



HAL
open science

Thèse NAJI Ilias. 2020. Le retournement des retraites (1983-1993). Acteurs, histoire, politiques de l'emploi et circuits financiers.

Ilias Naji

► **To cite this version:**

Ilias Naji. Thèse NAJI Ilias. 2020. Le retournement des retraites (1983-1993). Acteurs, histoire, politiques de l'emploi et circuits financiers.. Sociologie. Université de Versailles Saint-Quentin (Paris Saclay), 2020. Français. NNT: . tel-03381250

HAL Id: tel-03381250

<https://hal.science/tel-03381250>

Submitted on 16 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le retournement des retraites
(1983-1993).

Acteurs, histoire, politiques de l'emploi et
circuits financiers.

Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

Ecole doctorale n° 629, Sciences Sociales et Humanités, Pôle Sociologie et Science
Politique (SSH)

Spécialité de doctorat: Sociologie, démographie, anthropologie

Unité de recherche : Université Paris-Saclay, UVSQ, CNRS, Printemps, 78000, Versailles, France
Université de Versailles -Saint-Quentin-en-Yvelines

**Thèse présentée et soutenue à Paris-Saclay, le 4 décembre
2020, par**

Ilias NAJI

Composition du Jury

Patrick, HASSENTEUFEL

Professeur, UVSQ/Printemps

Président

Christophe, CAPUANO

Maître de Conférences HDR, Lyon 2/
LARHRA

Rapporteur & Examineur

Arnaud, MIAS

Professeur, Paris-Dauphine/IRISSO

Rapporteur & Examineur

Sabine, MONTAGNE

Directrice de recherche, CNRS/IRISSO

Examinatrice

Michaël, ZEMMOUR

Maître de Conférences, Paris 1/LIEPP

Examineur

Odile JOIN-LAMBERT

Professeure, UVSQ/Printemps

Directrice de thèse

Eve, CHIAPELLO

Directrice d'études, EHESS/CEMS

Co-directrice de thèse

Frédéric, LERAIS

Directeur de l'IRES, IRES

Invité

Titre : Le retournement des retraites (1983-1993). Acteurs, histoire, politiques de l'emploi et circuits financiers.

Mots clés : retraite, sécurité sociale, protection sociale, emploi, circuits financiers, problématiques.

Résumé : Cette thèse de sociologie porte sur les réformes récentes des retraites en France entre les années 1970 et 1990. La dernière réforme favorable aux retraités date de 1983, avec l'abaissement de l'âge de départ en retraite de 65 à 60 ans. En 1993, la première réforme défavorable aux retraités prend place avec la hausse de la durée de cotisation, de la durée du salaire annuel moyen et l'indexation sur les prix.

Ce travail propose dans une perspective de sociologie des controverses, des politiques publiques, des statistiques et des justifications de revenir sur les réformes des retraites entre les années 1970 et 1990, à partir d'une analyse croisée d'archives de syndicats (CFDT et CGT) d'administrations (direction de la Sécurité sociale et direction du Budget, ministère des Affaires sociales et de l'Economie) et du patronat (UIMM et CNPF). Différentes luttes entre acteurs portant sur les problématiques des retraites et l'organisation du circuit financier de la Sécurité sociale sont ainsi étudiées.

La thèse dialogue avec la littérature sur l'histoire de la sécurité sociale, et celle sur l'Etat social. Elle propose d'aborder la sécurité sociale et ses politiques à partir d'une approche mêlant études des problématiques, des circuits financiers et des stratégies des acteurs.

La thèse défend un résultat principal : les politiques de l'emploi ont encadré le contenu des politiques de retraite entre le milieu des années 1970 et 1993. Au cours des années 1970, les retraites et les préretraites sont progressivement utilisées pour sortir de la population active les personnes âgées. A partir de 1983, l'adoption de la politique de désinflation compétitive entraîne une compression des dépenses de retraite et la sortie du taux de cotisation des paramètres légitimes des réformes. Cette thèse propose ainsi une histoire des réformes des retraites faisant une place plus importante aux politiques de l'emploi que ne le font les récits habituels, centrés sur le vieillissement de la population. Le retournement des retraites entre des réformes favorables et défavorables aux retraités se comprend ainsi à l'aune du basculement des politiques d'emploi. D'autres résultats sont aussi présentés dans ce travail. Ils portent sur le lien entre statistiques et réformes, sur les problématiques des retraites, sur les usages de la contributivité et sur la construction des circuits financiers.

Title : The reversal of pensions (1983-1993). Actors, history, employment policies and financial circuits.

Keywords : retirement, social security, social protection, employment, financial circuits, problematisations.

Abstract : This sociology thesis focuses on recent pension reforms in France between the 1970s and 1990s. The last reform favourable to pensioners dates from 1983, with the lowering of the retirement age from 65 to 60. In 1993, the first reform unfavourable to pensioners took place with the increase in the length of contribution, the length of the average annual salary and the indexation on prices.

From a sociological perspective of controversies, public policies, statistics and justifications, this work proposes to look back at the pension reforms between the 1970s and the 1990s, based on a cross-analysis of the archives of trade unions (CFDT and CGT), administrations (Social Security Department and Budget Department, Ministry of Social Affairs and Economy) and employers (UIMM and CNPF). Various struggles between actors concerning the problematisation of pensions and the organisation of the financial circuit of the Social Security system are thus studied.

The thesis is in dialogue with the literature on the history of social security and the social state. It proposes to analyse social security and its policies from an approach that combines studies of problematizations, financial circuits and actors' strategies.

The thesis defends a main result: employment policies framed the content of pension policies between the mid-1970s and 1993. During the 1970s, pensions and early retirement were progressively used to take older people out of the labour force. From 1983 onwards, the adoption of the policy of competitive disinflation led to a reduction in pension expenditure and the removal of the contribution rate from the legitimate parameters of the reforms. This thesis thus proposes a history of pension reforms that places greater emphasis on employment policies than the usual accounts, which focus on the ageing of the population. The reversal of pensions between reforms favourable and unfavourable to retirees is thus understood in the light of the shift in employment policies.

Other results are also presented in this work. They concern the link between statistics and reforms, the problematisation of pensions, the use of indicators of pension profitability and the construction of financial circuits.

Remerciements

Je tiens à remercier Christophe Capuano, Patrick Hassenteufel, Frédéric Lerais, Arnaud Mias, Sabine Montagne et Michaël Zemmour d'avoir accepté de faire partie du jury de cette thèse.

Je remercie énormément Odile Join-Lambert et Eve Chiapello d'avoir encadré ce travail de thèse. Vos suggestions, vos relectures toujours attentives et vos discussions passionnantes ont nourri mon travail et m'ont beaucoup appris.

Je tiens aussi à remercier l'IRES d'avoir participé au financement de ma thèse, et notamment Caroline Aujoulet, Julie Baudrillard, Lyubica Curich, Guillaume Heintz, Frédéric Lerais, Nadège Mousset, Benoît Robin et Bruno Rouquet de m'avoir offert de très bonnes conditions humaines et matérielles. Merci à tous les membres de l'Institut, dont le suivi des réunions d'équipes et les discussions ont grandement influencé ma démarche et le contenu de ma thèse. Je remercie notamment Pierre Concialdi, Kevin Guillas Cavan, Jacques Freyssinet, Renaud Gay, Michel Husson, Frédéric Lerais et Antoine Math. Leur disponibilité et leur générosité à partager leurs connaissances sur la Sécurité sociale, l'emploi et les politiques économiques m'ont été précieuses. Merci Antoine pour ta précieuse disponibilité en fin de thèse.

Je remercie immensément toute ma famille qui m'a apporté un soutien sans faille au cours de ces cinq années de thèse, durant les moments faciles et moins faciles. Un immense merci à Juliette, mes parents, ma sœur et mon frère, Antoine et Marcelin !

Un grand merci aux ami.es qui m'ont soutenu tout au long de la thèse : Béatrice, Elise, Gaspard, Gassim, Irfane, Irith, Isabelle, Jérôme, Laura, Lucie, Maïa, Mario, Margot, Maryline, Naoufal, Pauline, Raphael, Simone, Serge, Sylvain, Ulrich, Yang. Merci à Boukil, Catherine, Elise, Jean-Philippe, Juliette, Margot, Naoufal, Quentin, Serge, Sylvain et Yang pour vos superbes relectures.

J'ai eu la chance au long de ma thèse de faire partie d'un collectif de doctorant.es qui sont devenues des ami.es. J'ai beaucoup de chance d'avoir bénéficié de votre aide et de votre soutien. Merci beaucoup à Virginia, Camille et Lukas pour les vacances d'écriture en Suisse, ainsi qu'à Maurizia. Merci à Alexandre, Antonin, Damien, Edoardo, et Lukas Mehdi pour vos relectures des trois derniers mois. Merci à Laure, Maël, Océane, Philippe et Vincenzo. C'est vraiment un

plaisir de travailler avec vous et le contenu de ma thèse vous doit beaucoup. Merci à Eve d'avoir lancé notre groupe de travail il y a six ans.

Je tiens aussi à remercier tous les membres du laboratoire Printemps et en particulier Patrick Hassenteufel, Marc Joly et François Théron pour leurs conseils et suggestions de lectures lors des séminaires de suivi de thèse, ainsi qu'à Carine Bourlard et Nathalie de Guizelin-Marault. J'en profite aussi pour remercier Vincent Viet d'avoir discuté mon texte au séminaire de suivi de thèse et pour ses précieux échanges. Merci aussi aux organisateurs du séminaire général où j'ai découvert beaucoup de travaux de sociologie passionnants. Merci à tout le groupe des doctorant.es pour ces années de travail passées ensemble et les séminaires à Fontenay-lès-Briis : Armèle, Claire, Ibrahima, Jennifer, Lucas, Mardochee, Marion, Marion, Rémy, Samir.

J'envoie mes chaleureux remerciements à tous les doctorant.es du CEMS au 6ème étage et notamment Aude, Charlie, Camille, Camillo, Corentin, David, David, Maxime, Marion, Mélina et Virginia. Vive le chocolat. Merci aussi aux partenaires de pause Serge et Alice. Un grand merci également à Zouhour Ben Salah, Guillaume Braunstein, Joëlle Caugnon et Nour El Houda Hebara du CEMS.

Je remercie aussi les membres de l'équipe pédagogique et administrative de la licence de Sciences Politiques de l'Université de Mulhouse où j'ai terminé la rédaction de ma thèse dans de très bonnes conditions d'accueil et une ambiance agréable.

Ce travail de sociologie historique repose en grande partie sur des consultations d'archives. Je tiens ainsi à remercier sincèrement les archivistes croisés lors de mon travail qui ont été de très bon conseil. Je pense notamment à Elise Mavraganis, Nicolas Perrais et Hélène Saudrais du service des archives de la CFDT à Paris, Aurélie Mazet de l'Institut d'Histoire Sociale de la CGT à Montreuil, le service des archives de FO et notamment Pascale Rubin, ainsi que Benoît Robin. Je remercie aussi François-Yves Julien et Ivan Kharaba de l'Académie François Bourdon du Creusot. Merci aux équipes d'archivistes des Archives Nationales à Pierrefitte, ainsi que celles du ministère des Affaires sociales à Paris. Je tiens en particulier à remercier Jean-Pierre Brière et l'équipe d'archivistes où règne la bonne humeur. Je souhaite aussi remercier vivement Marie-France Laroque qui m'a indiqué de nombreuses sources disponibles et m'a recommandé auprès de nombreux acteurs. Merci également pour l'accès aux archives orales de la Sécurité sociale qu'elle m'a offert avec Elisabeth De Smeth.

J'aimerais également remercier Samia Benallah et Isabelle Bridenne pour leur soutien et les très intéressantes discussions lors de mon début de thèse.

Je tiens à exprimer mes remerciements aux organisateurs et organisatrices de séminaires qui ont fait évoluer mon travail tout au long de la thèse. Je pense particulièrement à Eve Chiapello et son séminaire sur la financiarisation des politiques publiques, à Clémence Cardon Cardon-Quint et Thomas Hélie pour leur séminaire sur l'histoire des affaires budgétaires, aux organisateurs du séminaire général du laboratoire Printemps, à Sébastien Lechevalier pour son séminaire sur la diversité des capitalismes et la protection, à Yves Cohen pour son séminaire d'histoire et de sociologie des organisations, ainsi qu'à Cristina Ciucu pour son passionnant séminaire d'étude des textes.

Table des matières

Remerciements	1
Introduction	14
I. L'objet de la thèse : régimes, acteurs, période	20
I.1 Le régime général et les régimes complémentaires du secteur privé.....	20
I.2 Les acteurs : gouvernements, administrations, syndicats et patronat.....	25
I.3 La période : entre les années 1970 et les années 1990, la centralité des années 1980	27
II. La thèse et ses contributions à la littérature	29
II.1 Le retournement des politiques de retraites du fait du basculement des politiques de l'emploi et du virage assuranciel.....	29
II.2 Apports à l'histoire de la Sécurité sociale et aux travaux de socio-économie du social	33
Les retraites en France entre les années 1970 et 1990 : une histoire qui reste à faire	33
Les retraites et la socio-économie du social : les apports d'une sociologie historique	34
III. Une sociohistoire du retournement des retraites : suivre les problématisations, enquêter sur les circuits financiers, rendre compte des jeux d'acteurs	37
III.1 Genèse du présent, pouvoirs des acteurs, mise en récit	37
III.2 Une sociohistoire des problématisations, des circuits financiers et des jeux d'acteurs	39
Les problématisations : problèmes, solutions et activités sociales de construction	39
Les circuits financiers : le trajet de l'argent et les infrastructures qui le permettent.....	40
Une relation dialectique entre problématisations et circuits financiers	45
Jeux entre acteurs stratégiques sur les retraites	46
III.3 Une recherche inscrite dans une sociologie des controverses, des statistiques, des politiques publiques et des justifications	48
IV. Sources et méthodes : des archives et des entretiens	52
IV.1 Présentation des archives syndicales, patronales et administratives	53
IV.2 Présentation des entretiens	57
V. Plan de la thèse	60
Chapitre I. La construction de la Sécurité sociale des retraites au prisme des circuits financiers (1945-1967)	65

