participent aussi au service des pensions.

Deux siècles d'atermolements et de discussions

Sans doute conviendrait-il d'ajouter encore à ce tableau, déjà long et complexe, d'autres régimes comme ceux des pensions militaires, des personnels de la marine marchande, des clercs et employés de notaires, sans compter ceux qui, dès l'entre-deux-guerres, regroupent les membres des professions libérales, les commerçants, etc., qui participent ensemble de ce vaste kaléidoscope offert à la curiosité de l'observateur et dont les formes varient incessamment au cours des deux siècles précédents. La mise en place de cet édifice aux allures baroques dont les fondations théoriques sont esquissées par les savants et calculateurs de la deuxième moitié du XVIII^e siècle s'est opérée lentement. Malgré l'émergence assez brusque du phénomène social de la vieillesse à cette époque, malgré la pression de la « question sociale » durant la première moitié du siècle suivant, les philanthropes d'alors préférèrent laisser la responsabilité de ce dossier à des gouvernements qui, eux-même, semblent s'appliquer à freiner le mouvement. Sans doute la Seconde république et le Second empire représentent-ils le véritable point de départ de cette entreprise de construction mais, là encore, les développements sont modestes et l'essentiel du chantier reste entre les mains de l'Etat. Durant les quarante premières années de la III^e république, les vagues hésitations et les atermoiements sont de nouveau au rendez-vous. Ces réticences incombent pour partie aux gouvernements et au Parlement mais il faut bien constater que les mouvements ouvriers qui se coordonnent dans ces périodes ne sont pas moins indécis et habiles en tergiversations. La même circonspection est d'ailleurs de mise dans le secteur des compagnies d'assurance, bientôt soumises au contrôle de l'Etat. Il revient donc à ce dernier de tenter d'ériger une armature plus ou moins cohérente, capable de servir les intérêts des citoyens âgés et de réunir un certain nombre de secteurs. Sur cet ensemble et jusqu'à 1945, exception faite des fonctionnaires de l'Etat puis des ouvriers mineurs autour de 1930, le modèle prévalant reste celui de la capitalisation. Ces deux modes d'organisation de la retraite entre « répartition et capitalisation » sont déjà présents dans les débats de la Restauration. Des idées analogues s'expriment dans de nombreux projets de lois et de rapports sous la Monarchie de juillet. La capitalisation est plus souvent considérée par

ses partisans comme un moyen de débudgétisation, capable de décharger le Trésor. Si l'État adopte le principe de la répartition, en 1853, pour ses fonctionnaires, pour les autres catégories et la classe ouvrière, spécialement, le système de capitalisation a la préférence, car il gage l'efficacité de la prévoyance sur la combinaison entre l'épargne et le marché. Les débats se poursuivront tout au long de la III^e république, agitant en particulier les années 1890-1910, lors des divers projets sur les retraites ouvrières et le système de la capitalisation continuera de prévaloir, et encore lors de l'instauration de l'assurance sociale, qui couvre un large éventail de questions : risque-maladie, maternité, décès, invalidité et vieillesse. Mais le dossier de la population ouvrière et paysanne absorbe les regards du public et du législateur. La succession des rapports et des commissions parlementaires n'a pas pu trancher la vieille dispute sur le choix entre « l'assurance-retraite » ou « la retraite-traitement continué ». Les projets en faveur du système de capitalisation sont toujours adoptés lorsqu'il faut prendre une décision finale. S'il faut attendre 1910 pour que les Retraites ouvrières et paysannes règlent dans ce domaine la question de l'obligation, il faudra les hasards de la deuxième guerre mondiale et de la récession monétaire pour que l'édifice des assurances sociales, établi en 1930 sur un principe capitalistique, change de bases financières en instaurant, presque par hasard, la répartition dans le système de la Sécurité sociale, en 1945. De même, aura-t-il fallu attendre presque deux cents ans pour qu'enfin, à quelques secteurs près qui trouveront leur solution dans les décennies suivantes, un système à peu près homogène vienne couvrir les retraites. Pour la première fois, en raison des circonstances liées à la fin de la guerre et de l'occupation, les trois partenaires qui, au fil du temps, s'étaient tenus en réserve ou s'étaient montré prudents, l'État, les syndicats, le patronat, s'associent enfin dans la gestion de l'édifice des retraites.