Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale

Bernard FRIOT *

Avec les ordonnances de 1967 de réforme du régime général de sécurité sociale mis en place par les ordonnances d'octobre 1945 s'impose durablement, dans la gestion des régimes de protection sociale, un paritarisme dans lequel les confédérations patronales et de salariés se partagent à égalité les postes d'administrateurs d'un dispositif largement interprofessionnel. Ce paritarisme est un élément clé du « partenariat social » qui se met en place à la même époque sous l'impulsion décisive des pouvoirs publics, partenariat dont les administrations sociales sont d'ailleurs le troisième acteur. Aujourd'hui le paysage qui s'était ainsi dessiné fermement dans les années soixante s'est à nouveau brouillé, et pour alimenter le débat engagé sur l'avenir tant du paritarisme que du partenariat social, il est intéressant d'aller voir comment ces derniers s'étaient affirmés dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Le présent texte s'inscrit dans cette entreprise, en se limitant au rôle qu'ont joué les régimes complémentaires au régime général, singulièrement les régimes de retraite.

S'intéresser à l'affirmation du paritarisme entre ces deux dates de 1945 et de 1967 revient à mettre en évidence deux ordres de phénomènes :

– (A) le lien entre la protection sociale et le salaire. Car un tel mode de gestion s'oppose à d'autres qui renvoient la protection sociale soit au marché financier, soit à l'Etat-providence, soit à un mixte des deux comme dans les systèmes inspirés du modèle beveridgien qui confient la gestion de la protection sociale à des administrations publiques pour

* *Université H. Poincaré Nancy 1 (IUT de Longwy), GREE-CNRS (Nancy 2)*

sa portion « assurance nationale » et à des professionnels du marché financier pour sa portion « épargne salariale » (Friot 1997) ;

- (B) le choix d'instances administrées à égalité par des représentants patronaux et salariés (ce que l'on désignera comme paritarisme strict) parmi de multiples autres modalités de gestion de la part socialisée du salaire, qui vont de la gestion exclusivement patronale à la gestion exclusivement salariale en passant par des instances tripartites ou des modalités contractuelles sans instances permanentes.

La thèse soutenue est la suivante. La mise en place du régime général de sécurité sociale en 1945 et celle du régime de retraite complémentaire des cadres en 1947 conduiront à la fois à la réaffirmation de la socialisation du salaire, tendance de long terme des relations industrielles en France (A) et à l'affirmation du paritarisme comme réponse patronale à la tentative avortée de « démocratie sociale » (B).

Nous examinerons successivement ces deux points.

La réaffirmation de l'ancrage de la protection sociale dans le salaire

a/ une tradition de logique salariale de la protection sociale

La protection sociale est traditionnellement, en France, affaire de salaire. Ce truisme n'en est plus un aujourd'hui. La pression du modèle beveridgien adopté par les pays du nord et de l'ouest de l'Union européenne est relayée dans notre pays par une présentation de notre système dénégatrice de sa logique salariale. Précisons donc ce point au départ.

L'exemple contraire du système anglais permet de mesurer l'originalité de notre tradition. Si l'on considère les seules prestations en espèces (en excluant donc le service national de santé, service public gratuit), la protection sociale anglaise ignore l'intervention des acteurs nationaux du rapport salarial (confédérations syndicales et patronales) dans sa gestion. Les prestations forfaitaires de l'assurance nationale, le plus souvent doublées par celles de l'assistance nationale (Alcock 1996), sont gérées par une administration : elles s'inscrivent dans la longue tradition de soutien fiscal au revenu des « travailleurs pauvres » initiée par la loi sur les pauvres (Vinokur 1996). Quant aux prestations de l'autre pôle de ce dispositif bipolaire, celles des régimes professionnels, leur gestion est le fait d'opérateurs du marché financier, en particulier de « l'industrie des pensions ». La raison en est dans la dérive qu'a connue la forte tradition d'entreprise (et dans une moindre mesure, de métier) des relations professionnelles au Royaume-Uni. Tant que les régimes d'entreprise, libéralité patronale, ont pu être financés en *pay as you go*, ils n'ont donné lieu qu'à une faible accumulation financière. De-

puis les années soixante, la masse et le terme éloigné des engagements pris par chaque patron ne sont plus assumables en-dehors d'un préfinancement qui a transformé les salariés concernés en déposants involontaires d'une épargne retenue à la source, sans prise sur sa gestion, et exposés à sa perte totale ou partielle en cas de mobilité (ou de dépôt de bilan de l'entreprise). Tandis que les mesures de prudence actuariale prises pour garantir la viabilité des régimes ont tout à la fois conduit à l'extériorisation des fonds et à la formidable progression de l'accumulation, le souci de portabilité des droits en cas de défaillance de l'entreprise ou de mobilité des travailleurs a mené, logiquement, à la mise en place par le gouvernement Tatcher de plans individuels d'épargne salariale à la fin des années quatre-vingt, et plus récemment à la préconisation par la Banque Mondiale (1994) de l'abandon des régimes d'entreprise au profit de la constitution obligatoire de livrets individuels d'épargne-retraite auprès de vastes fonds communs de placements (qui progressent d'ailleurs aujourd'hui plus vite que les fonds de pensions aux Etats-Unis).

Est donc inscrite dans la logique des dispositifs beveridgiens la déconnexion entre les acteurs du travail et ceux de la protection sociale. Aux acteurs du travail la gestion des collectifs concrets de travail. Quant à la protection sociale, gérée par l'administration fiscale pour la fraction la moins « intégrée » des travailleurs et par l'industrie financière pour les autres, elle a pour fonction de fournir des « travailleurs libres » sous la double figure des « pauvres » assumés par les contribuables et des « rentiers » alimentant l'accumulation financière. Cette ambition est certes une chimère (Friot, Roland, Vinokur 1997). Du moins les tenants actuels de la fiscalisation de la protection sociale française devraient-ils être attentifs au fait que la déconnexion entre travail et ressources est au programme de la logique libérale avant de l'être à celui des utopies de citoyenneté déliée au rapport salarial – autant dire désarmée – dont ils sont porteurs.

Tout autre est la tradition française, dans laquelle puise le paritarisme tel qu'il s'épanouit, avant de régresser, dans les années soixante-soixante-dix. Ici, c'est le salaire qui constitue la protection sociale, et non pas le binôme impôt/épargne. Evoquons brièvement quelques éléments décisifs de la construction de la protection sociale française comme salaire avant 1945.

Salaire que la pension de retraite mise en place pour les fonctionnaires par la loi de 1853, constamment confirmée depuis malgré les nombreuses tentatives de passage à la capitalisation avant la première guerre mondiale, « traitement continué » (Perroux 1933) qui servira de modèle aux régimes de retraite ultérieurs, à commencer par celui des cheminots en 1909 (Dumons et Pollet 1994, p. 384).

Salaire que les allocations familiales, « sursalaire familial » né dans la fonction publique au début du siècle et qui, timidement étendu au secteur

privé dans les années vingt, connaîtra une véritable explosion à partir des arbitrages du Front populaire (Friot 1992). Le financement des allocations familiales par cotisation sociale fait que le soutien des bas salaires (objet fondamental de la politique familiale dans tous les pays) va avoir en France cette couleur particulière. Il ne s'inscrit ni dans la logique « citoyenne » du droit de l'enfant (les prestations ne commencent qu'à partir du second enfant, elles sont supprimées en cas de chômage, voire d'arrêt de maladie, elles ne concernent que les enfants d'actifs), ni dans la logique libérale de la lutte contre la pauvreté (acquises par cotisation, les allocations familiales ne sont pas sous condition de ressource, elles sont indexées sur le salaire moyen départemental et non sur des besoins appréciés au cas par cas).