I. La centralité des politiques de l'emploi entre 1945 et les années 1960 et la périphérie des statistiques sur les retraites	68
I.1 Les formes d'ajustement de la main d'œuvre et de la production entre 1945 et les années 1960	69
I.2 La construction du système de collecte et d'analyse statistique français : centralité de l'emploi et de la production, périphérie de la Sécurité sociale des retraites.....	73
Conclusion du I.	75
II. Problématisations et circuit financier des retraites entre globalisation et catégorisation (1945-1960)	76
II.1 1945-1948 : vers un compromis sur le circuit financier des retraites	79
II.2 1948- début des années 1960 : la continuation de la dispute	84
Conclusion du II.	95
III. La pauvreté des retraités : de la marginalité à la publicité (1945-1960).....	97
III.1 Une marginalité des retraités dans le système de Sécurité sociale, revendiquée par les démographes	98
III.2 La publicisation de la pauvreté des retraités : vers les solutions planifiées de la politique de la vieillesse.....	103
Conclusion du III.	108
IV. La Sécurité sociale et les retraites dans les années 1960 : la controverse sur l'échelle de la Sécurité sociale absorbe le problème public de la pauvreté des retraités.....	109
IV.1 L'administration change de position et abandonne son projet de globalisation	110
IV.2 Changements administratifs et changements politiques (années 1960)	115
Conclusion du IV.	118
V. Les ordonnances Jeanneney de 1967 : quelles séparations ?	121
V.1 L'équivoque des ordonnances Jeanneney : écrire la séparation comptable en permettant la poursuite des transferts	122
V.2 Les années 1970 : poursuite des transferts au sein de la Sécurité sociale et entre les régimes de retraite	125
Conclusion du V.	130
VI. Luttres sur les chiffres de la retraites à 60 ans (début des années 1970).....	133
VI.1 La CGT et la CFDT ajoutent au problème de la pauvreté portée par l'administration celui des inégalités entre classes sociales	136
VI.2 La controverse sur la retraite à 60 ans entre syndicats, patronat et gouvernement : la place centrale des usages stratégiques du chiffrage	141
Conclusion du VI.	148
Conclusion du Chapitre I	149

Chapitre II. L'installation d'un encadrement : faire des retraites un levier pour les politiques de l'emploi (1968-1983)
..... 157

I. De 1968 à 1981 : l'encadrement progressif des préretraites par la politique de l'emploi 161

I.1 L'accord de 1972 sur les garanties de ressources : construire un circuit financier pour les licenciés économiques de plus de 60 ans 162

I.2 La renégociation des garanties de ressources en 1973 : lutte pour l'interprétation du circuit financier de la préretraite 171

I.3 Problématiser les retraites par leur effet sur l'emploi, construire une politique des préretraites pour réduire le chômage 174

Conclusion du I. 193

II. 1981-1983 : La retraite à 60 ans, la politique de l'emploi par l'ajustement et le tournant de la rigueur 199

II.1 Fabriquer la retraite à 60 ans dans l'administration : finalités, statistiques, chiffrages 200

 Été 1981 : les syndicats refusent le remplacement de la garantie de ressources par la retraite à 60 ans 201

 Été 1981 : l'administration sociale veut mettre fin au circuit financier des garanties de ressources 208

Automne 1981 : le gouvernement plus fort que l'administration sociale..... 216

 L'ordonnance du 26 mars 1982 sur la retraite à 60 ans : tentative d'imposition d'un cadre de négociation aux régimes complémentaires..... 221

II.2 Fabriquer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires : négocier l'argent et construire son circuit 226

 Printemps 1982 : le contexte de la négociation tourne à l'avantage du patronat 227

 Préparer la négociation : compter ses forces, élaborer ses stratégies 230

La négociation : construire des embranchements entre les circuits des retraites complémentaires et de l'assurance chômage..... 237

Conclusion du II. 250

Conclusion du Chapitre II 256

Chapitre III. Quand une politique de l'emploi chasse l'autre : le retournement des politiques de retraites (1983-1993)
..... 261

I. La « découverte » statistique d'un vieillissement plus important que prévu au tournant des années 1980 : le versant démographique du cadrage des retraites 265

I.1 Le vieillissement n'est plus un problème pour l'administration sociale : 1975-1983 267

I.2 Découverte d'un vieillissement plus important que prévu..... 271

I.3 Des modèles de projection pour simuler les conséquences du vieillissement sur le budget du régime général 273

Conclusion du I. 275

II. La désinflation compétitive remplace progressivement l’ajustement de la population : le versant des politiques de l’emploi du cadrage des retraites	276
II.1 Des baisses de cotisations pour créer de l’emploi ? La DP et le CNPF à front renversés en 1981 et 1982.....	278
La DP : baisser le chômage par les préretraites, baisser les cotisations sans créer d’emploi ?.....	279
La promesse du CNPF : baisser les charges sociales pour créer de l’emploi ?	281
II.2 Nouvelle politique de l’emploi, nouvelle politique des retraites : la désinflation compétitive et les retraites en 1983	285
La politique de désinflation compétitive : moins de charges sociales et plus d’investissement pour plus d’emplois ?	285
Baisser les cotisations pour créer de l’emploi ? La Sécurité sociale au CGP en 1981	292
Comprimer les dépenses de retraites au ministère des Affaires sociales en 1983 : baisse des revalorisations et stabilisation des taux de cotisations patronales	297
Le début de la dégrèvement des préretraites : la désinflation compétitive remplace progressivement l’ajustement de la population active	300
Conclusion du II.	307
III. La compression du circuit financier des retraites : jusqu’où aller ? Controverse entre les Affaires sociales et le Budget : 1986-1991	310
III.1 Le contexte politique et économique de 1986 : profiter du déficit de la Sécurité sociale pour compresser davantage ses dépenses ?.....	311
III.2 L’indexation sur les prix de Philippe Seguin en 1987 : nouveauté ou continuité ?.....	317
III.3 Le cadrage des retraites dans les rapports publiés entre 1986 et 1991.....	321
III.4 La compression du circuit financier des retraites : controverse entre la DSS et la DB entre 1988 et 1991.....	326
La DB en 1989 : pour une compression plus forte qu’à la DSS	327
La DB en 1990 : influencer le ministre de l’Economie, le Premier ministre et doubler la DSS.....	332
1990 et 1991 à la direction du Budget : la lutte continue avec la DSS pour le contenu du Livre blanc.....	340
III.5 Le Livre blanc rédigé : arbitrages favorables à la DB	351
Conclusion du III.	359
IV. Du Livre blanc à la réforme Balladur de 1993 : lutte pour une réforme des retraites encadrée par la politique de désinflation compétitive	362
IV.1 Le projet de réforme entre 1991 et 1993 : les gouvernements entre administrations, syndicats et « opinion »	363
Les attermolements gouvernementaux vus par l’administration	363
Les projets du gouvernement vus par la CFDT et la CGT	367

IV.2 Le moment particulier de la réforme Balladur en 1993	373
L'énigme de la faiblesse des résistances syndicales à la réforme	374
Le facteur « négociation » : certains syndicats cherchent une contrepartie financière dans le cadre défini par l'administration.....	376
Le facteur « cognitif » : les syndicats définissent la retraite sur la même base contributive que le gouvernement ?.....	377
Le facteur de la crise économique et politique : l'atonie du débat public empêche une réaction forte des syndicats	378
Le facteur de la ruse par la technicité de la réforme : les syndicats ne comprennent pas les conséquences de la réforme ?	379
Le facteur de la ruse par le calendrier : aller vite dans la discrétion	380
Conclusion du IV.	382
Conclusion du Chapitre III	383
Chapitre IV. Usages et définitions de la contributivité : un tournant assuranciel ?	391
I. Usages syndicaux, administratifs et patronaux des trois contributivités pour critiquer, définir et compresser les retraites : les mots de la retraite dépassés par leurs sens ?	403
I.1 Les syndicats : la contributivité (proportionnelle et financiarisée) pour lutter contre la politique d'assistance et les inégalités sociales (1975-1981)	405
Absences et usages de la contributivité vers 1975 : assistance et condition des retraités.....	405
Usages de la contributivité proportionnelle et financiarisée à la CFDT au tournant des années 1980 : de la critique des inégalités à la définition de la retraite ?	410
I.2 Le patronat : la contributivité conditionnelle utilisée pour catégorialiser la Sécurité sociale et abaisser les charges sociales (fin des années 1970).....	414
I.3 L'administration : la contributivité utilisée pour compresser les dépenses de retraite (1983-1990)	417
1982-1983 : la contributivité conditionnelle utilisée par l'administration sociale pour rendre le minimum vieillesse « contributif »	418
1986-1993 : usages de la contributivité proportionnelle par l'administration pour compresser le circuit financier de la Sécurité sociale des retraites	420
Conclusion du I.	423
II. Tentatives de mises en comparaison et en équivalence de la retraite par répartition et par capitalisation (1983-1990)	426
II.1 Mises en comparaisons administratives : de la méfiance à l'adhésion à la capitalisation (1975-1985).....	427

La retraite par capitalisation crédibilisée par l'adoption de la politique de désinflation compétitive et les idées de certains économistes	428
La capitalisation invitée par le ministère de l'Economie dans un rapport sur l'assurance maladie complémentaire	440
II.2 Mises en comparaisons syndicales à la CGT et la CFDT (1983-1987)	446
La CGT : l'opposition au capitalisme financier entraîne le refus de la capitalisation.....	449
Le recentrage de la CFDT : entre une opposition à la capitalisation et son acceptation	454
II.3 Mise en comparaison administrative : le ministère de l'Economie tente de lancer la capitalisation (1987-1990)	464
Le problème de l'épargne, de la consommation et de la sécurité sociale : <i>bis repetita</i>	465
Construire l'intérêt à la capitalisation par la publicité, l'argent, la peur	466
Le plan d'épargne retraite échoue : Bérégovoy abandonne la retraite et le récupère dans l'épargne.....	471
Conclusion du II.	472
III. Usages de la contributivité conditionnelle : à quoi servent le FSV et la CSG (1986-1993) ?	474
III.1 La solution de la fiscalité et ses problèmes : aperçu historique des débats.....	476
III.2 Fiscalisation de la sécurité sociale et désinflation compétitive	478
Désaccords syndicaux : faut-il séparer contributif et non-contributif ?.....	478
Lutte administrative : augmenter les ressources par la CSG ?.....	484
III.3 Diriger la CSG vers des dépenses de retraite non-contributives.....	486
III.4 Tracer le circuit financier, financer le FSV.....	493
III.5 La dette sociale : invitée « surprise » lors de l'institutionnalisation du FSV.....	497
Conclusion du III.	506
Conclusion du chapitre IV	511
Conclusion générale.....	520
Principaux résultats de la thèse	520
Principaux apports du cadre analytique	523
Perspectives de recherche	526
Bibliographie.....	533
Sources imprimées.....	555

Archives	559
Archives de la CGT.....	559
Archives de la CFDT	563
Archives de l'UIMM	564
Archives Nationales	564
Archives du ministère de l'Economie :	567
Annexes	568
Annexe 1 : résumé de la méthode de la CGT pour déconstruire le chiffrage du CNPF	568
Annexe 2 : la sécurité dans les modèles macroéconomiques au cours des années 1970.....	570
Annexe 3 : le triangle maudit des retraites (par qui ?).....	574
Annexe 4 : graphiques relatifs aux évolutions de la population, de la valeur ajoutée, des cotisations	577
Annexe 5 : le départ de Nicole Questiaux du gouvernement et de son remplacement par Pierre Bérégovoy : surinterprétation d'une source journalistique par la littérature ?	591
Annexe 6 : Intervention de la Directrice du budget Isabelle Bouillot visant à modifier un compte-rendu de réunion entre ministres.....	593
Annexe 7 : l'enjeu des taux de cotisations salariés et patronaux durant les négociations de la sécurité sociale ...	596
Annexe 8 : Eléments biographiques	598
Table des figures	606

Introduction

Le projet de réforme des retraites du gouvernement d'Edouard Philippe vient nous rappeler l'existence d'un processus de réforme au long cours, par le biais duquel des conceptions variées de la justice sociale et des contraintes illustrées par les indicateurs statistiques et démographiques sont très souvent mobilisées par les différents acteurs. Ces réformes sont bien souvent justifiées par le vieillissement de la population et la perspective d'une crise future : s'il y a plus de retraités et moins d'actifs, il faudrait réformer pour éviter la faillite du système de retraite.

Depuis 1993, les réformes se succèdent et se ressemblent, en demandant aux assurés de travailler plus longtemps pour une retraite moins importante par rapport à ce qu'elle aurait été en l'absence de réformes. Pourtant, il en a été différemment entre 1945 et 1983, période caractérisée par une hausse du niveau des pensions et un abaissement de l'âge de la retraite. Entre 1983 et 1993 survient ce que nous nommerons le « retournement des retraites » qui est l'objet de cette thèse. A une période de réformes favorables aux salariés et aux retraités (1945-1983) succède une période où elles sont défavorables (depuis 1993)¹.

Nous nous intéresserons dans ce travail aux années 1980. Cette décennie correspond à l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste en France, à l'installation durable d'une crise économique débutée en 1974, et à un tournant « néolibéral » des politiques économiques. Nous défendons la thèse selon laquelle le retournement des retraites s'explique largement par ces évolutions économiques et politiques, et plus particulièrement par les transformations des politiques de l'emploi, une thèse qui ne va pas de soi dans le débat public, tant le vieillissement de la population fait figure de causalité principale au processus de réforme débuté en 1993.

Un argument revient souvent, dans les media et parmi les spécialistes des retraites et les ministres des Affaires sociales, pour justifier ces réformes : le vieillissement de la population. Le site de la réforme des retraites du gouvernement donne ainsi le constat suivant : « Conçu après la Seconde Guerre mondiale, notre système de retraite a

¹Par réforme défavorable ou régressive nous désignons les réformes des retraites qui modifient les règles de calcul des retraites de manière défavorable aux retraités. Ainsi, une réforme sera dite défavorable si, pour une situation donnée de durée de carrière, de salaires de la carrière et d'âge, la réforme modifie le calcul de la pension de telle sorte que son montant est moins important que celui versé avant la réforme. Sur le caractère défavorable de la réforme de 1993 voir notamment les évaluations des effets de la réforme sur le revenu des retraités réalisées par le Conseil d'Orientation des Retraites (2007), Bridenne et Brossart (2008), Bozio (2011), Aubert (2012).

connu, ces trente dernières années, plusieurs réformes destinées à répondre à la question de sa pérennité financière, que met en péril le vieillissement de la population. »². Toutefois, cet argument démographique s'avère à l'analyse moins probant que ses défenseurs ne le prétendent.

En effet, d'une part, la France connaît un vieillissement de sa population depuis le XVIIIème siècle, qui n'a pas empêché la mise en place de la Sécurité sociale des retraites à partir de 1945³. Ce terme de vieillissement de la population est inventé par Alfred Sauvy en 1928⁴. Le vieillissement est associé dès cette époque à un déclin de la France, notamment dans les usages qu'en font les démographes et les milieux natalistes (Bourdelaïs 1993, Capuano 2019). Ainsi, lors de l'installation de la Sécurité sociale des retraites après la Seconde Guerre mondiale, ce vieillissement était déjà à l'œuvre. Le gouvernement choisit de relever l'âge du taux plein de 60 à 65 ans, tout en gardant un âge minimal de départ à 60 ans, en arguant de ce vieillissement de la population. En effet la remontée de la natalité après la Seconde Guerre mondiale est alors considérée par les démographes comme un rattrapage des naissances qui n'ont pas eu lieu durant la guerre, cependant insuffisante à compenser vieillissement de la population (Boverat 1946, Sauvy 1946, Daric 1952 et 1956). Alfred Sauvy constate ainsi, dans *Population*⁵(1946), de « nombreuses naissances », mais écrit que « la courbe de la natalité a déjà commencé à s'infléchir » laissant ainsi « intactes les données du grand problème démographique »⁶ du pays, « très en avance sur les autres pays dans la voie du vieillissement et du déclin démographique » (Ibid.). Pourtant, en dépit des analyses démographiques sur le vieillissement comme cause du déclin, et de charges importantes pour la collectivité, la Sécurité sociale des retraites est installée en 1945.

D'autre part, les effectifs de retraités augmentent certes par rapport à ceux des actifs, mais les actifs produisent de plus en

² Source : <https://www.reforme-retraite.gouv.fr/le-saviez-vous/article/les-precedentes-reformes>, consulté le 08/09/2020.

³La Sécurité sociale des retraites est mise en place en 1945.Des régimes d'assurances sociales existaient auparavant.

⁴ Sauvy (1928) « invente » ce terme dans un article du *Journal de la société française de statistique* intitulé population française jusqu'en 1956. Essai de prévision démographique.

⁵*Population* est le journal de l'INED, créé en 1946.

⁶ Dans le même ordre d'idées, des journées d'études sur le vieillissement de la population sont organisées en 1947. Jean Daric, démographe à l'INED, écrit à leur propos en 1947 dans *Population* (1947) qu'elles ont pour but de le documenter, mais « également d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion française sur les graves retentissements que ne peut manquer d'avoir, sur notre pays, une constante augmentation du nombre de vieillards ». Une commission d'économie politique a notamment pour mission d'étudier « les retentissements du vieillissement de la population sur l'économie et les finances de notre pays », et une autre, de sociologie a « pour mission de faire apparaître les répercussions d'une augmentation du nombre de vieillards sur la vie sociale et familiale ». Jean Daric écrit à de nombreuses reprises sur le vieillissement de la population et ses conséquences, dans les années 1940 et 1950 (Daric 1946, 1948, 1952, 1953, 1955, 1956, 1956).

plus de richesses. Les retraites ne résultent donc pas de la répartition d'une richesse constante entre deux parties de la population, mais de la répartition d'une richesse en croissance. Autrement dit, les retraités pourraient augmenter et les actifs continuer à s'enrichir⁷. Justifier le « problème » des retraites par la démographie pour promouvoir des réformes considérées comme des solutions se situe dans un cadre analytique étroit, aveugle aux arbitrages socialement construits de la répartition de la richesse. Notre thèse propose précisément d'aller chercher des raisons aux réformes des retraites qui soient sociologiquement plus robustes qu'une tendance démographique au vieillissement de la population, ou une entrée en crise économique qui conduirait à prendre aux jeunes pour donner aux vieux.

Notre thèse s'appuie sur le constat de la succession de deux périodes distinctes des politiques de l'emploi et des politiques des retraites, et du passage de l'une à l'autre. En effet, au cours des années 1970, les retraites sont d'abord mises au service du partage de l'emploi : partir plus tôt en retraite libèrerait des postes de travail pour les chômeurs et les jeunes. Au cours de la décennie 1980, les retraites sont mises au service de la baisse du coût du travail : atteindre l'équilibre des régimes de retraites passerait par la hausse de la durée de cotisation et la baisse du niveau des retraites, car il devient impossible d'augmenter les taux de cotisations sociales, d'ailleurs de plus en plus exonérées. Cette politique voit dans la baisse ou la hausse des taux de cotisations des incitations respectives à la création ou la destruction d'emplois. Nous appellerons basculement des politiques de l'emploi le remplacement d'une priorité centrée sur l'ajustement de la population active à un volume d'emploi insuffisant, par une autre centrée sur l'abaissement du coût du travail et la compétitivité des entreprises. Ce qui lie les deux périodes des politiques des retraites séparées par leur retournement au cours des années 1980 (cf. infra), c'est leur mise au service de l'emploi. Et, lorsque les politiques d'emploi changent, les politiques de retraites changent également. Voici résumée en quelques phrases la thèse que nous allons défendre, pour une période délimitée (des années 1970 à 1993) en donnant à voir le travail d'un nombre d'acteurs

⁷ Pour un développement de cette critique de la causalité démographique, voir Friot (2010 pp113-119) où il expose sa « critique de l'argument du choc démographique » par deux arguments : « la proportion d'actifs occupés reste stable dans un PIB en constante augmentation » et « la croissance du poids des pensions dans le PIB ne pose aucun problème ». Voir aussi Ramaux (2012 pp332-334) dans une section sur « les marges de manœuvre : l'exemple des retraites ». Voir aussi également Concialdi (2005, 2000 pp171-188) pour un développement plus long et plus critique. Pour une version plus synthétique et vulgarisée, voir deux posts de blogs de Jean Gadrey : « Le rapport numérique entre les personnes en emploi et toutes les autres « économiquement dépendantes » serait constant en France jusque 2070 ! » 18/12/2019, source : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2019/12/18/le-rapport-numerique-entre-les-personnes-en-emploi-et-toutes-les-autres-economiquement-dependantes-serait-constant-en-france-jusque-2070>, consulté le 08/09/2020, et « Retraites : le ratio qu'on vous cache », 11/10/2010, source : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2010/10/11/retraites-le-ratio-qu-on-vous-cache>, consultés le 08/09/2020.

restreint parmi les syndicats, l'administration et le patronat.

Ces trois groupes d'acteurs – les syndicats, l'administration et le patronat – sont en effet impliqués dans la « question des retraites ». De leurs décisions, du résultat de leurs actions croisées⁸, dépendent les réformes des retraites, leur contenu, leur calendrier. Plus précisément, le gouvernement a le pouvoir de choisir, pour le régime général de base du secteur privé, les valeurs de différents paramètres : taux de cotisation, durée de cotisation, âge minimal de départ en retraite, indice d'indexation des pensions, durée de calcul du salaire annuel moyen servant de base au calcul de la pension, etc. Ce pouvoir revient aux syndicats et au patronat pour les régimes complémentaires du secteur privé. Toutefois en l'absence d'accord, le gouvernement peut se substituer aux syndicats et au patronat. Les évolutions des retraites dépendent ainsi, pour ces deux types de régimes du secteur privé de loin les plus importants (cf. infra), de décisions du gouvernement d'un côté, et des syndicats et du patronat de l'autre.

Les évolutions des régimes de retraites dépendantes de ces acteurs ont été analysées dans notre travail à partir de sources d'archives, d'entretiens, de littérature grise – telle que des rapports et des notes et articles d'expertise–, et la presse écrite. Nous avons analysé ce matériau en reconstituant un récit historique à partir duquel nous étudions les problématisations et le circuit financier des retraites. Les *problématisations* renvoient à des activités de constructions conjointes de problèmes et de leurs solutions. Problématiser signifie construire un problème à partir de savoirs, de statistiques ou encore de conceptions morales. Cela signifie aussi délimiter un espace de solutions légitimes et acceptables et désigner ainsi celles qui ne le sont pas. Les *circuits financiers* renvoient aux infrastructures du trajet de l'argent (dont une brève description est donnée dans l'encadré n°0.1 ci-dessous)⁹, et du trajet lui-même. Mettre en problème les retraites, parfois à partir d'une analyse du circuit financier, mettre en avant des solutions, et les mettre en œuvre au sein du circuit financier des retraites apparaît ainsi comme un schéma d'action stratégique adopté par tous les acteurs étudiés.

⁸ Et parfois des mouvements sociaux comme c'est le cas en 1995 avec les grèves contre le plan Juppé.

⁹ L'argent correspond dans cette thèse à des flux monétaires. L'argent est étudié par Bezes et Siné (2011) dans leur proposition d'étude du gouvernement par les finances publiques. Ils suivent ainsi la fiscalité et la manière dont elle est dépensée : « si l'argent n'est pas souvent directement visible dans les fonctionnements publics, de multiples pratiques infèrent et donnent signe à son existence indispensable à la vie du corps social et politique. Bref, l'argent est aussi bien largement prélevé (sous la forme d'impôts, directs, de taxes, de redevances, etc.) que distribué, dans le cadre des nombreuses politiques publiques et selon de multiples modalités » (Ibid. 21). Selon eux, les finances publiques comme « révélateur du social », « lieu de cristallisation des luttes politiques et sociales dont elles sont le produit autant que l'enjeu », mais elles sont aussi « structurantes et contraignantes » (Ibid. pp21-22). Gayon et Lemoine (2010) insistent aussi dans leur article sur « l'argent public » sur l'argent en tant « des rapports de force et de domination se nouent et se légitiment dans les dispositifs de redistribution de l'argent » (Gayon et Lemoine 2010 :5).

Encadré n° 0.1 : brève description du circuit financier des retraites

Le circuit financier des retraites correspond plus concrètement au trajet de l'argent entre les ressources des retraites, principalement les cotisations sociales, et les pensions versées aux -retraités. Ce circuit est balisé par des caisses qui récoltent l'argent, le répartissent entre la caisse nationale et les caisses régionales qui le distribuent aux retraités. L'époque des camions de billets remontant des caisses locales de Sécurité sociale vers les comptes en banque de la caisse nationale de Sécurité sociale à Paris est certes révolue (Valat 2001 pp271-304), mais ce circuit existe toujours aujourd'hui sous forme de jeux d'écritures comptables entre des comptes bancaires. L'argent entre, circule à travers ce circuit et en sort selon des règles qui tiennent aux lois, décrets et arrêtés, parmi lesquels la formule de calcul des retraites, mais aussi par des décisions de gestion de trésorerie prises par le personnel des caisses. Les masses d'argent qui y entrent dépendent aussi de la situation économique et démographique et de ses conséquences sur les richesses produites dans les entreprises. Étant donné les masses considérables d'argent¹⁰ qui circulent dans ce circuit, il n'est pas étonnant de voir les acteurs impliqués dans les problématiques des retraites et la gestion des caisses du circuit s'y intéresser. Le circuit n'est donc pas une infrastructure à l'écart des relations sociales, mais bien plutôt un objet et le produit de luttes entre acteurs.

Dans les termes de notre cadre analytique, notre thèse consiste donc à identifier, caractériser et comprendre le *basculement des politiques* de l'emploi et le *retournement des retraites*, au niveau des problématiques des acteurs, et au niveau du circuit financier des retraites.

Notre thèse propose une sociohistoire des retraites, dans la mesure où elle donne à voir une sociogenèse de la période actuelle des réformes. Elle propose de comprendre la période actuelle de politiques des retraites à partir de ses acteurs et des cadrages passés des réformes. Nous intégrons l'analyse du circuit financier des retraites et celle des problématiques des retraites, comme deux dimensions au sein d'un même mouvement analytique. Nous verrons que des changements survenus sur l'une de ces deux dimensions affectent souvent l'autre, et vice-versa. Pour étudier comment elles changent, nous nous inspirons de différents courants de sociologie.

La sociologie des controverses nous invite à porter une attention au déroulé tactique des luttes que se livrent les acteurs, dans une perspective critique de conceptions téléologique et hagiographique de l'histoire. Ses auteurs nous encouragent à mener un travail d'étude des usages des savoirs, des chiffres et des outils, et des stratégies des différents acteurs. Les retraites sont effet un sujet qualifié de technique où le caractère « scientifique » et « expert » de nombreux arguments est récurrent et régulièrement remis en question par les acteurs, qui entendent y dévoiler les intérêts ou les morales qui s'y

¹⁰ Qui représentent en 2018 9,5% du PIB, Cf. Introduction III.2

cachent.

La sociologie des politiques publiques nous invite à ne pas considérer l'Etat ou l'administration comme un « tout », mais plutôt comme un ensemble d'organisations parcourues par des logiques différentes et parfois antagonistes. Les luttes entre administrations comptent ainsi dans la compréhension du contenu des réformes. Les notions de problématisation et celle de cadrage sont aussi empruntées à cette littérature.

La sociologie des justifications nous invite à porter attention sur les considérations morales des acteurs lorsqu'ils fabriquent leurs argumentations. Qu'elles portent sur un projet de réforme, sur des revendications syndicales ou sur leurs critiques, ces argumentations contiennent toutes une organisation de la population entre des groupes dont les relations sont qualifiées selon des normes de justice sociale. Il s'agit par exemple de la justice entre générations, entre classes sociales ou entre actifs et inactifs, déclinée sous selon des conceptions de l'équité, de l'égalité ou encore de la solidarité.

Notre thèse propose également de contribuer à deux littératures sur son volet empirique. Il s'agit d'abord de la littérature historique sur les retraites, qui est peu abondante pour la période concernée (des années 1970 aux années 1990). Nous contribuons ensuite à une littérature que nous appelons socioéconomie du social. Celle-ci se situe au croisement de plusieurs courants disciplinaires et trouve sa cohérence dans son objet, certes mouvant, mais relevant de la genèse et de l'évolution du « social » en France (de l'Etat social, de la protection sociale ou de la Sécurité sociale). Nous revenons particulièrement sur la notion de contributivité appliquée aux retraites, qui se retrouve au cœur de deux évolutions majeures des retraites au cours des années 1980 : leur mise au service des politiques pour l'emploi, et leur « virage assurantiel ». Pour des auteurs de ce courant (Le Lann 2013, Nicolas Castel 2009, Friot 2010, Palier 2005 et Bec 2014), la contributivité occupe une place centrale dans une évolution du circuit financier des retraites survenue en 1993 : la partition du circuit financier des retraites en deux, avec d'un côté « l'assurance » et de l'autre, « la solidarité » : le financement de ces dépenses est ainsi séparé la même année que la première réforme défavorable aux retraités.

Il aurait été trop ambitieux de vouloir embrasser dans ce travail issu principalement d'un dépouillement d'archives les évolutions de l'ensemble du système français des retraites. Aussi avons-nous choisi de nous limiter à l'étude principale du régime général, qui correspond à celui des salariés du secteur privé, et de manière secondaire aux régimes de l'AGIRC-ARRCO, qui sont les régimes complémentaires de ces salariés. Ces deux de régimes représentent la majorité des effectifs de cotisants et de retraités en France, et, surtout, c'est par eux que le processus de réformes défavorables

arrive. En effet, en 1993, le régime général est réformé selon une forme qui sera ensuite répliquée au cours des années 1990, 2000 et 2010. Il s'agit donc pour nous de comprendre les réformes de ces années, à l'aune de ce qui s'est passé auparavant. Notre démarche vise ainsi à éclairer le présent des retraites, à partir d'une connaissance du passé, de sa complexité, des bifurcations empruntées, mais aussi de ses grands moments de bascule.

Dans la suite de cette introduction, nous revenons plus en détails sur la définition de notre objet (I), la thèse défendue (II), la démarche et le cadre analytique (III) avant de présenter notre méthodologie et nos sources (IV) pour enfin terminer avec le plan de la thèse (V).

I. L'objet de la thèse : régimes, acteurs, période

Au cours des années 1980, le basculement des politiques de l'emploi entraîne le retournement des politiques de retraite. Pour comprendre comment ce mouvement historique se produit, on peut selon nous, s'intéresser à un nombre limité de régimes de retraites et d'acteurs, sur une période délimitée.

I.1 Le régime général et les régimes complémentaires du secteur privé

Le système de retraite français est composé de plusieurs centaines de régimes, et nous avons choisi de nous intéresser à deux d'entre eux. Il s'agit d'abord du régime général, qui est aussi appelé Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, ou CNAV. Ce régime correspond au régime de base des salariés du secteur privé, et environ 2/3 des assurés et des retraités y sont inscrits. Nous avons choisi ce régime car il est le plus important en termes d'effectifs et de flux financiers qui y transitent, mais aussi car il est le premier à connaître une réforme défavorable. Notre objet est ensuite complété par les régimes complémentaires du secteur privé qui correspondent à l'AGIRC et l'ARRCO. Tous les salariés du secteur privé cotisent à l'ARRCO et peuvent en recevoir une pension, tandis que l'AGIRC est destinée aux cadres.