Salaire que l'assurance-maladie, comme le pose très nettement le projet de loi gouvernemental d'assurances sociales de mars 1921, et la longue gestation de la loi de 1928, réformée dès 1930 puis en 1935, témoigne des débats considérables auxquels a donné lieu le passage d'une couverture mutualiste facultative consacrée par la loi de 1898 à la cotisation sociale marquée par les deux principes du précompte et de l'obligation (Hatzfeld 1989, Leclerc 1996). Antonelli (1928) montre bien l'enjeu d'un choix entre d'une part le trio « prévoyance individualiste, (...) paternalisme (patronal ou mutualiste) et étatisme administratif » et d'autre part l'assurance sociale qui « provient d'un prélèvement sur le salaire » avec gestion par les intéressés. La CGT et la SFIO sont favorables à la caisse départementale unique et à la cotisation ouvrière (cotisation que condamne la CGTU), gage de la gestion par les assurés et d'une réduction de la place du financement budgétaire et donc des risques d'étatisation. Le patronat, les porte-parole de l'agriculture se réclament de la tradition de liberté de prévoyance illustrée par la mutualité pour obtenir le maintien de caisses primaires d'affinité et la réduction des cotisations (de 10 à 7% des salaires entre 1928 et 1935). Il faut souligner la forte mobilisation du corps médical pour éviter la médecine de caisse. Or les porteurs de projets de régulation par le payeur de l'activité médicale étaient les mutualistes. Pour éviter la mutualité (comme l'avaient fait d'ailleurs à la fin du siècle précédent les inventeurs de la médecine libérale en se dégageant de l'emprise des mutuelles municipales et autres), les médecins ont fini par admettre, sans enthousiasme, un dispositif fondé sur la cotisation sociale qu'ils combattaient au départ : il respectait d'autant plus facilement la charte de l'exercice libéral que, dispositif d'assurance obligatoire minimum de la population ouvrière, il n'avait pas l'ambition réelle de remboursement complet des soins ambulatoires et se souciera de fait assez peu des tarifs pratiqués par les médecins, à la différence de la mutualité, dont la capacité de convaincre des adhérents volontaires reposait évidemment sur le taux de remboursement garanti. L'ambivalence à l'endroit de la tradition mutualiste se voit dans le fait que si les deux principes du précompte et de l'obligation qui inscrivent les assurances sociales de 1928-30

dans la logique du salaire vont clairement à rebours de la mutualité, qui tentera d'ailleurs une correction des assurances sociales dans le sens de leur mutualisation, la tradition mutualiste de gestion par les intéressés est en permanence invoquée, soit par les employeurs et les mutualistes pour maintenir leur pouvoir dans l'institution nouvelle, soit par les syndicats pour y introduire celle des salariés. Les textes en tout cas prévoient que les conseils des caisses (qui fonctionnent sur le mode de la loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuels) sont composés pour moitié au moins d'assurés élus.

La création du régime général de sécurité sociale et celle du régime de retraite complémentaire des cadres vont être l'occasion d'une réaffirmation de cet ancrage de la protection sociale dans le salaire.

b/ le régime général de sécurité sociale

Faut-il voir un paradoxe dans le fait qu'un discours largement beveridgien a accompagné une construction de la sécurité sociale hors des canons du père de l'assurance nationale anglaise ?

Le régime général créé en 1945 reprend et radicalise le dispositif des assurances sociales de 1928 qui en quelque sorte salariait la mutualité. Les débats préparatoires aux ordonnances d'octobre reprennent les affrontements récurrents depuis 1920 (Galant 1955, Barjot dir. 1988), aiguisés par la marginalisation du mouvement mutualiste qu'introduit la suppression des caisses primaires autres que la caisse départementale : les ordonnances de 1945 sont héritières en cela du projet gouvernemental de 1921 qu'avaient toujours davantage édulcoré le texte de la loi de 1928 et ses successives révisions de 1930 et 1935. Cette salarisation de la forme traditionnelle de la protection sociale française par la mutualisation du salaire à l'échelle nationale concerne tant les bénéficiaires que les risques.

Les bénéficiaires d'abord. Les ingénieurs et les mensuels, ces « collaborateurs » qui changent de nom à la Libération, non concernés par la loi de 1930, sont immatriculés dans le nouveau régime général. Il s'agit là d'un recul considérable des régimes d'entreprise ou de branche qui les couvraient jusqu'alors, au bénéfice d'un régime commun que rejoignent également, pour la maladie, les fonctionnaires et une partie des salariés des entreprises publiques comme l'EDF. Or, comme le montre l'exemple contraire de l'Angleterre, le recul des régimes d'entreprise a été décisif pour fonder la protection sociale hors du binôme épargne-impôt. Cela dit, au lendemain des ordonnances de 1945, la situation reste très ouverte. D'une part la forme de résistance aux cotisations sociales pratiquée par une collusion de fait patronat/mutualité/médecins depuis 1928, à savoir le maintien de l'extrême médiocrité des prestations de santé et de vieillesse avec le but généralement inavoué de confiner le régime obligatoire dans la garantie d'un minimum, n'est pas vraiment surmontée et jusqu'à la fin des années cinquante le ré-

gime général distribuera pour ces deux risques des prestations médiocres. D'autre part la généralisation de la sécurité sociale aux travailleurs non salariés décidée par la loi du 22 mai 1946 sera mise en échec dès 1947 cependant qu'en matière de pensions les régimes de salariés à statut conserveront leur autonomie.

Les risques ensuite. A l'exception de la longue maladie, la couverture des deux risques des assurances sociales, la santé et la vieillesse, connaît peu de changements en 1945, sinon la confirmation de celui qu'avait introduit Vichy dans la pension de vieillesse en adoptant la répartition en 1941. Les changements majeurs concernent les accidents du travail et les allocations familiales, dont les régimes s'étaient développés en-dehors du régime commun, et qui le rejoignent alors. Que les accidents du travail, la première des situations reconnue comme risque professionnel avec la loi de 1898, relève désormais d'une cotisation sociale et des caisses de sécurité sociale représente un déplacement hautement symbolique et un coup dur pour les compagnies d'assurance qui en étaient jusqu'alors les gestionnaires essentiels. Quant aux allocations familiales, l'évolution qu'elles connaissent alors est doublement importante pour le point qui nous occupe ici, à savoir l'affirmation de la protection sociale comme élément du salaire. Elles intègrent le régime général alors même que depuis le Code de la famille de juillet 1939 elles connaissent un mouvement de généralisation mené à bien sous Vichy et couronné par la loi d'août 1946 : c'est dire qu'un dispositif financé par le salaire et géré, comme nous le verrons plus bas, par des caisses dont les conseils comptent une moitié de représentants des syndicats peut distribuer les prestations universelles. Et leur lien au salaire est confirmé dans la définition des prestations par référence à un salaire de base non plus départemental mais national (compte tenu toutefois des abattements liés aux zones de salaires). On n'insistera jamais trop sur le rôle décisif des allocations familiales dans l'ancrage de la protection sociale française dans le salaire (Friot 1996).

c/ le régime complémentaire de retraite des cadres

Ce qui vient d'être dit des limites de la couverture salariale des risques de maladie et de vieillesse dans le régime général doit être corrigé, pour ce dernier risque, si l'on considère la création en 1947 du régime de retraite complémentaire des cadres. C'est en effet du côté de ceux où on l'attendait le moins, ces salariés nouveaux venus et liés traditionnellement à la rente, que l'affirmation du caractère salarial de la pension de retraite sera la plus ferme.

Sans reprendre ici des développements sur la naissance de l'Association générale des régimes de retraite des cadres (l'AGIRC) qui ont fait l'objet d'un article dans un précédent numéro de cette revue (Friot 1994), rappe-

lons simplement que l'AGIRC est un régime national en répartition à gestion paritaire dont jusque dans les années soixante la majorité des prestations ne peut se réclamer d'aucune cotisation antérieure car ses gestionnaires ont pratiqué massivement la reconstitution de carrière, fidèles en cela d'ailleurs à la logique de la répartition qui ne suppose aucune contribution préalable.

Ce choix délibéré du salaire comme fondement de la retraite, que l'on rencontre aussi à la même époque pour les fonctionnaires (c'est en 1948 qu'est posée la règle toujours en vigueur selon laquelle c'est sur la valeur actuelle, chez les salariés en activité, de l'indice terminal du retraité qu'est en permanence indexée sa pension), va avoir une incidence remarquable sur l'ancrage salarial de la protection sociale.

Dans l'immédiat, cette situation contraste avec celle que l'on observe dans le régime général. Comme l'écrit G. Pavec (Barjot dir. 1988), les fonctionnaires du commissariat aux affaires sociales du gouvernement provisoire d'Alger *« regrettent la disparition de la capitalisation et hésitent sur les solutions à adopter »* (p. 17) Leur préférence va à *« un système mixte de répartition et de capitalisation collective »* avant que l'ordonnance du 19 octobre 1945 tranche en faveur de la répartition. Mais l'exposé des motifs de cette ordonnance précise que ce régime, *« plus onéreux que celui de la capitalisation »*, n'est choisi que parce que « *la situation présente ne permet pas de faire une place à la capitalisation* »... ce qui n'exclut donc pas le recours à cette dernière quand les jours seront meilleurs. Aussi bien le régime en répartition est-il maintenu dans le cadre restrictif de prestations sans reconstitution de carrière (il faudra donc attendre 1960 pour que soient perçues les premières retraites à taux plein), financées médiocrement du fait du maintien du plafond de cotisations à un niveau relativement bas, faisant une large part aux prestations sous conditions de ressources de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) créée en 1941 par Vichy et maintenue à la Libération. La juxtaposition dans le même régime de prestations strictement contributives et de prestations d'assistance renvoie ainsi plus à l'état ancien de la prévoyance collective qu'à la logique nouvelle de salaire socialisé. En 1952-53 par exemple, le rapport de la Cour des comptes signale qu'alors que les cotisations sont perçues sur la base d'une estimation d'un besoin de 9 % des salaires plafonnés pour l'assurance-vieillesse, les dépenses de cette branche n'atteignent que l'équivalent de 6,5 % (Barjot dir. 1988). Aux débuts de la Sécurité sociale, c'est donc l'AGIRC qui va exprimer la nouveauté que constitue la socialisation du salaire comme fondement d'une pension de retraite assurant un fort taux de remplacement du dernier salaire d'activité, et non pas le régime général, et c'est sur son modèle que seront créés puis réunis en 1962 dans l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO), les régimes en répartition des non cadres.

Si l'on raisonne à plus long terme, au moment où explosent les fonds de pension et autres fonds communs de placement dans les pays de niveau de développement comparable, l'existence même des régimes complémentaires interprofessionnels en répartition présente un grand intérêt. Elle rendra coûteuse la création de régimes d'entreprise surcomplémentaires préfinancés, car elle supposera un financement patronal supplémentaire alors même que les cotisations aux régimes publics obligatoires sont importantes : c'est ainsi que le dispositif français de protection sociale, étranger à la fiscalité dans le régime général, demeurera jusqu'aujourd'hui étranger à l'épargne financière dans les régimes complémentaires. Régime général et régimes complémentaires sont ainsi très proches dans leur égale proximité au salaire, et on ne peut pas parler de la sécurité sociale française comme d'un système à deux étages ou deux pôles, désignation par contre pertinente pour le Royaume Uni.

Le paritarisme comme réponse patronale à la tentative avortée de « démocratie sociale »

Que la protection soit un élément du salaire est une condition nécessaire mais non suffisante pour rendre compte de la forme particulière qu'a prise l'intervention des représentants des salariés et du patronat dans sa gestion. L'affirmation du paritarisme strict au cours des années cinquante et soixante est le chemin que va emprunter le patronat pour retrouver une place qui lui est ravie à la Libération avec la « démocratie sociale » mise en œuvre dans le régime général.

a/ la radicalisation de la salarisation de la mutualité : la « démocratie sociale » du régime général

Les expressions de « mutualisation du salaire » et de « salarisation de la mutualité » utilisées plus haut invitent à tenir ensemble ces deux éléments inséparables de l'émergence de la protection sociale à la française que sont le salaire et la mutualité. Il est courant de noter que la France accède tardivement – en 1930 – aux assurances sociales. Mais ce « retard » est intéressant : la salarisation de la mutualité, qui caractérise les années 1920-1970, s'entend d'un double point de vue. D'une part, ce qui est en jeu c'est du salaire, ni de la redistribution fiscale, ni de la prévoyance comme dans les sociétés de secours mutuel : les cotisations ne vont pas à l'administration, tandis qu'elles sont proportionnelles au salaire direct et ne donnent lieu à aucune accumulation d'épargne financière. D'autre part, le salaire est l'objet d'une péréquation partielle entre les employeurs sur le modèle de la mutualité, et de cette mutualisation témoignent les caisses patronales de compensation des allocations familiales qui apparaissent dans les années vingt.

Cette salarisation de la mutualité s'épanouit en 1945 avec la mise sur la touche, comme gestionnaires des caisses, des mutualistes, le plus souvent « membres bienfaiteurs » des mutuelles, ces notables locaux héros de la république radicale, administrateurs tout à la fois de la caisse d'épargne, du dispensaire d'hygiène sociale, des Habitations bon marché et de la caisse d'assurances sociales. Disparaissent les caisses patronales constituées à partir des caisses de compensation des allocations familiales (c'est en effet le patronat le plus impliqué dans les allocations familiales qui s'était fait le propagandiste des assurances sociales auprès des PME en particulier, *cf.* Gardin 1993) et toutes les caisses d'affinité. C'est en invoquant à la fois la tradition mutualiste de gestion par les intéressés et le fait que les cotisations sont un élément du salaire que l'ordonnance du 4 octobre 1945 dispose que les caisses primaires et régionales de Sécurité sociale fonctionnent conformément aux prescriptions de la loi d'avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels (ce qui est la reprise des dispositions de la loi de 1928-30, la caisse nationale étant, quant à elle, un établissement public à caractère administratif) et sont administrées pour les deux tiers par les représentants des travailleurs et pour un tiers seulement par ceux des employeurs et des associations familiales. Au cours du premier semestre de 1946, seule puisque la CFTC, très réticente à l'endroit des ordonnances, refusera de désigner des administrateurs, la CGT va construire les nouvelles caisses. Après que la loi du 30 octobre 1946 ait instauré l'élection des administrateurs de caisses, elle emportera largement, en 1947, les premières élections avec plus de 60% des voix (contre un peu plus de 25 % à la CFTC).

Cette radicalisation de la gestion de la partie socialisée du salaire par les syndicats, et singulièrement par la CGT, est absolument insupportable pour le patronat. Il récuse cette « démocratie sociale » qui lui échappe et poursuit un double objectif : la réforme du régime général (CNPF 1965), qu'il obtiendra par les ordonnances de 1967, et à défaut sa marginalisation : c'est la caractéristique de la période que nous étudions. Dans cette marginalisation, les régimes complémentaires de retraite jouent un rôle majeur, comme nous le verrons au point suivant et c'est sur leur modèle que sera conduite la réforme de 1967.

Cela dit, l'échec de la démocratie sociale tentée dans le régime général n'est pas imputable au seul patronat. La majorité parlementaire et la haute fonction publique (à l'exception notable de Pierre Laroque, très attaché à ce que *« l'organisation de la Sécurité sociale soit confiée aux intéressés eux-mêmes, cela précisément parce que le plan de sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités »* – Laroque 1946) sont très inquiets de la perspective d'une récupération de la tradition mutualiste par la CGT. Alors que celle-ci insiste en permanence sur le fait que *« les organis-*

mes de Sécurité sociale sont des organismes privés à statut mutualiste » et se bat contre « *l'étatisation des caisses* » (CGT 1946), la tutelle de l'Etat est posée dès le départ et ira en s'alourdissant jusqu'en 1967. C'est ainsi que contrairement aux vœux de la CGT, l'ordonnance de 1945 fait de la caisse nationale de sécurité sociale non pas un organisme mutualiste, mais un établissement public à caractère administratif avec un conseil où les représentants des travailleurs sont en minorité. Le patronat, politiquement très affaibli, mais qui avait pu grâce au gouvernement provisoire de 1944 conserver son pouvoir de domination économique, attendait de l'Etat qu'il maintienne la Sécurité sociale dans des limites d'un « droit social » cantonné dans son ordre, en sorte qu'elle n'offre pas aux salariés la maîtrise d'une partie de la détermination des salaires. Aussi bien obtint-il qu'il soit exclu que les instances de Sécurité sociale fixent les cotisations et les prestations : ce droit restera la prérogative de l'Etat. Les débats parlementaires de l'époque montrent également que la droite (par l'intermédiaire de P. Reynaud par exemple lors du grand débat parlementaire de juin-juillet 1949 sur la Sécurité sociale) réclame un plus grand contrôle parlementaire sur le régime général par la création d'un budget annexe : cette revendication reviendra tout au long de la période, jusqu'à l'apparition en 1952 et la création en 1956 du Budget social de la Nation. La haute fonction publique, elle, poussera pendant toutes les années cinquante à la constitution d'un service public de sécurité sociale (Friot 1986). L'autre point d'affrontement porte sur le degré d'autonomie des caisses locales et la décentralisation de la gestion de la sécurité sociale. La CGT y est favorable (CGT 1946), tandis que la coalition de droite qui dès 1945 va se rassembler autour puis à l'intérieur du Mouvement Républicain Populaire (MRP), se prononce pour un contrôle important par la caisse nationale.