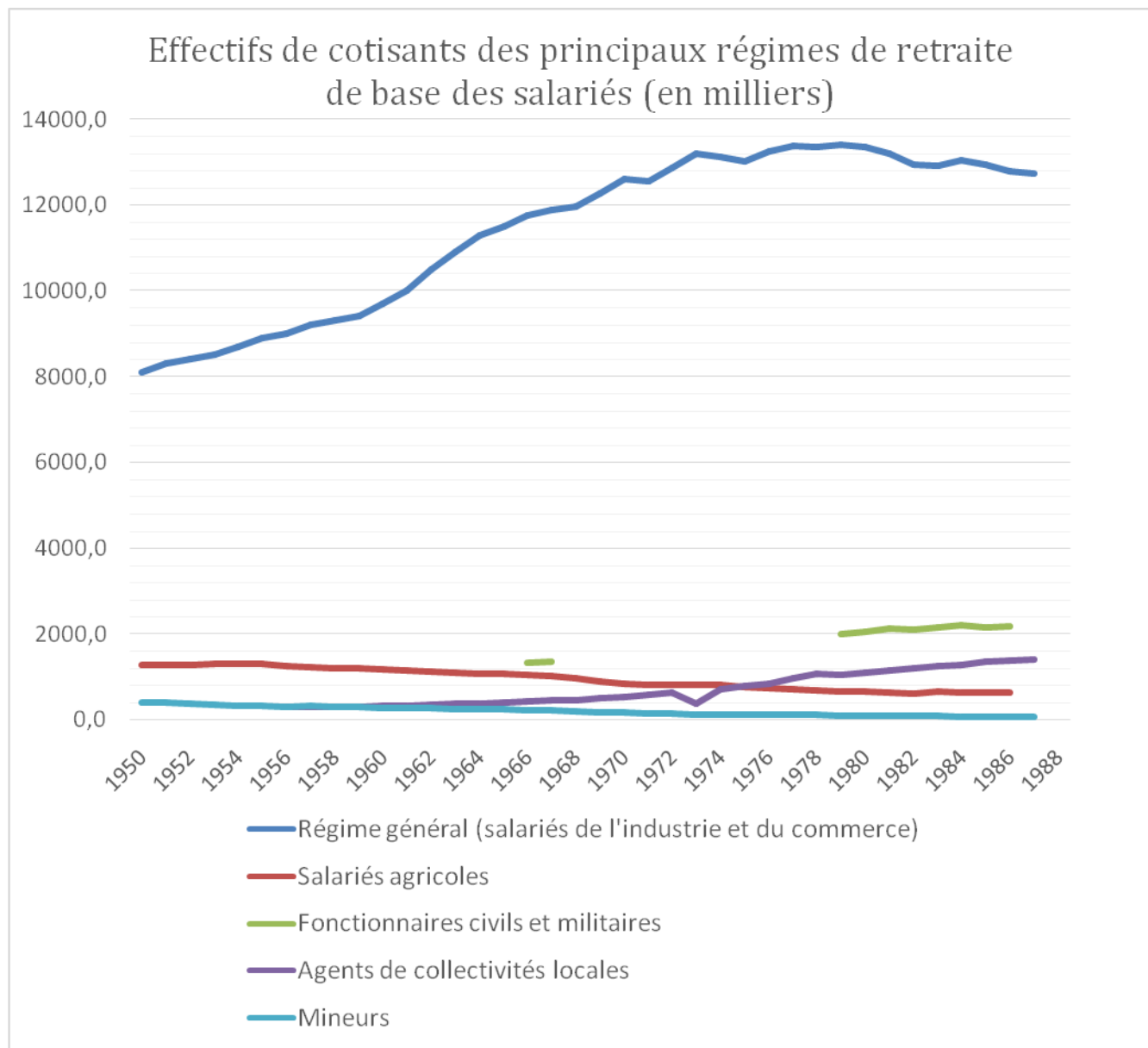
En fait, l'ARRCO et l'AGIRC sont des fédérations de régimes. Mais pour des raisons de facilité de lecture, nous appellerons l'ARRCO et l'AGIRC les régimes complémentaires¹¹

Régime de base et régimes complémentaires versent des pensions aux retraités, dans des proportions moyennes respectives moyennes de 2/3 et 1/3. Un retraité du secteur privé qui perçoit par exemple 1 000 euros de retraite totale, reçoit ainsi environ 666 euros de la CNAV et 333 euros de l'ARRCO.

Les graphiques n°1 et n°2 représentent les effectifs de cotisants et de retraités des régimes de retraite. Ils illustrent la place prépondérante occupée par les régimes pris en compte dans notre objet.

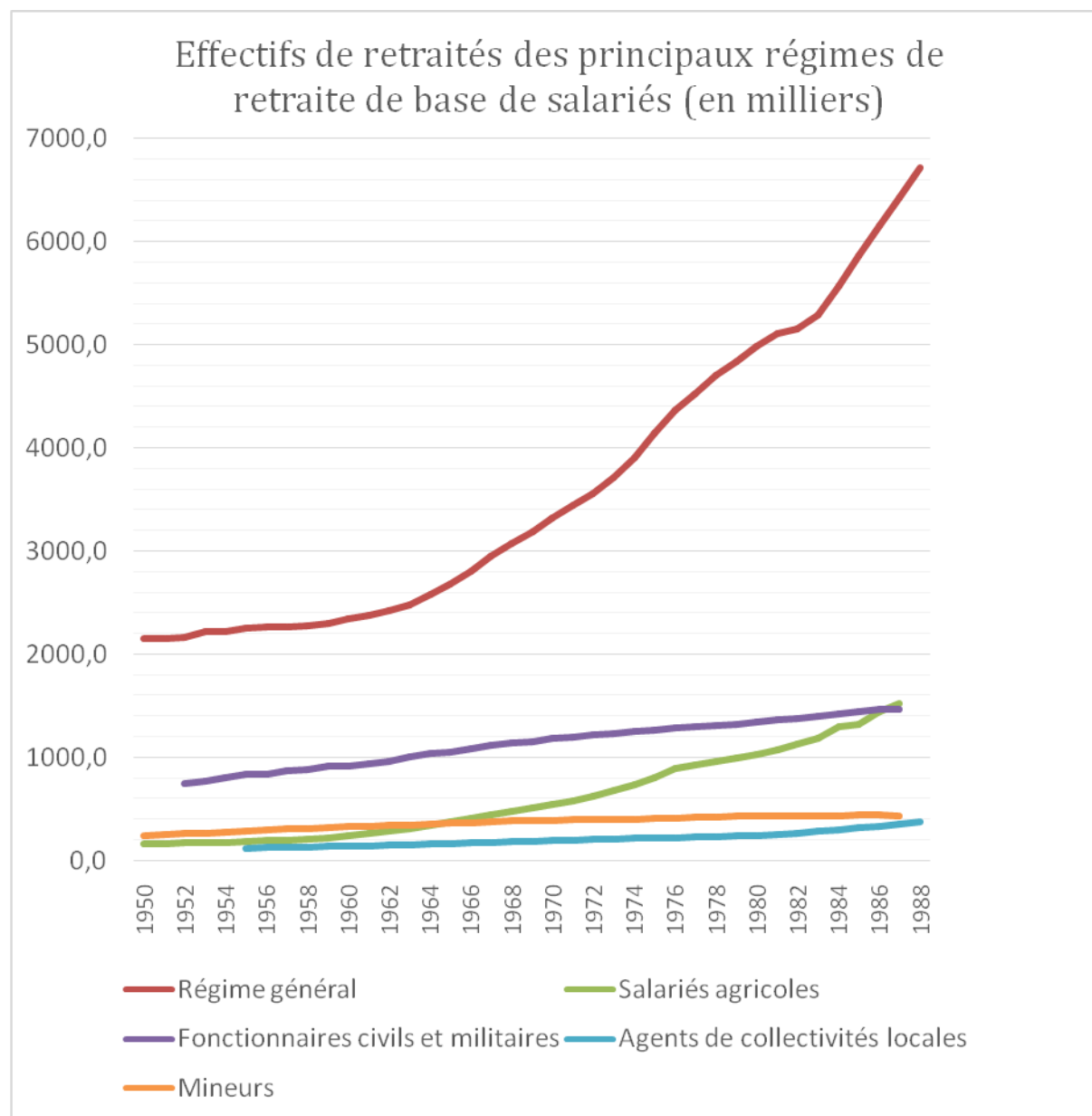
¹¹ Il existe d'autres régimes complémentaires qui ne sont pas intégrés à notre objet. Les travaux du Conseil d'Orientation des Retraites recensent et étudient régulièrement les régimes complémentaires. Charpentier (2014) fait une histoire des retraites depuis 1945 axée sur les régimes complémentaires.

Graphique n° 0.1 : effectifs de cotisants et de retraités des principaux régimes salariés (en milliers) entre 1950 et 1988



Source : Chesnais (1989)

Graphique n° 0.2 : effectifs de retraités des principaux régimes salariés (en milliers) entre 1950 et 1988



Source : Chesnais (1989)

Les retraites sont versées selon deux de formules de calcul, selon qu'il s'agit du régime général ou des régimes complémentaires. La formule de calcul de la retraite pour le régime général consiste à attribuer une pension égale à une fraction du salaire moyen, modulée selon des conditions de durée de cotisation et d'âge (cf. encadré ci-dessous).

Encadré n° 0.2 : formule de calcul simplifiée du montant de la retraite dans le régime général

Actuellement, la formule du régime général est la suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Retraite} \\ & = \\ & \text{Salaire annuel moyen} \times \text{taux de remplacement} \\ & \times \frac{\text{durée de cotisation}}{\text{durée de cotisation au taux plein}} \end{aligned}$$

Le salaire annuel moyen correspond à la moyenne des salaires sur une période donnée. Actuellement, il s'agit des 25 meilleures années de salaires. Avant d'entrer dans le calcul de la moyenne, chaque salaire est actualisé selon un coefficient, qui est actuellement celui de l'inflation. Ce sont les « salaires portés au compte ».

Le taux de remplacement est de 50%.

La durée de cotisation de l'ouverture du taux plein est actuellement de 43 ans. Il s'agit du taux plein, car si la durée de cotisation est réelle est inférieure, alors la pension sera inférieure à 50% du salaire annuel moyen.

L'âge joue aussi un rôle dans la détermination du montant de la retraite. Actuellement, l'âge légal de départ en retraite se situe à 62 ans. Cela signifie que les départs en retraite sont possibles à partir de cet âge, mais que le taux plein n'est atteint que pour durée de cotisation de 43 années. Pour chaque trimestre « manquant », la pension est baissée de 1,25%, soit une baisse de 5% par année « manquante ». En revanche, l'âge du taux plein permet l'ouverture de sans que ces pénalités soient appliquées en raison des trimestres manquants. Actuellement, est atteint au plus tard à 67 ans.

La formule de calcul des régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO repose sur le nombre de points accumulés. Ces points sont calculés sur toute la carrière et résultent de l'application d'un taux de conversion, appelé « prix d'achat du point », aux cotisations versées. Les points accumulés sont ensuite convertis en montant de retraite, au moment de la liquidation, selon un autre coefficient de conversion, appelé « valeur du point » (cf. encadré ci-dessous).

Encadré n° 0.3 : formule de calcul simplifiée du montant de la retraite des régimes complémentaires

$$\text{Retraite} = \sum(\text{point}) \times \text{valeur du point}$$

Avec :

$$\sum(\text{point}) = \sum\left(\frac{\text{cotisation}}{\text{prix d'achat du point}}\right)$$

Deux différences majeures existent ainsi entre les deux formules de calcul. Celle du régime général raisonne par rapport à un salaire moyen et ne choisit qu'une partie des salaires de la carrière pour le calculer. La formule des régimes complémentaires raisonne par rapport aux cotisations versées sur toute la carrière, en les convertissant en points.

I.2 Les acteurs : gouvernements, administrations, syndicats et patronat

Le retournement¹² que nous cherchons à expliquer dans cette thèse est celui du régime général et des régimes complémentaires du secteur privé. Cela nous amène à nous intéresser aux acteurs qui jouent un rôle dans la modification des régimes de retraite.

¹²Pour rappel, le retournement correspond à un changement de période caractérisé par le passage d'un type de réforme des retraites à un autre : des réformes avantageuses aux retraités, aux réformes désavantageuses aux retraités.

Il s'agit pour le régime général tout d'abord du gouvernement, qui choisit les taux de cotisation, la durée de cotisation et la formule de calcul des pensions. Le gouvernement, cela signifie pour nous le Président, le Premier ministre, les ministères des Affaires sociales et de l'Économie et du Budget. L'administration recouvre la direction de la Sécurité sociale (DSS), la direction du Budget (DB), le Commissariat Général au Plan (CGP), la Direction de la Prévision et dans une moindre mesure la direction du Trésor. Etant donné les circulations d'acteurs, de notes et de positions entre les administrations et ministères sociaux et budgétaires, nous adopterons les termes d'administration sociale pour désigner la DSS et le ministère des Affaires sociales, et d'administration budgétaire pour désigner la DB et le ministère du Budget.

Les acteurs syndicaux et patronaux tentent régulièrement d'influencer le régime général par leurs revendications et les consultations organisées avec le gouvernement. Nous avons choisi parmi ces acteurs de nous intéresser à la CGT et à la CFDT, qui sont les acteurs syndicaux les plus importants.

Ce choix résulte aussi des sources : FO n'offre pas la possibilité de consulter ses archives. Mais il résulte aussi des possibilités matérielles et temporelles de ce qu'il est possible de faire dans un travail de thèse en termes de consultations de sources d'archives. Aussi avons-nous choisi de ne pas intégrer dans le cœur de notre analyse la CGC et la CFTC dont le pouvoir est moins important que celui de la CGT ou de la CFDT. Nous avons choisi de suivre pour le patronat le CNPF et l'UIMM, également pour des raisons d'influence¹³ dans le paysage patronal, de sources et de limites matérielles et temporelles du travail de thèse.

Concernant les régimes complémentaires, les acteurs qui comptent sont les syndicats « représentatifs », parmi lesquels nous avons retenu la CGT et la CFDT, et le patronat, au sein duquel nous avons choisi l'acteur très largement majoritaire qu'est le CNPF¹⁴. La CGT, la CFDT, la CGC, la CFTC et FO sont les syndicats désignés comme représentatifs par la loi (Adelheid 2000, Freyssinet et de Terssac 2003). Dans le cadre de négociations d'accords paritaires comme à l'AGIRC ou l'ARRCO, le camp syndical représente la moitié des voix du conseil d'administration, et le patronat l'autre moitié. Il suffit ainsi qu'un seul syndicat signe avec le patronat pour qu'un accord soit validé. Ces acteurs prennent de manière

¹³L'UIMM est historiquement la fédération la plus puissante du patronat, au moins jusque dans les années 1990. Voir Fraboulet (2007), et Offerlé (2009, 2013)

¹⁴ Cette situation ressort de l'analyse de nos archives. Sur les rapports entre CGPME et CNPF et le poids supérieur de ce dernier dans les relations avec le gouvernement et les syndicats, voir notamment Guillaume (1987 et 2004).

paritaire les décisions relatives aux taux de cotisation, à la durée de cotisation et au calcul des pensions complémentaires (dont les taux de conversion entre l'argent et le point). Le gouvernement compte parfois dans ce processus de décision également en ce qu'il encourage les syndicats et le patronat à aboutir à un accord. En outre, si les partenaires sociaux ne trouvent pas d'accord, le gouvernement peut décider à leur place¹⁵.

I.3 La période : entre les années 1970 et les années 1990, la centralité des années 1980

Ce sont ainsi ces régimes et ces acteurs que nous allons suivre entre les années 1970 et 1990, avec au cœur de notre analyse l'« énigme » de l'écart entre les réformes de 1983 et 1993. En effet, en 1983, l'âge de départ minimal à la retraite est abaissé à 60 ans pour le régime général et les régimes complémentaires, tandis qu'en 1993, la durée de cotisation nécessaire pour partir à la retraite sans pénalité passe de 37,5 ans à 40 ans. Par ailleurs, l'indexation des retraites et des salaires portés aux comptes devient moins avantageuse en passant des salaires aux prix, ces derniers augmentant alors moins vite. Cette année 1993 marque ainsi le début d'un processus de réforme où la durée de cotisation et l'âge de départ minimal vont progressivement augmenter dans tous les régimes, tandis que les indexations deviennent de moins en moins favorables aux retraités.

Nous avons choisi l'année 1993 comme fin de période, car la réforme de cette année est ensuite répliquée aux différents régimes de base jusqu'à aujourd'hui, dans les années 2010. Il ne s'agit pas de défendre l'idée selon laquelle tout se joue en 1993 et que les réformes suivantes sont des copies aisément appliquées, mais de donner à voir la genèse de la réforme « matricielle » des réformes de la période dans laquelle nous sommes situés. En effet, la forme de la réforme de 1993 rencontre des résistances de mouvements sociaux, entre 1993 et 2014, mais c'est bien elle qui est étendue au sein du système de retraite français.

¹⁵ Voir Freyssinet et de Tersac (2003) pour une explication de la portée et des conditions de validité des accords paritaires.

Le tableau suivant reprend ainsi la liste des réformes appliquées aux régimes de base qui viennent après 1993 :

Tableau n° 0.1 : Réformes des régimes de retraite de base depuis 1993

Année	Calcul du salaire annuel moyen	Hausse de l'âge minimal de départ retraite (60 ans en 1983)	Hausse de la durée de cotisation à... (37,5 ans en 1983)	Passage d'une indexation ...	Régimes concernés
1993	Passage des 10 aux 25 meilleures années		40 ans	Des salaires aux prix	Régime général et alignés
2003			41,5 ans	Des salaires aux prix	Ensemble des régimes de retraite à l'exception des « régimes spéciaux »
2008			40 ans	Des salaires aux prix	« Régimes spéciaux »
2010		à 62 ans			Tous les régimes
2014			43 ans		Tous les régimes

Les réformes des régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO défavorables aux retraités débutent quant à elles en 1994, se poursuivent notamment en 1996 et en 2001. Ces différentes réformes augmentent le taux de cotisation en même temps qu'elles abaissent le taux de rendement et la valeur de l'indice d'indexation des pensions (Charpentier 2014).

II. La thèse et ses contributions à la littérature

Nous cherchons dans ce travail à montrer les liens entre le retournement des retraites et tout à la fois le basculement des politiques de l'emploi et le virage assuranciel qui se dessine peu à peu au sein de la Sécurité sociale des retraites. Après avoir explicité cette thèse, nous détaillons ses apports à la littérature.

II.1 Le retournement des politiques de retraites du fait du basculement des politiques de l'emploi et du virage assuranciel

Le retournement des retraites est tout d'abord fortement lié au basculement des politiques de l'emploi qui se produit au cours des années 1980.

Au cours des années 1970, alors que le chômage commence à s'installer en France, les politiques de retraite commencent à être mises au service de celles de l'emploi. Cela passe dans un premier temps par la multiplication des dispositifs de préretraite et l'abaissement de l'âge de la retraite. La politique de l'emploi consiste alors à ajuster la population active au volume d'emplois. Puis, à partir de 1983, un basculement intervient avec l'adoption d'une politique de désinflation compétitive. Cette nouvelle politique de l'emploi va conditionner à son tour le contenu des politiques des retraites, mais en leur donnant un tout autre contenu. Cela se traduira d'une part par la réduction des préretraites et d'autre part par la compression du circuit financier des retraites qui s'organise au travers de quatre évolutions paramétriques : la fin de la hausse du taux de cotisation, la hausse de la durée de cotisation et la baisse relative du niveau des pensions par la hausse de la durée du salaire de référence et l'indexation sur les prix au lieu des salaires.

Le virage assuranciel de la Sécurité sociale des retraites qui se dessine peu à peu va venir quant à lui renforcer l'effet du basculement des politiques de l'emploi. Ce virage se produit entre la fin des années 1960 et les années 1990. En partie documenté par la littérature¹⁶, il consiste en la transformation successive de quatre éléments qui vont conduire à rapprocher la Sécurité sociale des retraites de la norme de l'assurance privée. Il s'agit de la séparation comptable des

¹⁶ La multiplication des indicateurs statistiques et comptables de la retraite comme récupération (cf. tableau ci-dessus) est documentée par Le Lann (2013 et 2014). La présence de cette idée dans les discours administratifs et syndicaux l'est aussi par Nicolas Castel (2008, 2009) et Friot (2010).

risques, de la mise en place d'une « frontière contributive », du développement d'une représentation de la retraite comme une récupération sur une accumulation d'unités de temps et/ou d'argent, et enfin du renforcement de la norme de l'équilibre budgétaire (Tableau 0.2).

Tableau n° 0.2 : Description et temporalité des quatre éléments du virage assurantiel

Éléments du virage assurantiel	Description	Année
Séparation comptable des risques	Le risque retraite est séparé comptablement des risques maladie et famille. La cotisation commune à la maladie et aux retraites est séparée en deux cotisations toutefois distinctes (mais les transferts entre branches de risques se poursuivent malgré tout).	À partir de 1967
Frontière contributive	Le circuit financier des retraites contributives est séparé des prestations de retraites non-contributives ¹⁷ .	À partir de 1993
La retraite comme récupération	La retraite est considérée comme une récupération sur une accumulation individuelle d'unités (temps ou argent).	À partir de la fin des années 1970
Équilibre budgétaire	Si les cotisations d'un régime sont inférieures aux prestations qu'il verse, l'Etat ne peut pas le subventionner et le régime doit alors s'endetter.	À partir de 1993

Lecture de la première ligne du tableau : la séparation comptable des risques signifie que le risque retraite est séparé comptablement des risques maladie et famille, à partir de 1967.

¹⁷Si un individu ne verse pas suffisamment de cotisations, il se retrouve de l'autre côté de la frontière contributive, car il bénéficie alors des revenus de l'assistance.

Les acteurs administratifs participent à la mise en œuvre de ce virage assurantiel, pour augmenter l'arrimage des politiques de retraites à celles de l'emploi par la désinflation compétitive au cours des années 1980 et 1990.

En effet, des acteurs administratifs mobilisent l'idée de la retraite comme une récupération sur un stock d'unités accumulées dans le but de compresser les dépenses de Sécurité sociale des retraites. Leur objectif est alors de réduire le coût du travail. De plus, certains de ces acteurs revendiquent la fin du financement des déficits de la Sécurité sociale des retraites par les excédents de la branche famille ou des transferts versés par l'Etat. Cette autonomie financière posséderait selon eux la vertu d'incliner les gestionnaires de régimes à la modération des dépenses de retraites, dans le but contrôler le coût du travail.

Nous rendons compte de cette histoire en tâchant de la contextualiser à partir d'une attention aux controverses qui la parsèment et aux moments de basculement des politiques des retraites. Au final, le basculement de la politique de l'emploi représente un basculement de forces : le patronat, la DSS, la DB et la CFDT l'adoptent. Seule la CGT reste favorable à un ajustement de la population active au volume d'emploi et à une politique de l'emploi alternative à celle de la désinflation compétitive. Par ailleurs, ces mêmes trajectoires se retrouvent à propos des usages de la contributivité : cette notion est progressivement adoptée pour à la fois problématiser les retraites et, du point de vue de l'administration, pour les réformer par la compression des dépenses. A la même époque, la retraite par répartition est de plus en plus comparée avec la retraite par capitalisation. Cette mise en comparaison fonctionne dans une certaine mesure comme une mise en équivalence. Elle se traduit notamment par l'acceptation par la CFDT d'une part de capitalisation dans un système de retraites conçu en termes de « piliers »¹⁸, une conception également défendue par l'administration et le patronat. A nouveau, la CGT s'oppose à ces piliers incluant la capitalisation dans le dernier d'entre eux.

¹⁸ Les trois piliers de la retraite sont composés de la manière suivante :

- le premier pilier constitué du minimum et de la retraite de base,
- le second pilier constitué des régimes complémentaires,
- le troisième pilier constitué des régimes facultatifs par capitalisation individuelle ou collective.

Ces trois piliers ne recourent pas les trois piliers mis en avant par la Banque mondiale à partir de 1994 et les institutions européennes à partir de 1997 (voir Aprobets 2007). Les trois piliers mis en avant par ces organisations sont en effet les suivants :

- le premier pilier constitué du minimum,
- le second pilier constitué du régime de base et des régimes complémentaires,
- le troisième pilier constitué des régimes, facultatifs ou obligatoires, par capitalisation individuelle ou collective.

Les appels à une séparation entre l'assurance et l'assistance a des répercussions sur les conceptions comme sur les réalisations du circuit financier de la retraite. Cette séparation est de plus en plus défendue au cours des années 1980 pour distinguer parmi les prestations de retraite celles qui relèveraient de l'assistance et celles relevant de l'assurance, tant pour qualifier des prestations que demander une séparation de leurs circuits financiers. Nous verrons toutefois que si cette frontière est institutionnalisée en 1993 par la création du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) qui finance les prestations de solidarité. Ce fonds est financé par la Contribution Sociale Généralisée (CSG) qui est considérée comme un impôt et non une cotisation¹⁹. Le tracé de la frontière contributive dépend des intérêts et des rapports de force entre acteurs impliqués dans la lutte pour la modification du circuit financier des retraites. La DSS et la DB se livrent en effet une lutte sur le gouvernement du FSV et la liste des prestations²⁰ qu'il devrait financer. La contributivité est alors parée d'une connotation morale et se trouve enrôlée au service d'intérêts divers, selon les stratégies propres aux acteurs. La multiplication des usages de cette norme aux multiples sens participe du virage assuranciel : chacune des définitions de la contributivité contient l'idée d'une retraite pensée comme un retour sur une accumulation d'unités le plus souvent monétaires.

A l'issue de cette thèse nous disposerons d'une sociogenèse de la période présente, qui commence en 1993 avec l'inauguration des réformes défavorables des retraites. Cela nous permettra de constater que les réformes des retraites, loin de répondre à une causalité démographique, ont été largement déterminées par l'adoption d'une nouvelle politique de l'emploi par la désinflation compétitive. Nous pourrions constater que la distinction aujourd'hui tenue pour évidente entre le contributif et le non contributif au sein des retraites (du fait notamment de sa réalisation pratique dans le circuit financier) est en fait le résultat d'un processus de naturalisation. La naturalisation de la notion de contributivité est obtenue à l'issue de controverses, aux cours desquelles les acteurs, bien que n'utilisant pas les mêmes définitions ou n'en faisant pas le même usage ont fini par s'accorder pour l'institutionnaliser par la fabrique d'un nouveau circuit financier (permettant le financement par la fiscalité de la part non-contributive des retraites)

Cette thèse apporte principalement des contributions à deux littératures, abordées dans la section suivante.

¹⁹ Toutefois, la cour européenne de justice considère la CSG comme une cotisation sociale.

²⁰ Nous verrons ainsi que le financement du minimum vieillesse ne fait pas débat entre la DSS et la DB, à la différence d'autres financements, tels que celui des cotisations versées durant les périodes de chômage, ou de la durée de cotisations en l'échange de l'éducation des enfants.

II.2 Apports à l'histoire de la Sécurité sociale et aux travaux de socio-économie du social

Ce travail de thèse propose de dialoguer prioritairement avec deux littératures : l'une porte sur l'histoire de la sécurité sociale des retraites et l'autre sur la socio-économie du social.

Les retraites en France entre les années 1970 et 1990 : une histoire qui reste à faire

Rares sont les travaux d'histoire récente sur les retraites en France. Valat (2001) arrête son histoire de la Sécurité sociale en 1967, en insistant davantage sur la branche maladie. Capuano (2018) fait une histoire de longue durée entre le XIX^{ème} siècle et le début du XXI^{ème}, centrée sur la dépendance et l'assistance aux personnes âgées. Reimat (1996, 1997, 2001 et 2003) présente une histoire quantitative des retraites entre le XIX^{ème} et le XX^e siècle. Notre travail propose ainsi de contribuer à la connaissance historique des régimes de retraite du secteur privé salarié en France, entre les années 1970 et 1990.

Ainsi la littérature en histoire de la Sécurité sociale est relativement peu conséquente pour la période récente (à partir des années 1970), comme le déplorait déjà Fukusawa en 2002 (Fukusawa 2002). Depuis cette date, les choses n'ont pas beaucoup évolué : les recherches sur l'histoire de la Sécurité sociale prenant pour objet une période postérieure aux années 1960 sont toujours aussi rares, et bien moins abondantes que d'autres consacrées aux mouvements sociaux, au syndicalisme ou à l'Etat. Les travaux d'histoire de la Sécurité sociale portant sur des périodes antérieures sont traversés par un débat sur les ruptures et les continuités entre les années 1930, la période de Vichy et les années 1940. Les travaux historiques s'arrêtent la plupart du temps au plus tard dans les années 1960. Ainsi l'ouvrage de référence de Hatzfeld (1971) s'arrête en 1945. Les travaux de Hesse et Le Crom (2000, 2001) portent sur *la protection sociale sous le régime de Vichy* (2001) ou les « fondements ambigus de la Sécurité sociale au tournant des années quarante » (2000). Michel Dreyfus (2001, 2008, 2015) a étudié l'histoire de la mutualité, sous l'angle de ses liens avec les syndicats, entre 1852 et 1967 (2001) ou encore sur « la protection sociale libre et volontaire, notamment mutualiste, jusqu'aux années 1930 » (2015), ou sur l'« histoire d'une mutuelle en particulier, la MGEN entre 1946 et 2006 » (2008). Valat (1994) propose une

histoire de « Résistance et Sécurité sociale » entre 1941 et 1944 ainsi qu'une *Histoire de la Sécurité sociale* qui s'arrête en 1967. Kocher-Marboeuf (2004) fait une biographie historique de Jean-Marcel Jeanneney qui a été ministre des Affaires en 1967 et par laquelle il documente les débats sur la Sécurité sociale autour de cette année. Il est possible de citer Charpentier (2014) sur l'histoire des retraites complémentaires entre 1945 et 2014²¹.