La position de la CGT se heurte à des obstacles dans ses rangs, et sa commission d'études des assurances sociales se fait l'écho, pour la combattre, de « *l'inquiétude constatée dans diverses catégories professionnelles appartenant quelquefois aux milieux syndicaux eux-mêmes. Il importe de comprendre l'intérêt primordial de la mise en ordre des différents régimes d'assurance et de prévoyance qui, en fragmentant et en compartimentant les ressources en une multitude de comptes particuliers ou de réserves distinctes, aboutissent à un affaiblissement considérable de la protection sociale et à la négation de la solidarité effective qui doit unir tous les travailleurs.(...) Il convient de ne pas créer de nouvelles cloisons financières entre les cadres et le personnel d'exécution, ni entre les professions à taux de salaire relativement élevé et celles dont le taux de salaire ne dépasse pas le minimum vital* » (CGT 1946). Comme solution de compromis, la Confédération propose la constitution dans le cadre des conventions collectives de « *régimes complémentaires de prestations servies par le régime général des assurances sociales, en contrepartie de cotisations spéciales* » (*id.*). On sait

qu'elle ne pourra pas tenir cette position, que ne partagent ni la CFTC ni son opposition interne (qui se constituera en Force ouvrière en 1948) ni bien sûr le patronat. Certaines de ses fédérations revendiqueront le maintien, voire la création de régimes professionnels, les régimes spéciaux pour les salariés à statut. Et si la confédération obtient par le décret du 31 décembre 1946 l'intégration des fonctionnaires dans le régime général malgré l'hostilité de la CFTC (Grivenevald 1947), les régimes complémentaires verront le jour, à commencer par celui des cadres, en-dehors du régime général. Celui-ci même, avec la loi Morice du 10 mars 1947 réintroduisant la mutualité dans la gestion des prestations d'assurance-maladie comme section locale ou correspondant des caisses primaires, verra sa logique salariale partiellement mise en cause. A cela s'ajoute que malgré l'action engagée par la CGT pour l'intégration des salariés agricoles au régime général (CGT 1946), patronat et partis de droite s'appuient sur le particularisme paysan, largement cultivé par Vichy, pour obtenir le maintien des salariés dans les organismes mutuels agricoles réorganisés sous l'occupation et où ils ne disposent que du quart des sièges..., et encore, pourvus selon un système d'élection à deux degrés peu favorable aux syndicats. Cette question du poids des salariés dans la gestion des caisses est aussi au cœur du conflit décisif sur la caisse unique : le rattachement des allocations familiales, que relate longuement Galant (1955). Certes, les ordonnances de 1945 posent bien le principe d'une unification des allocations familiales et des assurances sociales dans la « Sécurité sociale », mais l'hostilité du patronat, du MRP et de la CFTC empêchera sa mise en œuvre : le maintien de l'autonomie des caisses d'allocations familiales est acquis en 1949. La défaite des partisans de la caisse unique conduit à la gestion des caisses d'allocations familiales selon les pratiques du paritarisme préconisé par le patronat et la CFTC.

C'est que l'essentiel de l'affrontement porte sur la question de la gestion par les représentants des salariés. A compter de 1950 (après la scission de FO), les « élections sociales », quinquennales, donneront, avec près de la moitié des voix, la moitié des sièges d'administrateurs salariés à la CGT. Le patronat va d'abord s'efforcer, non sans succès, de jouer sur la division des organisations syndicales. Même si la mise en valeur des syndicats réformistes n'est pas encore à l'époque la carte maîtresse qu'elle deviendra à partir des accords Renault de 1955, le soutien des voix patronales apporté à leurs candidats permettra d'évincer assez largement la CGT des présidences de caisses jusqu'en 1963. Et lorsque l'unité entre la CGT et la CFTC déconfessionnalisée rendra ces manœuvres moins efficaces, les ordonnances de 1967 viendront changer la règle du jeu en supprimant les élections et la majorité d'administrateurs salariés.

En effet, un front syndical va se former à partir de 1959, et au-delà de lui apparaissent des « cartels » associant aux syndicats la mutualité et les organisations familiales dans la « défense de la Sécurité sociale ». Il s'agit de

faire face à un premier train de mesures prises à la fin de 1958 au terme des six mois de pleins pouvoirs de de Gaulle, puis aux décret du 12 mai 1960 qui, reprenant les projets Minjoz de 1957, renforcent la position des directeurs des caisses (les compétences des conseils d'administration sont limitées à une liste restrictive) et la tutelle étatique. A partir de 1963, le refus tant de la tutelle étatique croissante que des positions adoptées par le CNPF et qu'il publiera bientôt dans son « Livre blanc » de 1965 (CNPF 1965) conforte l'unité intersyndicale. Retardées jusqu'en 1962, les élections sociales confirment les résultats antérieurs des confédérations, mais l'accord intersyndical modifie singulièrement la physionomie des présidences de caisses, qui reviennent à la coalition CGT-CFTC (puis CFDT après la déconfessionnalisation de la CFTC en 1964).

De même qu'à la Libération l'introduction du paritarisme dans les caisses d'allocations familiales avait été le contre-feu de la démocratie sociale des caisses de Sécurité sociale, l'extension du paritarisme à ces dernières décidée par les ordonnances de 1967 est la pièce maîtresse pour faire échec à la coalition CGT-CFDT. En effet, face à la fragile mais réelle unité des syndicats, de la mutualité, des organisations syndicales et des professionnels de la santé, le seul appesantissement de la tutelle étatique sur les conseils d'administrations révèle ses insuffisances, voire ses effets pervers de renforcement du front du refus. Avec la réforme institutionnelle du régime général dans l'été 1967, la régulation des caisses est cherchée non plus dans leur alignement sur le service public comme il avait été envisagé lors du retour du général de Gaulle au pouvoir, mais dans le renforcement du pouvoir des instances nationales : ce renforcement du pouvoir des caisses nationales sur les caisses locales permettra de passer de la tutelle étatique a priori à une tutelle a posteriori. Mais la condition d'une telle croissance des compétences des caisses nationales est d'une part que la professionnalité et le poids des directions soient acquis (résultat des mesures de 1960), d'autre part que les conseils d'administration échappent à nouveau à la CGT : c'est la fonction assignée au paritarisme strict. Le patronat évitera de prendre lui-même la présidence des caisses mais y installera, plus sûrement qu'avant 1962, FO, CFTC et CGC. La suppression des élections sociales distend les liens entre les salariés et les administrateurs, distance nécessaire à un syndicalisme de représentation : *« Certes, on aurait pu penser que les pouvoirs publics chargeraient les organisations syndicales de fournir, en les désignant elles-mêmes, les administrateurs de la Sécurité sociale. Cela aurait été simple puisque le rôle du syndicalisme est de représenter les travailleurs et leurs intérêts »*, écrivait Bothereau (1962) à la veille des élections sociales de 1962 dont son syndicat avait espéré que le retard entraînerait la suppression. Quant à la quasi-suppression de l'autonomie des caisses locales, elle vise à éviter le débordement d'administrateurs désignés, mal implantés localement, dans des instances où l'écho des situations concrètes est plus grand.