Les retraites et la socio-économie du social : les apports d'une sociologie historique

Une autre littérature non fondée sur des travaux d'archives, mais adoptant une perspective historique, s'intéresse au « social » (c'est-à-dire, selon les cadrages retenus, à l'Etat social, à la protection sociale ou à la Sécurité sociale) et aborde de ce fait la question des retraites. Ce champ de littérature se situe au croisement d'approches politistes, économiques et sociologiques, auxquelles notre travail sur archives propose de contribuer sur trois points détaillés ci-dessous.

En tout premier lieu, notre travail dialogue avec les travaux portant à la fois sur l'installation d'une frontière contributive pour décrire les retraites et organiser leur circuit financier au cours des années 1980 et 1990, ainsi que sur le glissement des idées et des catégories statistiques et comptables concernant la retraite vers la capitalisation, qui s'opèrerait au moins depuis les années 1980. Bernard Friot (2010), Yann Le Lann (2013) et Nicolas Castel (2009) étudient tous les trois la frontière contributive, au niveau des savoirs et des outils utilisés par les acteurs pour débattre des retraites et porter ou critiquer leur réforme. Ils documentent aussi la montée en puissance d'une représentation de la retraite comme une épargne ou un retour sur investissement, une idée à l'œuvre dès la fin des années 1940 avec la création de l'AGIRC qui se développe avec les régimes complémentaires au cours des années 1950 et 1960. Selon ces auteurs, décrire la retraite comme un retour sur investissement fabrique de l'équivalence entre la retraite par répartition et celle par capitalisation, au sein d'un débat public qui prend forme en France dans les années 1990. Les assurances, les banques, une partie du CNPF, les partis de droite et une partie du parti socialiste sont favorables à l'introduction d'une dose plus ou moins grande de capitalisation en France, au cours des années 1990. Les syndicats s'y rallient tous

²¹François Charpentier a mené une carrière de journaliste spécialiste des retraites.

progressivement au cours de cette décennie. Le débat est plus polémique entre économistes (Blanchet 1998, Davanne et al 1998, Lordon 2001, Fondation Copernic 2002). Ce débat est lui-même étudié par des politistes comme Bruno Palier (2004) et Mickaël Ciccotelli (2014). La temporalité située dans les années 1990 de ce débat sur la répartition et la capitalisation est questionnée par le recours aux archives qui nous apprennent en effet que celui-ci existe dès le début des années 1980 au sein de la CFDT et de la CGT. Il ne s'agit alors pas de « fonds de pension » comme dans les années 1990, mais de « retraite par capitalisation », et « d'épargne retraite » alors comprise comme une sorte d'assurance vie. Par ailleurs la mise en équivalence de la répartition et de la capitalisation prend, selon les moments et selon les syndicats, des formes diverses qui sont loin de ne dépendre que d'une évolution ou d'une conversion idéologique. Le recentrage de la CFDT au début des années 1980 joue certes un rôle dans la position du bureau national de la centrale syndicale exprimée par rapport aux marchés financiers et à l'épargne retraite, mais cette position résulte aussi de luttes de pouvoirs entre acteurs internes au syndicat qui sont plus ou moins favorables à la capitalisation.

Le deuxième point porte sur les différentes conceptions de la Sécurité sociale des retraites selon les acteurs et les auteurs. Des auteurs comme Ewald (1986) ou Robert Castel (1995) conçoivent par exemple les retraites au travers du prisme du risque social. Elles seraient, au même titre que les accidents du travail, la réponse apportée à un risque né de conditions sociales bien particulières et liées à la société industrielle, dont la prise en charge est collective et permise par la généralisation du salariat²². D'autres auteurs comme Ramaux (2013) ou Delouette et Le Lann (2018) questionnent en revanche cette notion de risque. En particulier, pour Ramaux (2013) les retraites ont répondu à une définition par le risque social au début du XXe siècle, mais après la Seconde Guerre mondiale, une autre finalité principale est venue la remplacer : la recherche d'un mieux vivre. Nous verrons que cette lecture de l'évolution de la définition des retraites est confortée par le repérage que nous avons fait des problématisations utilisées par les acteurs syndicaux comme par des hauts fonctionnaires du social en poste au ministère des Affaires sociales ou à la DSS entre les années 1945 et 1970.

Le troisième point concerne les éléments complémentaires sur les jeux des acteurs qu'un travail sur archives permet d'apporter pour éclairer les discours et positions d'acteurs, comme la fabrique des institutions. La littérature sur la Sécurité sociale des retraites, qu'elle soit politiste comme chez Palier (2003, 2004, 2005) et Bec (1998 et 2014), sociologique chez Friot (1999. 2010), Nicolas Castel (2009) et Le Lann (2013), ou économique comme chez Ramaux (2012) et Zemmour (2012) s'intéresse en effet aux niveaux des idées, des logiques, des institutions et des politiques.

²² Robert Castel (1995) lie ainsi la crise de la sécurité sociale à celle du salariat qui débute dans la deuxième moitié des années 1970..

Nous lisons dans leurs récits des affrontements d'idées, de conceptions et de logiques, ainsi que des changements d'institutions et des variables économiques et démographiques. Ces auteurs livrent une analyse des transformations de la protection sociale au croisement de l'économie politique et de la socioéconomie. Notre thèse propose de suivre ce fil entre idées, intérêts et politiques en adoptant une méthode de sociologie historique. En effet, ces auteurs indiquent l'existence de jeux d'acteurs, aux stratégies et intérêts proches ou éloignés, sans les étudier toutefois en détails du fait de l'accent porté sur l'analyse de discours, d'institutions, des effets des tendances démographiques et de la crise économique et de la caractérisation d'un changement de régime de politique économique et sociale. Notre thèse propose justement une étude plus précise des acteurs. Grâce aux archives, nous avons en effet eu accès à certaines coulisses des évolutions de leurs discours, leurs positions et leurs stratégies. En particulier, le virage assurantiel peut incontestablement se lire à l'aune de l'adoption grandissante de normes passant du collectif à l'individu (Le Lann 2010 et 2013, Le Lann et Lemoine 2012) pour décrire, compter, comptabiliser, projeter les retraites, mais aussi pour juger de leur justice²³. Cependant, cette thèse permet aussi de montrer les éléments de ce virage utilisés par les acteurs de l'administration pour conformer les retraites à la nouvelle politique de l'emploi des années 1980. L'adhésion à ces évolutions relève de motivations complexes entrelaçant motifs moraux et calculs financiers. Par exemple, au sein de la CFDT, on verra que la frontière contributive est devenue une revendication parce que son installation dans le circuit financier des retraites était vue comme une manière de le rendre plus juste, mais aussi parce qu'elle permettait de rétablir les équilibres financiers du régime général, et de sauvegarder par la même occasion la position de pouvoir des syndicats dans les caisses de la Sécurité sociale.

En fait, ce décalage analytique permis par le matériau archivistique renvoie plus largement à une démarche de sociohistoire mise en œuvre dans notre thèse.

²³ Ce glissement du collectif à l'individuel dans les normes de justice est aussi analysé à l'échelle plus large des styles de gouvernements par des auteurs de sciences politiques. Voir à ce sujet notamment Bezes (2011), Bezes et Demazière (2011), Cole et Jones (2005), Serré (2018), Smith (2000), Dardot et Laval (2009), Desrosières (2012 et 2014), Jobert et Théret (1994), Jobert (1994)

III. Une sociohistoire du retournement des retraites : suivre les problématisations, enquêter sur les circuits financiers, rendre compte des jeux d'acteurs

Notre thèse propose de faire une sociohistoire du retournement des retraites. Après quelques considérations épistémologiques, nous présentons notre cadre analytique en abordant ses notions principales, ainsi que son inscription dans une sociologie des controverses et des politiques publiques.

III.1 Genèse du présent, pouvoirs des acteurs, mise en récit

La sociohistoire, selon Gérard Noiriel (2006) et Robert Castel (2013), s'intéresse à la genèse du présent, aux relations de pouvoir passées entre acteurs ou groupes d'acteurs, et à leurs conséquences actuelles.

Notre thèse s'inscrit dans cette démarche, en partant d'un questionnement initial sur la période dans laquelle nous nous trouvons actuellement qui est celle d'une succession de réformes défavorables aux retraités en France. Depuis 1993, ces réformes approfondissent un même mouvement composé des trois points suivants : faire partir en retraite plus tard, avec des montants moins importants qu'en l'absence de réforme, et en évitant de recourir au taux de cotisation pour égaliser les ressources des régimes à leurs dépenses.

Notre démarche consiste donc à chercher les origines et les conditions de possibilité de l'ouverture de cette période en 1993, par un travail de sociohistoire. Nous avons consulté des archives et réalisé des entretiens, afin de trouver des informations sur les relations entre acteurs ayant abouti à la construction du cadrage actuel des réformes des retraites. Nous proposons de démarrer cette enquête dans les années 1970, au moment où se noue une connexion durable entre politiques de l'emploi et de politiques des retraites dont la transformation aboutit au cadre de la réforme de 1993.

La démarche de sociohistoire repose sur la proposition selon laquelle les acteurs « font » l'histoire. Simple d'apparence, cette phrase implique qu'en dépit de toutes les évolutions de grandes variables « structurelles », leurs médiations par les acteurs sont toujours présentes. Les luttes entre acteurs ne cessent jamais. Il importe de les retrouver derrière les

justifications des réformes des retraites s'appuyant sur ces grandes variables²⁴, ou sur les histoires officielles des retraites qui effacent les traces d'oppositions aux réformes ou les relèguent dans des postures qualifiées de « dépassées ». S'intéresser à l'histoire des positions et préoccupations des acteurs permet de mieux comprendre les réformes qui depuis 1993 ont modifié progressivement et défavorablement la situation économique des générations de retraités.

La sociohistoire proposée dans cette thèse entrelace trois niveaux d'analyse. Le premier est celui du récit des événements importants de la vie politique, économique et sociale française des années 1970 aux années 1990. Il nous permet de mieux comprendre le contexte du retournement des retraites. Le deuxième est celui des jeux entre acteurs, que nous suivons au travers de leurs activités de problématisations et de leurs luttes et alliances pour modifier le circuit financier des retraites. Le troisième niveau est celui de moments définis comme particulièrement importants pour observer le retournement des retraites en lien avec le basculement des politiques de l'emploi et le virage assuranciel.

Grâce à ce récit d'événements, à l'analyse du jeu des acteurs, et à la reconstitution des moments de la thèse, nous aboutissons à une périodisation dessinant trois périodes des retraites (1967-1975 ; 1975-1983 ; 1983-1993) au sein desquelles une certaine stabilité des relations entre acteurs, de leurs problématisations et des circuits financiers, peut s'observer. Les trois premiers chapitres suivent ces périodes et cherchent à comprendre le passage de l'une à l'autre, notamment concernant les liens entre politiques des retraites et de l'emploi, tandis que le quatrième englobe la totalité des trois périodes et suit la façon dont le virage assuranciel vient renforcer les évolutions décrites.

Pour Gérard Noiriel (2006)²⁵, la sociohistoire est davantage une démarche analytique, méthodologique et épistémologique qu'une approche théorique du social. Elle revêt en ce sens un certain a-théorisme qui la rend compatible avec de multiples approches sociologiques traitant des relations de pouvoir entre acteurs, et plus largement de processus sociologiques.

La sociohistoire développée dans cette thèse recourt à la sociologie des controverses, et à celle des politiques publiques et à celle des justifications en leur empruntant notamment la notion de problématisations. Les deux sections suivantes sont consacrées à la définition des notions centrales du cadre analytique mis en œuvre dans ce travail, ainsi qu'à son positionnement par rapport aux courants sociologiques dont il s'inspire.

²⁴Par exemple « la crise économique » ou « le vieillissement démographique ».

²⁵ Sur l'épistémologie et la méthodologie de la sociohistoire, voir aussi Guibert et Jumel (2011). De nombreux travaux mettent en œuvre cette démarche, et notamment Noiriel (1995), Laurens (2006), Chartier (2011), Payre et Pollet (2013), Hmed (2006), Blanchard (2012).

III.2 Une sociohistoire des problématiques, des circuits financiers et des jeux d'acteurs

Nous justifions dans cette section notre intérêt pour les notions de problématiques, de circuits financiers et de jeux d'acteurs, dont l'usage est central dans notre exposé et nous levons de possibles équivoques qui les entourent.

Les problématiques : problèmes, solutions et activités sociales de construction

Problématiser renvoie au processus de construction de problèmes, de légitimations et de solutions. Problématiser suppose aussi de critiquer des problèmes ou des solutions jugées illégitimes ou irréalistes. La problématisation recouvre donc deux sens : elle désigne le problème une fois construit sous la forme d'un discours associé à des solutions perçues comme légitimes et réalistes, ainsi que l'activité sociale de construction de ce problème et de ces solutions

Nous verrons au cours de la thèse qu'au sein de chaque problématisation, une ou plusieurs finalités sont attribuées aux retraites et plus largement à la Sécurité sociale. Quatre d'entre elles se retrouvent plus ou moins fréquemment selon les époques :

- l'assurance contre un risque social qui est celui de ne plus pouvoir travailler à partir d'un certain moment,
- le mieux vivre ou la fin de la misère,
- la réduction des inégalités entre classes sociales par la redistribution des revenus,
- le règlement du problème de l'emploi par la baisse du taux de chômage.

La distinction entre le processus de construction et le discours d'arrivée est importante dans la mesure où elle permet de repérer des écarts entre ce que les acteurs identifient comme problème, et ce qu'ils vont formuler. Nous verrons ainsi qu'il arrive que des acteurs passent sous silence dans leurs discours des éléments qu'ils jugent problématiques mais dont la publicisation desservirait la stratégie qu'ils poursuivent.

La littérature liée à cette notion de problématisation est très importante en sociologie et en science politique, comme par exemple les travaux de Lemoine (2011) sur les problématiques successives de la dette publique en France, ou ceux de Barthe (2003) sur le nucléaire en France ²⁶.

Les circuits financiers : le trajet de l'argent et les infrastructures qui le permettent

Par circuit financier, nous désignons à la fois :

- le trajet de l'argent d'un point de départ à un point d'arrivée,
- les infrastructures qui rendent possibles le trajet de cet argent. Le terme d'infrastructure comprend les organisations et les caisses par lesquelles circule l'argent, mais aussi les règles de son aiguillage. Ces règles peuvent concerner la répartition de l'argent selon les caisses et selon les bénéficiaires finaux, ou le temps de circulation de l'argent dans le circuit.

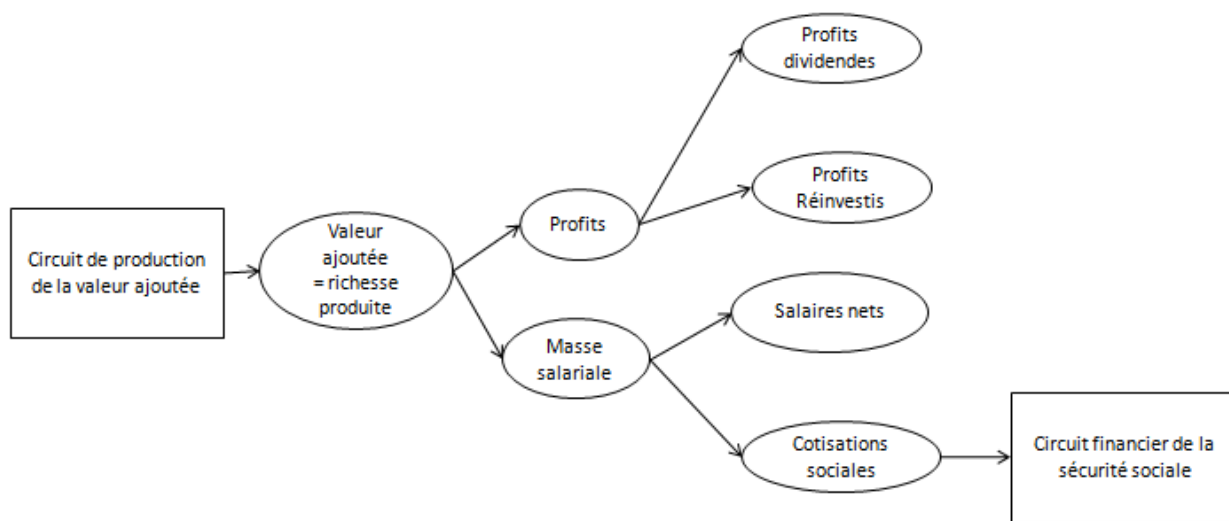
Les flux d'argent de la Sécurité sociale qui y transitent sont considérables. En 2018, les dépenses du régime général de la Sécurité sociale s'élèvent à 395 milliards d'euros. 127 milliards d'euros sont dépensés pour le régime général des retraites, qui verse des pensions à 14 millions de retraités. Le PIB, qui équivaut à la richesse produite et monétisée en France sur une période donnée s'élève en 2018 à 2.350 milliards d'euros. Le régime général de Sécurité sociale (santé, famille et retraite) représente ainsi 17% du PIB et les dépenses vieillesse du régime général 6%. Les dépenses des régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO s'élèvent en 2018 à 82 milliards d'euros, soit 3,5% du PIB. Par ailleurs, l'ensemble des régimes de retraites – qui correspond au régime général des retraites plus tous ceux qui ne sont pas dans le régime général de Sécurité sociale, c'est-à-dire ceux de la fonction publique, les « régimes spéciaux » et ceux des indépendants – que nous nommons dans la suite le « système de retraite », représente des dépenses de l'ordre de 17% du PIB²⁷.

²⁶Voir aussi Sawicki 2012, Frozel Barros 2019, Engeli 2009, Zittoun 2007, Sarrasin 2002, Guilleux 2011, Germain 2008, Idt 2008, Sauvêtre 2013, Warin 1999, Fouilleux 2000, Gourges et Hamzaoui 2009, PrévotEAU 2014, Ollivier-Trigalo 2013, Larbiou 2008, Etévé 2005.

²⁷ Source : Direction de la Sécurité sociale, « Les chiffres clés de la Sécurité sociale 2018. Edition 2019 », Source : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2019/CHIFFRES%20CLES%202019.pdf>, consulté le 23/06/2020.

Le schéma suivant donne à voir l'emplacement du circuit financier de la Sécurité sociale par rapport à la production de valeur ajoutée. Il permet de repérer les embranchements qui partent de la valeur ajoutée vers les profits et la masse salariale, et au sein de cette dernière entre les salaires nets, et les cotisations sociales salariales et patronales qui entrent dans le circuit financier de la Sécurité sociale. Chaque embranchement résulte de choix et de rapports de force qui aboutissent à faire entrer plus ou moins d'argent dans le circuit financier de la Sécurité sociale.

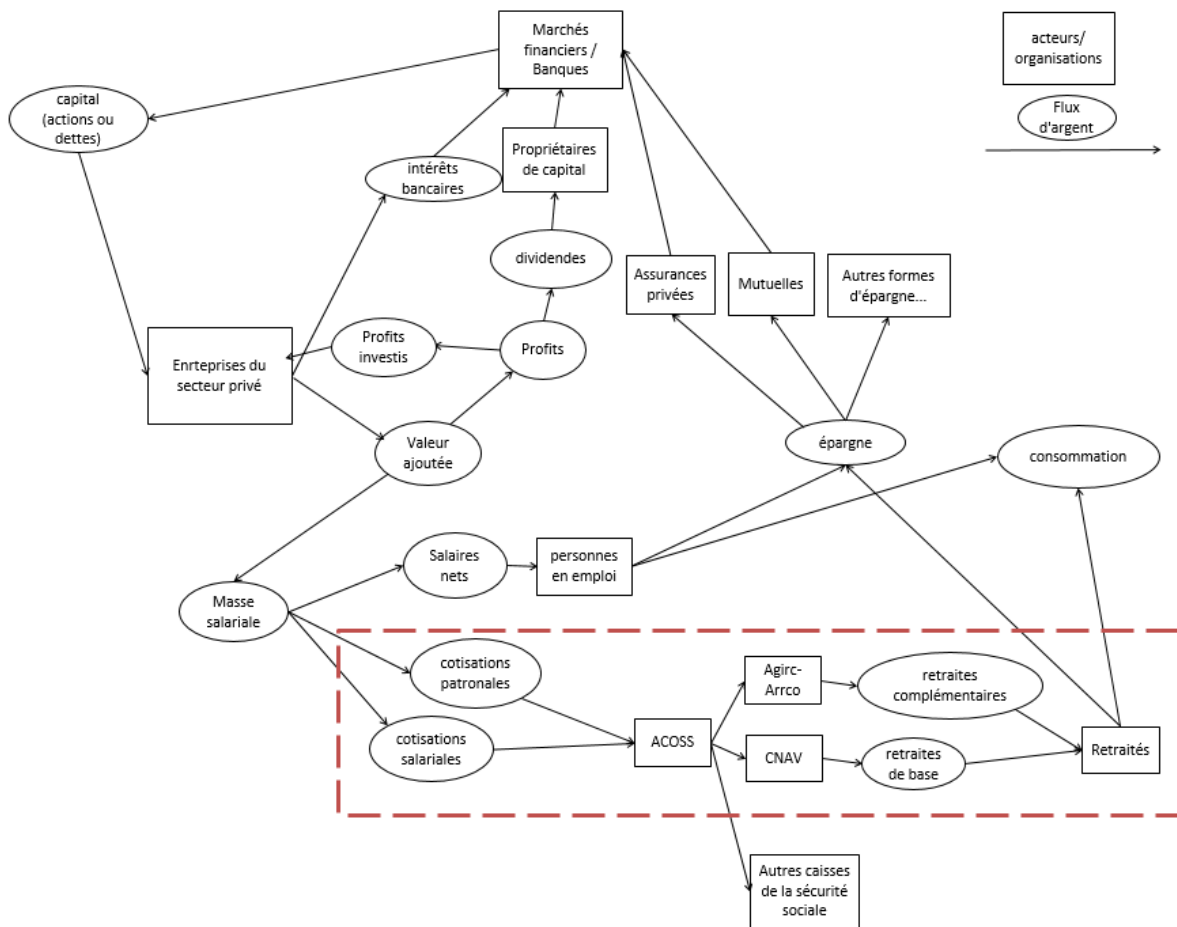
Schéma n° 0.1 : répartition de la valeur ajoutée entre les profits et la masse salariale



Lecture : chaque année, la valeur ajoutée produite est répartie selon les profits et la masse salariale (salaires nets et cotisations sociales). Les profits sont ensuite répartis entre les profits réinvestis, les impôts sur les sociétés et les dividendes. Les salaires bruts sont répartis entre les salaires nets et le circuit financier de la Sécurité sociale. Si une année n, le PIB est égal à 100, et que sa croissance entre l'année n et n+1 est égale à 5%, cela signifie que l'année n, 100 sont répartis entre profits et masse salariale, et l'année n+1, 105. NB : la valeur ajoutée correspond à la richesse produite sous forme monétaire et enregistrée ainsi le système d'enregistrement statistique de l'Etat. Ce schéma s'applique au secteur privé marchand salarié.

Le schéma ci-dessous propose une représentation du circuit financier des retraites, terme que nous utilisons pour désigner le circuit financier du régime général et celui des régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO. Ce circuit est représenté au sein d'un ensemble de circuits, dont celui de l'épargne qui occupera une place importante dans la définition de la politique de l'emploi au cours des années 1980.

Schéma n° 0.2 : représentation simplifiée du circuit financier des retraites (dans le cadre rouge), après 1967, et connexion avec d'autres circuits financiers



Lecture : l'argent issu de la production des entreprises privées est distribué entre les intérêts bancaires, les dividendes, les profits et la masse salariale. Cette dernière est répartie entre des cotisations patronales et salariales qui sont envoyées vers l'ACOSS, qui les distribue entre les caisses de Sécurité sociale. Parmi celles-ci, les caisses de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO versent des retraites de base et complémentaires aux retraités.

Ce schéma est incomplet car il ne s'applique qu'au secteur privé salarié et ne rend pas visible notamment la fiscalité des ménages et des entreprises.

Les volumes d'argent qui entrent et sortent du circuit financier des retraites sont décidés, pour le régime général, par le gouvernement, et, pour les régimes complémentaires de l'AGIRC et l'ARRCO, par les syndicats et le patronat. Étant donnée leur importance, ces différents acteurs sont intéressés à la modification du circuit financier, selon leurs stratégies, leurs revendications et leurs politiques publiques. Ces circuits sont le résultat d'activités de fabrication et l'objet de luttes de pouvoir.

Dans notre thèse, le terme de circuit financier des retraites²⁸ renvoie à celui du régime général de la CNAV et ceux des régimes complémentaires de l'AGIRC-ARCCO, ainsi qu'à leurs embranchements à d'autres circuits. Précisons également que le terme de sécurité sociale fait référence parfois selon les acteurs aux régimes de base, ou à ceux-ci plus ceux des régimes complémentaires. Lorsque nous employons cette expression, elle renvoie la plupart du temps à ce sens extensif (régimes de base et complémentaires du secteur privé). Précisons aussi que la définition même de ce qu'est la sécurité sociale fait débat, et ce dès les années d'après la Seconde guerre mondiale. Aussi nous a-t-il paru utile de ne pas figer le sens de ce terme pour cette thèse.

L'importance du circuit financier des retraites peut se comprendre à l'aune de son embranchement sur le circuit plus large de répartition de la valeur ajoutée produite, qui équivaut au PIB, c'est-à-dire à la richesse monétisée²⁹ produite en France. Le schéma n°0.1 donne une représentation de la valeur ajoutée produite au sein du secteur privé salarié³⁰. Cela nous permet de préciser ce que nous entendons par circuit financier des retraites. Il correspond à celui du régime général et des régimes complémentaires, étant donné que ces régimes et leurs réformes constituent notre objet principal, et à leurs connexions avec d'autres circuits.

La littérature sur les circuits financiers est peu abondante en sociologie. Ce travail propose donc d'y contribuer. Valat (2001) s'intéresse aux circuits financiers dans son *Histoire de la Sécurité sociale* jusqu'en 1967 où de nombreux schémas de circuits financiers explicitent les positions des acteurs, notamment pour contextualiser les problèmes de

²⁸ Et aussi celui de circuit financier de la Sécurité sociale des retraites.

²⁹ Il s'agit de richesse monétisée éventuellement via des conventions. Elle ne prend pas en compte de ce fait une partie de la valeur produite de manière « gratuite », comme par exemple le travail domestique.

³⁰ Le PIB est produit majoritairement par le secteur privé salarié, mais le secteur public et les indépendants occupent une place non-négligeable dans cette production. Ils ne sont pas représentés par le schéma, car les flux d'argent du circuit financier des retraites (c'est-à-dire de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO) n'en proviennent pas. Précisons toutefois que le régime des indépendants a été rattaché au régime général en 2018, alors qu'il en était distinct pour la période de notre thèse, située entre les années 1970 et 1990.

recouvrement des cotisations. À notre connaissance, seuls Chadelat et Valat (2008) défendent une approche historique des retraites par les circuits, dans un article programmatique, « pour une histoire du recouvrement »³¹.

Une relation dialectique entre problématiques et circuits financiers

Problématiser à partir des constats portés sur les circuits financiers pour les modifier : cet enchaînement qui lie problématisation et intervention sur les circuits se retrouve chez tous les acteurs étudiés et indique une relation dialectique entre ces deux moments. L'observation de cette relation est particulièrement féconde pour étudier le retournement des retraites, pour au moins deux raisons, que nous détaillons ci-dessous.

Premièrement, les circuits font l'objet de luttes de pouvoir visant à orienter l'argent qui y circule conformément aux stratégies des acteurs : ils sont un objet de pouvoir, mais également de problématisation. Ils se retrouvent tant au départ des activités de problématisation qu'à leur arrivée en tant que solutions, ou en leur cœur en tant que contraintes.

Les circuits financiers peuvent être un *point de départ* des problématiques. En effet, dans leurs activités de construction de problèmes et de solutions, les acteurs prennent en compte les circuits financiers. Leur situation financière peut en effet être problématique comme lorsqu'il existe un déséquilibre entre recettes et dépenses. Le problème peut aussi être moral comme lorsque se pose la question de la justice de la répartition entre différentes catégories de population des cotisations collectées puis distribuées. Ainsi certains acteurs considèrent-ils par exemple inacceptable que l'argent des cotisations serve à financer le minimum vieillesse de personnes qui n'auraient pas suffisamment cotisé.

Les modifications des circuits financiers font aussi partie des *solutions* aux « problèmes » des retraites. C'est le cas lorsque les acteurs jouent sur les recettes ou les dépenses ou cherchent à organiser d'une manière plus « logique », « efficace », ou « juste » l'architecture interne du circuit. Pour modifier la taille des flux du circuit, les acteurs cherchent

³¹ Plus précisément, pour Bruno Valat, « une histoire sociale du recouvrement (travail et relations sociales au sein des organismes) » représenterait « une voie d'accès féconde pour mettre à jour les conceptions - pas seulement financières - qui présidèrent à l'organisation du régime général en France (le seul évoqué ici) à la Libération, ainsi que les difficultés de fonctionnement de l'institution. Plus profondément, elle constitue un moyen privilégié pour étudier l'évolution des relations de la Sécurité sociale avec l'État depuis soixante ans » (Chadelat et Valat 2008 : 3).

à modifier la valeur des paramètres de la formule de calcul de la retraite. Augmenter le taux plein accroît par exemple le montant des pensions. Augmenter la période de référence diminue le niveau des pensions qui sortent du circuit.

Enfin, les circuits financiers tels qu'ils existent sont parfois considérés comme de *contraintes* dans les activités de problématisations. Ils dessinent des interdits dans la construction des problèmes et de leurs solutions. Ainsi en est-il des flux d'argent provenant des cotisations et de leurs taux qui, selon le patronat et parfois le gouvernement, ne devraient pas dépasser un certain seuil, sous peine de produire une hausse du taux de chômage.