Mais si le paritarisme strict a pu ainsi l'emporter sans conflit majeur (les grèves de mai 1968, certes liées chez les salariés au mécontentement né des ordonnances de l'été 67, ne reviendront pas sur l'introduction du paritarisme dans le régime général), c'est parce qu'il avait été le support de la construction patiente par le patronat d'une sécurité sociale bis pendant les années cinquante, que le syndicalisme réformiste va considérer comme plus stratégique pour lui que le régime général.

b/ le paritarisme des régimes de retraite complémentaire, alternative à la démocratie sociale

Le mode de gestion des régimes complémentaires s'appuie moins sur la tradition mutualiste que sur l'introduction progressive de la parité dans des caisses jusqu'alors à gestion patronale. Ecoutons à ce propos J. Gardin, délégué général d'un des acteurs décisifs des régimes complémentaires, le Groupe MEDERIC. Pour les collaborateurs non assujettis aux assurances sociales, le groupe (qui s'appelait alors groupe Guyot) crée en 1932 la Société interprofessionnelle de secours mutuels des non assujettis, mais cette SISNA ne fonctionna pas : « *La loi sur les sociétés de secours mutuels – et la SISNA en était une – fixait, pour le capital-décès et les rentes vieillesse des maximums qui furent jugés, au moment de sa mise en route, insuffisamment attractifs pour les cadres. Plutôt que d'aller à l'échec, il fut donc décidé de la mettre en sommeil. Mais en octobre 1935, une nouvelle loi sur les assurances sociales fut promulguée, définissant les institutions patronales susceptibles de couvrir les risques sociaux, et cela sans plafond de prestations* » (Gardin 1993, p. 7). La SISNA fit alors place à deux institutions patronales, l'une pour les risques maladie et maternité, l'autre, appelée CIPC, pour les risques vieillesse, invalidité et décès. « *Dès que la loi stipula que les conseils d'administration des caisses patronales devaient comprendre au moins 25 % de représentants des ouvriers, employés ou retraités,* poursuit Gardin, *il fut décidé de faire plus et de porter ce chiffre à 45 % dans un premier temps (20 décembre 1940), puis quelques mois plus tard, à 50 % (5 juin 1941)* ». La CIPC jouera un rôle important dans la création de l'AGIRC. La tradition de régimes professionnels ne disparaît pas en effet avec l'apparition du régime général, d'une part parce que certains de ces régimes seront maintenus comme substituts du régime général, d'autre part parce que d'autres (comme la CIPC) vont se constituer en compléments de celui-ci.

Notons que le paritarisme n'est pas la seule forme que prend la gestion de ces régimes. Il convient en effet de distinguer, parmi les modalités mettant en présence employeurs et salariés, les régimes contractuels des régimes paritaires.

Les régimes contractuels renvoient à la gestion, soit par convention collective, soit par accord d'entreprise, de ressources extralégales ou de res-

sources dont la loi prévoit la gestion conventionnelle sans création d'une institution paritaire. La réalité de l'intervention conjointe des partenaires sociaux repose sur le caractère régulier de la négociation. Ces régimes ne sont pas identifiables à une institution ad hoc, mais ils relèvent d'interventions répétées conjointes, à chaud ou à froid, des employeurs et des salariés, ce qui leur confère une grande variété de modalités de gestion. On trouve des régimes de ressources directement dépendantes de la négociation salariale : l'exemple-type est celui de la retraite des fonctionnaires d'Etat ou des agents de l'EDF-GDF, pour lesquels elle est un simple prolongement du salaire d'activité, sans instance de gestion spécifique. La gestion de la retraite dépend donc de celle du salaire. L'autre grand type de gestion contractuelle concerne les ressources définies par conventions collectives ou accords d'entreprise sans référence immédiate au salaire direct. Il peut parfois s'agir d'une phase initiale dans la gestion de la ressource : c'est ce que l'on a observé pour les congés payés, pour la mensualisation ou comme nous allons le voir pour les régimes complémentaires de retraite, bref chaque fois que des dispositifs conventionnels, gérés au gré de la négociation collective, font l'objet d'une généralisation législative ou réglementaire. Mais des dispositifs conventionnels peuvent le rester. Au cours de la période étudiée, relèvent par exemple durablement d'une gestion par convention collective de branche ou par accord d'entreprise une fraction des « avantages sociaux » négociés dans le même cadre contractuel que les conditions de travail ou les classifications après le rétablissement de la liberté de négociation des conventions collectives en 1950. Les accords Renault de 1955 (Jaussaud 1956) sont le symbole de ce mouvement. Mais il était né plusieurs années auparavant avec la convention collective nationale du textile en 1951 ou de la chimie en 1952 et leurs avenants ; il avait été accéléré par la pratique des « rendez-vous périodiques » initiée par Mendès-France (Lassègue 1954 p. 626), que viendra remplacer le « plan social » du gouvernement Mollet annoncé en septembre 1956 (Lassègue 1956 p. 552). A côté des minima de salaire, de la rémunération des jours fériés, des congés payés, ces accords d'entreprises et de branches règlent des prestations sociales complémentaires. On y gère ainsi de manière contractuelle le niveau de cotisation aux régimes de retraite complémentaire (au-delà du minimum obligatoire), le choix entre une augmentation de cotisation à ces régimes ou un contrat de prévoyance collective, les grandes options d'un tel contrat éventuel (organisme assureur, types de prestations), les indemnités de départ en retraite, les compléments aux indemnités journalières de l'assurance-maladie, les congés pour convenance personnelle, les prestations extralégales de délai-congé et d'indemnité de licenciement. Ces dispositions concernent d'abord les mensuels avant de gagner les ouvriers horaires et ne comportent pas en général de clause d'obligation de durée.

Les régimes contractuels sont très sensibles aux fluctuations des relations professionnelles et sont en permanence menacés d'un déficit contractuel. Cette appréciation peut être contrebalancée par une autre : les régimes contractuels sont d'autant plus importants qu'est intense la pratique conventionnelle dans la branche ou dans l'entreprise, et donc que les syndicats y sont actifs et reconnus. Le paritarisme, lui, constitue une institutionnalisation des relations entre employeurs et salariés sur la base d'un partage des postes d'administrateurs selon des proportions variant entre 50/50 et 2/3-1/3. De ce fait, il est particulièrement utilisé là où la multiplicité des entreprises concernées peut faire obstacle à un souci (le plus souvent patronal) de régulation : on le rencontrera donc pour des régimes interprofessionnels ou dans des branches de PME comme cela a été montré pour des régimes créés ultérieurement comme les fonds d'assurance-formation régionaux (Méhaut et alii 1982 p.41-44). On comprend aussi que les entreprises ou les branches à faible implantation syndicale ou à tradition participative des syndicats adoptent un dispositif de gestion des ressources plus paritaire que contractuel. Le syndicalisme de représentation préférera également un dispositif paritaire, plus éloigné de l'implantation concrète dans les entreprises. Il est enfin des situations, rares, où le paritarisme gèle un rapport employeurs-salariés à un niveau de forte influence syndicale : c'est le cas du régime des mines.

Cette référence au régime des mines permet de rappeler que le paritarisme, dont on trouvera de nombreux éléments de la genèse dans Pollet et Renard (1995), est un héritage des régimes de salariés à statut. On le trouve sous des formes variées dans quatre dispositifs anciens conservés après 1945 : militaires, marins, mineurs et cheminots. La caisse nationale militaire de sécurité sociale, qui gère les prestations en nature des risques maladie-maternité, est administrée par un conseil comprenant onze membres représentant l'Etat et onze représentant les affiliés, avec un président conseiller d'Etat. Moins strictement paritaire parce qu'il concerne aussi l'Etat en tant que puissance publique (et pas seulement employeur) et des marins travailleurs indépendants, l'Etablissement national des invalides de la marine, établissement public placé sous l'autorité du ministre, est géré par un directeur assisté d'un conseil supérieur comprenant des représentants de l'Etat et des organisations professionnelles intéressées. Dans le régime minier (Bonnet 1950), il faut distinguer deux types d'instances : d'une part, les sociétés de secours et leurs unions régionales, qui gèrent les risques maladie-maternité-décès-accidents du travail et sont administrées par des conseils composés pour les 2/3 de représentants élus des affiliés et pour 1/3 de représentants élus des exploitants ; d'autre part, la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, qui, outre le contrôle des précédentes, assure la gestion des risques vieillesse-survie-invalidité. Son conseil d'administration, présidé par un conseiller d'Etat, est composé de 15 repré-

sentants des salariés, 7 de l'Etat et 8 des exploitants. Quant au régime des cheminots, enfin (Lemaire 1950, Régimes spéciaux 1953 p.563-565), ses deux caisses (de retraite pour le risque vieillesse et de prévoyance pour le risque maladie) sont dotées de l'autonomie financière dans le cadre de la SNCF et gérées, la première par un comité de gérance comprenant un président, 9 représentants du personnel en activité ou retraité et 9 représentants de l'employeur, la seconde par un conseil d'administration composé de la même façon (8/8 + 1). On constate, dans ces caisses comme dans les précédentes, la présence d'un directeur ou d'un président qui trouble la stricte parité entre « partenaires sociaux ».

Nous venons d'examiner les régimes paritaires qui se substituent au régime général. Incontestablement, leur maintien affaiblit la « démocratie sociale » que tente ce dernier, d'autant qu'ils sont le fait de secteurs à forte influence syndicale qui ne viennent pas à l'appui, de ce fait, des innovations du régime général. Quant aux régimes complémentaires, le dispositif de 1945 était sur le papier d'une grande simplicité. Voulant rompre avec le paternalisme patronal et relativement prévenu contre la mutualité traditionnelle, il s'appuyait pour l'essentiel (en plus de l'extension prévue de la couverture assurée par le régime général, qui rendrait moins utiles les régimes complémentaires) sur les comités d'entreprise nouvellement créés : soit qu'ils assurent eux-mêmes des œuvres sociales gérées par les seuls salariés, soit qu'ils suscitent des mutuelles d'entreprise échappant aux employeurs ou aux notables locaux. Les régimes complémentaires d'entreprise devaient donc prendre en majorité la forme de mutuelles initiées par les comités d'entreprise. Ces dispositions qui inspirent l'ordonnance du 19 octobre 1945 sur le statut de la mutualité (Thomas 1946) seront infléchies doublement :

- d'une part, explicitant une modalité évoquée par l'ordonnance du 4 octobre 1945, la loi Morice du 10 mars 1947 autorise la mutualité traditionnelle à jouer le rôle de correspondant local ou d'entreprise pour les prestations de sécurité sociale. Certes cet appareil mutualiste partiellement récupéré en tant que correspondant d'entreprise du régime général fonctionne au départ comme sous-traitant d'un régime au ressort national dont il applique les décisions dans la gestion des dossiers de l'assurance-maladie. Mais il peut assurer aussi des prestations complémentaires hors de tout contrôle par le comité d'entreprise. C'est d'ailleurs ce qui conduira la CGT à créer en 1960 une fédération de mutuelles concurrente de la Fédération de la mutualité française, la Fédération Nationale des Mutuelles Ouvrières (aujourd'hui FMF) (Dreyfus 1995).
- d'autre part, le décret du 8 juin 1946 d'application de l'ordonnance du 5 octobre 1945 sur l'organisation de la sécurité sociale réglemente, à

côté des mutuelles et pour les prestations complémentaires *« sous forme d'épargne, de capitaux en cas de vie ou de décès, de retraites de vieillesse, de pensions d'invalidité ou de rentes à l'occasion d'accidents du travail, de pensions de veuves ou d'orphelins »*, des *« institutions de prévoyance »*, d'entreprise ou interentreprises, à gestion paritaire. On les désigne souvent aujourd'hui encore sous l'ancien numéro de l'article du code de la sécurité sociale qui les mentionne : les « L4 ».

« L4 » et mutuelles vont donc se partager la gestion des régimes complémentaires, les premières plutôt à partir des prestations de vieillesse-invalidité-décès-survie, les secondes plutôt à partir des prestations de maladie-maternité-famille-incapacité. Nous nous intéresserons aux seuls régimes de vieillesse.

Les institutions gestionnaires des régimes complémentaires de retraite ont un mode de gestion unifié par le décret du 8 juin 1946. Il dispose que *« le conseil d'administration de toute institution de prévoyance ou de sécurité sociale créé dans le cadre d'une ou plusieurs entreprises doit être composé au moins par moitié de représentants du comité d'entreprise ou du comité interentreprises et choisis dans les catégories correspondantes de bénéficiaires. Lorsque l'institution ne relève ni d'un comité d'entreprise ni d'un comité interentreprises, le conseil d'administration comprend au moins pour moitié des représentants des ouvriers, employés ou retraités choisis parmi les intéressées et désignés conformément aux statuts de l'institution »*. Le paritarisme ici exclut donc tout départage des voix par un président tiers. C'est selon le même principe de stricte parité que fonctionnent les instances de gestion du régime conventionnel d'indemnisation du chômage mis en place en 1958.

Que ce dispositif strictement paritaire prévu comme complément du régime général ait connu une grande extension au cours des années cinquante n'est pas pour surprendre, compte tenu de ce que nous savons de la médiocrité volontairement maintenue de ce dernier pendant cette période. A la suite des cadres du secteur privé, ce sont l'ensemble des salariés qui vont être progressivement concernés : les cadres contractuels du secteur public avec la création de l'IPACTE en 1951 (Hecquet 1962) puis la maîtrise de la métallurgie avec l'IRCACIM en 1953 (Seeuws 1962), pour s'en tenir aux premiers des groupes les plus significatifs. Les accords Renault de 1955, passés avec Force Ouvrière et un syndicat jaune, l'un et l'autre très minoritaires dans l'entreprise, comme contre-feu de la hausse massive des salaires directs obtenue dans la métallurgie nantaise et dont gouvernement et patronat craignaient l'extension, créent entre autres un régime complémentaire pour l'ensemble du personnel, y compris donc pour les ouvriers. Le mouvement se précipite alors (Jaussaud 1956 dresse un tableau de l'extension de cet accord, visible surtout dans des entreprises de la région parisienne). Le sou-

ci d'harmonisation de ces régimes locaux ou sectoriels qui offraient une base de péréquation trop étroite va conduire à l'UNIRS (Union nationale des institutions de retraite des salariés) par l'accord du 15 mai 1957. Cet accord introduit une compensation entre régimes complémentaires facultatifs des non cadres créés au cours des années précédentes en ordre dispersé (Netter 1959, UNIRS 1958, Régime 1957, Genevray 1962). Et l'accord du 8 décembre 1961 par lequel le CNPF d'une part, la CFTC, FO et la CGC d'autre part décident de la création de l'ARRCO (Association des régimes de retraite complémentaire) rend obligatoires les régimes conventionnels de retraites des non cadres dans toutes les entreprises des secteurs représentés par le CNPF. La progression des régimes complémentaires de vieillesse est alors telle *que « en 1966, les fonds gérés par eux dépassaient le montant de ceux versés par le régime général »* pour la pension de base (Barjot 1971 p.70).

Il est significatif en effet que la spectaculaire poussée des régimes complémentaires (moins de 500 000 affiliés en 1957, plus de 5 millions à la fin de 1960, Laroque 1962 p.79) s'opère précisément lorsque, à l'approche de 1960, l'arrivée à maturité du régime d'assurance-vieillesse né en 1930 pose la question de la prise en compte des années de cotisation au-delà de la trentième afin d'améliorer un régime de base dont les prestations sont alors extrêmement faibles. On trouve dans le rapport de la Commission Laroque d'études des problèmes de la vieillesse (Laroque 1962, confirmé par Fonds 1958 p.439-441), la mise en évidence de la proximité entre la pension d'assurance-vieillesse de l'époque et le minimum vieillesse créé en 1956 sur une base fiscale : si l'on excepte les salariés à statut, l'allocation du Fonds national de solidarité est versée à la grande majorité des retraités, dont la pension est par ailleurs voisine de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Cette prestation d'assistance se monte à environ 700 NF par an pour une pension annuelle moyenne du régime général de 870 NF en 1958 (Laroque 1962 p.88). Et encore, la commission Laroque insiste sur l'autocensure des pensionnés dans la demande du bénéfice du FNS. Or s'il faudra attendre les années soixante-dix pour que le régime de base soit nettement amélioré, patronat, syndicats (à l'exception notable de la CGT) et pouvoirs publics accordent pour l'heure la priorité aux régimes complémentaires, malgré les recommandations de la commission Laroque en vue d'une revalorisation de la pension du régime de base (Laroque 1962 p. 163-194). Le décret d'application de l'ordonnance du 4 février 1959 prévoyant une stricte réglementation des régimes complémentaires ne sera jamais pris (Barjot 1971 p.69).

Si donc le progrès de régimes complémentaires paritaires n'est pas surprenant compte tenu du poids dans leur mise en place d'un patronat à la fois décidé à marginaliser le régime général et habitué à répondre aux revendications salariales par des prestations sociales dont il garde la maîtrise, comme en témoignent après tant d'autres exemples les accords Renault,

c'est le ralliement des syndicats autres que la CGT à cette formule qui peut poser question. Une interprétation possible est dans le fait que ces régimes étaient considérés comme présentant le même niveau de garanties que le régime général tout en échappant à la fois à la tutelle de l'Etat et au poids des « charges indues ».

Sur le premier point, il est exact qu'au milieu des années soixante les régimes complémentaires présentent la même qualité d'interprofessionnalité et de répartition que le régime général, les deux phénomènes s'appelant d'ailleurs mutuellement puisque la répartition n'est possible qu'à une vaste échelle de mutualisation. L'interprofessionnalité – *a priori* surprenante quand on songe qu'à la même période ce sont des régimes d'entreprise qui se multiplient dans les pays équivalents (apRoberts et Reynaud 1992) – tient à deux types de raisons :

- d'une part, à une tradition patronale française de refus de la négociation d'entreprise, en particulier des salaires directs, joint à un souci d'égalisation des conditions de la concurrence, qui conduisent à des formules de péréquation du salaire sur le modèle des caisses de compensation des allocations familiales d'avant-guerre. Ce sont d'ailleurs les milieux patronaux les plus actifs sur le terrain des allocations familiales qui sont moteurs tant dans la création de l'AGIRC que dans celle de l'UNIRS (Gardin 1993).

- d'autre part, à la volonté patronale de contourner la nouvelle règle du jeu des régimes complémentaires telle que la définit le décret du 8 juin 1946 quand il pose le comité d'entreprise comme partenaire obligé de tout régime d'entreprise. Netter (1959 p.92) explique ce phénomène comme suit : *« En vertu des textes régissant le comité d'entreprise, c'est ce dernier qui désigne les représentants des salariés de l'entreprise au conseil d'administration des caisses d'entreprise. Pour échapper à cette disposition, de nombreuses entreprises ont adhéré à des régimes de retraite privés, gérés par des institutions groupant le personnel de plusieurs entreprises. Pour le même motif, certaines entreprises ont établi des régimes de retraite sous forme de contrats avec des compagnies d'assurance (parce que dans ce cas il n'y a pas d'institution de retraite, donc pas de représentation ouvrière). On assiste ainsi depuis 1946 à un progrès des régimes de retraite privés combinés à un relâchement du lien qui unit ces régimes avec les entreprises adhérentes. »*

- enfin, à cette volonté patronale de ne donner aucune occasion aux comités d'entreprise d'accroître leur rôle s'ajoutent des initiatives parlementaires qui imposent par la loi la coordination et la compensation entre les régimes, cela vingt ans environ avant ce que l'on observera par exemple (et dans une moindre mesure) dans les pays anglo-

saxons : là encore, que ces initiatives aient abouti dès les années cinquante est à relier à la volonté, conjointe au patronat et à la majorité du parlement, de fournir, soit par l'impôt (Fonds national de solidarité de 1956) soit par des régimes largement déterminés par les employeurs, une alternative crédible au régime général. Or l'absence de portabilité des droits acquis d'une entreprise à l'autre, voire la perte de droits en cas de changement d'entreprise ou de profession, sont un obstacle à la crédibilité des régimes complémentaires. Ainsi, à la suite de la loi Pléven du 1/12/56 annulant les clauses prévoyant la perte des droits à retraite pour changement de profession et obligeant à contracter des accords de coordination entre les régimes, peu appliquée parce que sans sanction, la loi Claudius-Petit du 2/8/61 impose une obligation légale de coordination, avec appréciation des droits à retraite sur un plan interprofessionnel en fonction de la carrière totale de l'intéressé et liquidation de la retraite par chaque caisse concernée *pro rata temporis* (Lyon-Caen 1962).

A quoi il faut sans doute ajouter que les régimes d'entreprise étrangers ont été très vite conduits à faire appel à des formes de préfinancement qui sont étrangers tant aux syndicalistes qu'aux employeurs français : en témoignent les entreprises avortées, et pas seulement pour des raisons d'hostilité à l'idéologie de l' »association entre capital et travail », autour de l'amendement Vallon du 12 mai 1965, dont les références explicites étaient les formes étrangères de « distribution d'un pouvoir d'achat différé » aux salariés (Pavard 1966 p.130-133). On retrouve par exemple dans l'avis du Conseil économique et social « Equilibre et gestion des régimes de retraites complémentaires » du 10 juillet 1962 un refus des projets gouvernementaux d'augmentation des réserves obligatoires des régimes : *« La thésaurisation de sommes aussi importantes aura nécessairement des incidences politiques non négligeables pour le fonctionnement et la liberté des régimes de retraite. Il est à craindre que l'Etat, directement ou indirectement, n'accentue sa tutelle sur la gestion de sommes aussi importantes et même qu'il en revendique la gestion directe, dans le but, avoué ou inavoué, d'une utilisation qui n'aurait aucun rapport avec le but poursuivi »* (Mathevet 1962, p. 726).

Quant à la conviction, tant à FO qu'à la CFTC ou à la CGC, que les régimes complémentaires offrent plus de champ à l'action syndicale que le régime général du fait de la tutelle et des « charges indues » que l'Etat impose à ce dernier, les références sont innombrables. On se contentera d'une seule d'entre elles, de taille d'ailleurs, puisqu'il s'agit du premier président de l'ARRCO, le responsable CFTC Théo Braun : désignant les régimes complémentaires comme *« la part libre de la prévoyance collective »*, il se réjouit que la maîtrise des prestations leur ait permis de pratiquer, à la différence du régime général, des reconstitutions de carrière, qu'ils n'aient pas à supporter, comme le régime général, des prestations d'assistance comme l'AVTS ou

l'allocation supplémentaire du FNS, qu'ils ne soient pas, comme lui, soumis à *« l'arbitraire »* des décisions réglementaires, comme le montrent *« les expériences passées relatives aux recettes du FNS, aux recettes du risque vieillesse utilisées partiellement pour la couverture d'autres risques, aux conditions de revalorisation des salaires pris en compte pour le calcul des pensions »*. Il en conclut au refus des propositions de la commission Laroque (l'importante commission d'étude des problèmes de la vieillesse réunie en 1961) allant dans le sens d'une augmentation significative des pensions (et cotisations) du régime général (Braun 1962). On le voit : c'est une partie du syndicalisme lui-même qui s'oppose à la progression du régime général. Cela permet de mesurer la reconquête opérée par le patronat depuis 1945, et le rôle qu'y ont joué tant le carcan imposé au régime général par l'Etat que l'idéologie de la contributivité développée par le syndicalisme. Ainsi, lorsqu'en 1961 le gouvernement Debré relève significativement le plafond qui avait nettement décroché du mouvement des salaires au cours des années cinquante, et l'établit au niveau où il aurait dû l'être si sa progression s'était référée à l'évolution de l'indice général des salaires, puis se réserve le droit d'une hausse plus rapide que celle des salaires par un décret du 16 février 1961 supprimant toute référence au niveau des salaires pour la fixation du plafond, c'est le branle-bas de combat au CNPF, à la CFTC, à FO et à la CGC, qui écrivent une lettre commune au premier ministre. Le 10 juillet de la même année, il se trouvera une unanimité patronat-syndicats (y compris la CGT, piégée ici comme elle l'avait été par les accords Renault de 1955) pour voter l'avis du Conseil économique et social s'opposant à tout déplafonnement des cotisations au régime général... (Mathevet 1962, p.735-736).

Sans doute pouvons-nous mieux voir aujourd'hui (et c'est là dessus que nous conclurons) les effets dévastateurs de l'introduction du paritarisme sans élections dans le régime général en 1967 : l'interruption de l'expérience de démocratie sociale va alors réduire la légitimité populaire d'une Sécurité sociale gérée hors de toute représentativité élective de ses administrateurs salariés, dont les capacités d'initiative sont encore davantage rognées par le retour du patronat. Dès lors le régime général tendra à être perçu comme une administration, et la confusion va croître dans les esprits entre élément du salaire (ce que sont les prestations) et allocations publiques (ce que leur gestion donne à croire). Le terrain sera prêt pour la confusion des cotisations et des impôts dans l'absurde notion de « prélèvements obligatoires », en attendant le formidable retournement qui s'opère au milieu des années quatre-vingt-dix avec l'identification des cotisations sociales à une taxe sur le salaire, élément idéologique essentiel de l'entreprise de fiscalisation du régime général. Alors même que le propre du dispositif français, parce qu'il socialise le salaire et se démarque ainsi nettement du couple épargne-fiscalité, est de générer un mode de gestion de la protection sociale

aux antipodes du binôme administration fiscale/industrie financière, il n'est pas impossible que le paritarisme strict qui a triomphé en 1967, bien que né de l'ancrage de la protection sociale dans le salaire, soit le vecteur de leur déconnexion. Autant dire que sa disparition est probable, ou souhaitable. Probable dans le cas où réussirait la pression pour que s'établisse enfin un dispositif beveridgien avec une assurance nationale fiscalisée et des régimes complémentaires déconnectés eux aussi du salaire et articulés à la finance : le paritarisme serait sans objet. Souhaitable dans le cas où les assurés sociaux, ayant pris la mesure des périls que courent l'emploi et le salariat si recule la socialisation du salaire, choisiront à nouveau de se mobiliser pour le retour à la gestion de la Sécurité sociale par une majorité d'administrateurs salariés élus.

Références bibliographiques

Alcock P. (1996), « Avantages et inconvénients de la base de cotisation pour déterminer les prestations : une analyse sociale du système d'assurance au Royaume-Uni », *Revue internationale de sécurité sociale*, n°1, pp. 33-54.

Antonelli E. (1928), *Guide pratique des assurances sociales*, Paris, Payot.

apRoberts L., Reynaud E. (1992), *Les systèmes de retraite à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni,* Paris, IRES.

Banque Mondiale (1994), *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old Age et Promote Growth.* Oxford University.

Barjot A. (1971), « L'évolution de la Sécurité sociale (juin 1960-juin 1966) », *Revue française des affaires sociales,* n°2, pp. 61-79.

Barjot A., dir. (1988), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes, tome III : 1945-1981*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale

Bonnet R. (1950), « La Sécurité sociale dans les mines », *Droit social*, n°2, pp. 33-41.

Bothereau (1962), « 13/12/62 : élections à la Sécurité sociale », éditorial de la *Lettre aux militants FO*, octobre.

Braun T. (1962), « Régimes complémentaires et régimes légaux », *Droit social* n°7-8, pp. 383-387 (n° spécial).

CGT (1946), « La CGT et le programme actuel de sécurité sociale », *La voix du peuple* (8-12 avril), pp.73-84.

CNPF (1965), « La Sécurité sociale et son avenir : pour une politique adaptée à l'expansion économique et au progrès social », *Patronat français* (juin, supplément au n° 253).

Dreyfus M. (1995), « La gestion du social : un difficile apprentissage par la CGT (1945-1968) », *Cahiers d'histoire de l'institut de recherches marxistes*, n° 61, p. 68-82.

Dumons B., Pollet G. (1994), *L'Etat et les retraites : genèse d'une politique*, Paris, Belin.

Fonds (1958), « Le fonds national de solidarité après quinze mois de fonctionnement », *Droit social*, n°1 et 7-8, pp. 38-45 et 434-441.

Friot B.(1986), « La protection sociale française de 1930 à 1980 », *La Revue de l'économie sociale*, n°9, pp.17-35.

Friot B. (1992), « La théorie du salaire à l'épreuve de la protection sociale : l'exemple du rôle des allocations familiales dans la salarisation des ouvriers en France (1930-1960) », *La revue de l'économie sociale*, n°27-28, pp. 47-63.

Friot B. (1994) « Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC », *La Revue de l'IRES*, n°15, pp. 105-121.

Friot B.(1996), *Protection sociale et construction de l'emploi dans la France des années cinquante et soixante*, Rapport remis à la MIRE (Ministère du travail et des affaires sociales), Nancy, GREE (en collaboration avec A. Abdelmoumène).

Friot B. (1997) Social Contributions, Earmarked Taxes and Wage-Earner Savings in the Financing of Social Protection : a Comparison betwem the British and French Systems, Communication au Séminaire de l'European Network for Research on Supplementary Pensions, Dublin, 25-27 septembre.

Friot B., Roland V., Vinokur A. (1997), Pour de nouveaux outils d'analyse du rapport salarial, ronéoté.

Galant H. (1955), *Histoire politique de la sécurité sociale française, 1945-1952,* Paris, A.Colin.

Gardin J. (1993), *Le groupe Mederic : origines, rôles et structures*, Paris, Groupe Mederic.

Genevray J. (1962), « L'Union nationale des institutions de retraites des salariés », *Droit social,* n°7-8, pp. 419-426.

Gibaud B. (1986), *De la mutualité à la Sécurité sociale : conflits et convergences*, Paris, Editions ouvrières.

Grivenewald T. (1947), « La sécurité sociale et les fonctionnaires », *Le Syndicalisme*, n°121 (20-26 mars).

Hatzfeld H. (1989, première édition 1971), *Du paupérisme à la Sécurité sociale : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*. Nancy, Presses Universitaires de Nancy.

Hecquet P. (1962), « Les régimes de l'institution de prévoyance des cadres contractuels de l'Etat et de l'institution générale de retraite des agents non titulaires de l'Etat », *Droit social,* n°7-8, pp. 431-434.

Jaussaud R. (1956), « L'extension de l'accord Renault du 15 septembre 1955 », *Droit social*, pp. 149-153.

Laroque P. (1946), « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du travail*, avril.

Laroque P. (1962), *Politique de la vieillesse : rapport de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse (président P. Laroque)*, Paris, La Documentation française.

Lassègue P. (1954), « La situation sociale », *Droit social* (chroniques).

Lassègue P. (1956), « La situation sociale », *Droit social* (chroniques).

Leclerc P. (1996), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes, tome II : 1870-1945*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale

Lemaire M. (1950), « Le régime spécial de sécurité sociale des agents de la SNCF », *Droit social,* pp. 142-145.

Lyon-Caen G. (1962), « La coordination des régimes complémentaires de retraite », *Droit social*, pp. 457-463.

Mathevet R. rapp. (1962), « Equilibre et gestion des régimes de retraites complémentaires », *Avis et rapports du Conseil économique et social, séance du 10 juillet 1962* Journal Officiel, 24 août, pp. 719-736.

Méhaut P. *et alii* (1982), « Syndicats, patronats et formation : les fonds d'assurance formation des salariés », Nancy, Presses universitaires de Nancy.

Netter F (1959), « La Sécurité sociale et les régimes de retraites complémentaires », *Revue française du travail*, pp. 85-94.

Ordonnance (1945 éd.1981), Ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale : exposé des motifs, *Bulletin de liaison du comité d'histoire de la Sécurité sociale,* n°9, pp. 77-83.

Pavard F. (1966), « L'amendement Vallon », *Droit social*, pp. 129-136.

Perroux F. (1933), *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.

Pollet G., Renard D. (1995), « Genèse et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français », *Revue française de science politique*, n°4, p. 545-569.

Régime (1957), « Un nouveau régime complémentaire de retraite des salariés », *Droit social,* n°6, pp. 369-371.

Régimes spéciaux (1953-1954), « La mosaïque des régimes spéciaux de sécurité sociale », *Droit social*, pp. 233-238, 303-307, 368-373, 436-438, 503-506, 563-565 (1953) et 55-56 (1954).

Seeuws G. (1962), « Le régime (de retraite complémentaire) des agents de maîtrise », *Droit social*, n°7-8, pp. 412-414.

Thomas M. (1946), « Le nouveau statut des sociétés mutualistes (ordonnance du 19 octobre 1945) », *Droit social*, pp. 334-338.

UNIRS (1958), « L'Union nationale des institutions de retraite des salariés », *Revue française du travail*, n°3, pp. 133-141.

Vinokur A. (1996) Protection sociale fiscalisée et accumulation : la loi des pauvres en Angleterre aux 18e et 19e siècles, Paris X, CERED/FORUM CNRS.