Jeux entre acteurs stratégiques sur les retraites

Le foisonnement de prises de positions argumentées sur les retraites et leurs incidences croisées – les acteurs se répondent, se soutiennent ou se critiquent par problématisations interposées – nous a amené à considérer la notion de « jeu », en nous inspirant des travaux de Norbert Elias (1975 et 1991). Un jeu se définit comme une configuration de joueurs impliqués dans une activité où leurs actions sont interdépendantes. Pour les retraites, cette l'activité s'apparente, pour chaque acteur, à faire passer sa solution dans la loi et dans le circuit financier. Ils jouent selon leurs objectifs et leurs stratégies. Leurs actions consistent à construire des problématisations, à essayer d'influencer, convaincre et contraindre au cours de luttes, telles que le débat public au long cours dans la presse, mais aussi lors des consultations ministérielles à propos du régime général, ou des négociations paritaires de l'AGIRC et l'ARRCO. Leurs actions sont aussi dirigées vers le circuit financier, une fois la loi passée, ou parfois indépendamment d'elle.

Le jeu permet de penser les interdépendances entre acteurs, qui problématisent et agissent selon ce que font les autres. Les acteurs consacrent en effet un temps important à réfléchir à ce que vont et à ce que peuvent faire les autres acteurs³².

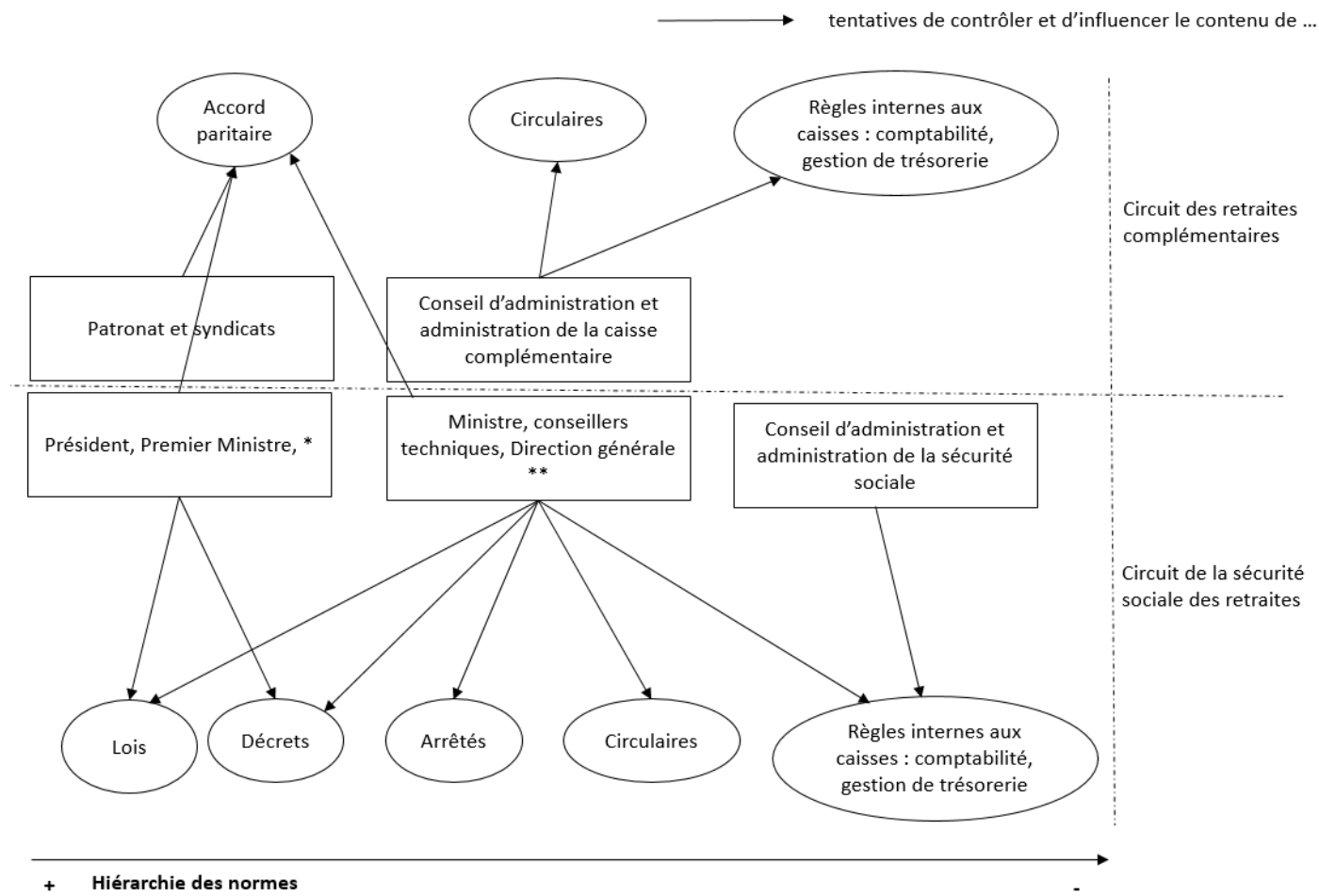
Précisons que la notion de jeu est davantage présente dans notre cadre analytique comme une métaphore que comme un concept central. Le « jeu » nous aide à mieux comprendre les relations d'interdépendances entre acteurs et les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour problématiser les retraites et agir sur les circuits financiers. Notre ambition n'est pas d'aller au-delà de cet objectif, par exemple vers une connaissance approfondie des jeux internes aux syndicats, au patronat et à

³²Cette notion permet aussi de questionner les frontières du jeu et les moyens dont disposent les acteurs pour y entrer ou pour en marginaliser d'autres, bien que cet axe de recherche ne constitue pas une part importante de notre recherche.

l'administration qui pourraient avoir des conséquences sur l'évolution de la Sécurité sociale des retraites.

Le schéma suivant reprend notre cadre analytique :

Schéma n° 0.3 : modifications des flux et de l'infrastructure du circuit financier des retraites



Notre démarche sociohistorique consiste donc à étudier des jeux d'acteurs stratégiques en lutte pour problématiser les retraites et modifier leurs circuits financiers. Sa mise en œuvre fait appel à des courants de sociologie des controverses, et des politiques publiques. Le positionnement de notre cadre analytique, par rapport à ces derniers, fait l'objet de la prochaine section.

III.3 Une recherche inscrite dans une sociologie des controverses, des statistiques, des politiques publiques et des justifications

Faire une sociohistoire du retournement des retraites par celle des acteurs impliqués dans des activités de problématisations et de construction de circuits financiers peut relever de différentes démarches sociologiques. Nous avons choisi de lier cette démarche à la sociologie des controverses ainsi qu'à celle des politiques publiques³³. Cette section porte ainsi sur les choix que nous avons opérés parmi ces courants, pour compléter notre cadre analytique.

La sociologie des controverses naît de la sociologie des sciences et techniques. Nous en retenons un principe d'égalité de traitement entre acteurs, afin d'éviter de construire une sociohistoire hagiographique ou téléologique. Ce principe invite à ne pas considérer les « gagnants » et les « perdants » d'une controverse comme tels, mais comme des acteurs insérés dans une lutte dont l'issue n'est alors pas connue d'avance. Le deuxième apport de cette littérature consiste à considérer les controverses comme sociotechniques. En d'autres termes, le social et le technique n'ont pas de signification déterminée *a priori*, ceux-ci font au contraire l'objet de luttes entre acteurs. Cette impossibilité de séparer le social du technique se retrouve dans notre thèse dans l'intrication des intérêts et de l'expertise. Certains acteurs tentent de défaire cet enchevêtrement par des opérations de dévoilement qui visent à montrer les intérêts privés, les normes de justice ou le caractère moral dont sont emprunts les discours experts, techniques ou scientifiques.

Cette sociologie invite aussi à questionner les *usages* des statistiques. Alain Desrosières (1993) insiste sur le rapport entre politiques publiques et statistiques. L'usage de statistique nécessite au préalable un travail de la fabrication

³³ Un croisement de ces deux approches est défendu par Latour (2008), qui liste comme un préalable à cette démarche les différents sens possibles du possible et du scientifique.

et de classification, qui s'appuie sur l'organisation d'un système d'enregistrement, de codage et de centralisation d'informations. Des équipes de statisticiens s'attèlent à fabriquer des classifications, à faire remonter des informations codées dans un centre de traitement, à retraiter des statistiques aberrantes, mal renseignées ou manquantes. Ils les mettent en forme selon les publiques auxquelles elles sont destinées et les commandes passées par les autorités.

Les statistiques constituent un matériau à partir duquel construire une politique publique. Leur disponibilité sur les comptes d'un régime de retraite ou les revenus des retraités et des salariés fournit aux décideurs une représentation de la réalité qu'ils cherchent à modifier. Les statistiques peuvent ainsi être une contrainte ou un obstacle à la fabrication de politique publique si elles manquent. Elles sont également une ressource argumentative. Qu'elles soient abondantes ou rares, les acteurs les insèrent dans des stratégies argumentatives visant à défendre ou critiquer les réformes des retraites. Nous porterons donc une attention particulière aux statistiques comme support de connaissance du monde social et économique à partir de catégories et d'indicateurs, mais aussi support de construction d'une politique publique et support argumentatif lors des controverses sur les projets de réforme.

Nous empruntons également à la sociologie des politiques publiques une attention aux luttes entre acteurs administratifs et aux cadrages. Bezes (2002), Hassenteufel et. al (2008), Hassenteufel (2008), ou Colomb (2012) montrent comment des luttes entre administrations influencent le contenu des politiques publiques. Il se joue au travers de ces luttes une définition des frontières du périmètre d'intervention des administrations, notamment par la recherche d'une légitimité à intervenir sur un secteur spécifique. La justification d'agir peut alors être présentée sous forme de solutions à un problème construit par l'administration. Dans cette tâche les statistiques remplissent une fonction de documentation du problème, de preuve de son existence et des effets positifs attendus par les solutions proposées par l'administration.

Une pluralité d'acteurs tente de faire passer leurs problématisations dans différents espaces de discussion et de négociation. Un *cadrage*³⁴ est ainsi une problématisation qui réussit : les acteurs qui la portent arrivent à rendre ses

³⁴L'étude des politiques publiques par les problèmes publics, les cadrages et les controverses représente un courant de recherche important. Parmi les auteurs de ces courants, Robert Benford et.al (2012) proposent une décomposition des cadrages selon leurs étapes, en s'intéressant aux mouvements sociaux. Nathalie Rauled-Croset et.al (1998) analysent le cadrage comme une étape préalable à la coopération entre acteurs sur une politique publique d'environnement. Dorine Bregman (1996) étudie comment le projet de CSG a été cadré dans les media, par la réduction des interprétations selon les acteurs gouvernementaux et syndicaux à une opposition entre la droite et la gauche. Marcel Burger

contraintes et ses impensées incontournables lorsqu'un thème est évoqué ou lorsque sa réforme est élaborée. Ainsi le thème des retraites est automatiquement cadré dans la presse à partir de la contrainte du vieillissement de la population et beaucoup plus rarement à partir de la contrainte qu'une croissance de la part des profits dans la valeur ajoutée fait peser sur le financement de la Sécurité sociale.

Nous ferons un usage de la notion de *cadrage*³⁵, pour désigner une problématisation devenue dominante, en ce qu'elle est naturalisée et/ou imposée. Nous verrons ainsi que les acteurs administratifs semblent croire à la nécessité de subordonner la politique des retraites, au cours des années 1980, à celle de la désinflation compétitive. Mais nous verrons également qu'indépendamment de cette croyance, cette subordination étant exigée par le président de la République et le Premier ministre, les acteurs administratifs n'ont d'autre choix que l'accepter. En ce double sens, nous verrons que les politiques de retraites sont *encadrées* par les politiques de l'emploi. Nous utiliserons alors le terme *d'encadrement* pour désigner un cadrage de la retraite et de l'emploi par des problématizations devenues dominantes et par des contraintes imposées aux administrations par leurs ministères de tutelle, le cabinet du Premier ministre et la Présidence de la République.

Nous aurons aussi recours à la notion de *problème public*³⁶ et de *publicisation*. Ces termes renvoient à l'importance prise par une problématisation dans l'espace public. Une situation problématique peut ainsi devenir, par un processus de publicisation, un problème public. Ainsi en est-il de la pauvreté des personnes âgées dans les années 1950 qui est alors connue, mais qui à partir des années 1960 est considérée comme un problème public devant être réglé par des actions politiques. La publicisation est influencée par les acteurs qui portent un problème dans l'espace public. Les ressources argumentatives que ces acteurs produisent, et leurs ressources sociales comme la proximité ou l'éloignement des

(2010) porte une réflexion théorique sur le cadrage réalisé au sein des media et Eric Macé (2005) étudie le cadrage de la violence urbaine par les journalistes, tandis que Catherine Lemarier-Saulnier (2026) revient sur les différents usages du cadrage médiatique.

³⁵ Sur l'abondante littérature utilisant cette notion, voir notamment (Benford, Snow et Plouchard 2012, Vinck 2003, Bregman 1996, Burger 2010, Déchaux 2010, Orkibi 2012, Macé 2005, Delcambre 2004, Bereni et Lépinard 2003, Lemarier-Saulnier 2016, Krieg-Planque 2016, Caune 2013, Chailleux 2016). Dans la littérature en langue anglaise, le terme de cadrage correspond à celui de *framing*. Nous pouvons citer Fischer 2003, Cress et Snow 2000, Tannen 1993, Zald 1996, Scheulele 1999, Mollinga 2008, Moulaert et Van Dyck 2013, Snow et Vliegenthart 2007, Manning 1980, Marin 2010).

³⁶ Il est d'usage de faire remonter la littérature sur les problèmes publics à Gusfield (1984 et 1996). Une littérature abondante existe sur la construction sociologique des problèmes publics, qu'elle soit anglo-saxonne (Gormley 1995, Linder 1995, Neidell 1998, Comas d'Argemir 2015, Best 2008, Liu 2016, McBeth et Lybecker 2018, Ciocea et Cârlan 2012, Reinerman 1988) ou francophone (Khelimat 2018, Martin 2014, Henri 2015, Barbier 2003, Joly et Maaris 2003, Brissoneau et Le Noé 2006, Ravon 2015, Ridde 2006, Bergeron 1999).

gouvernements, sont autant d'éléments permettant de comprendre le succès ou l'échec des tentatives de publicisation.

Nous nous inspirons aussi de la sociologie des justifications (Boltanski et Thévenot 1991, Boltanski et Chiapello 1999), qui analyse des discours à partir de registres de justifications, composés de normes de justice différentes, et portés par des acteurs en concurrence dans les usages qu'ils en font. Ces normes de justice véhiculent des ontologies du social plus ou moins explicites. Ces ontologies renvoient à la prise en compte dans des analyses ou des argumentations d'un nombre déterminé de catégories désignant des sujets. Il peut s'agir par exemple des associations suivantes : retraité/actifs, générations présentes/générations futures, classes sociales favorisées/classes sociales défavorisées, travailleurs/capitalistes. Nous verrons que le choix de ces ontologies a pour effet de considérer des circuits financiers plus ou moins étendus. En effet, partir de l'association formée par les retraités et les actifs situe l'analyse du circuit financier de la sécurité à partir de la masse salariale, alors que s'intéresser en plus aux propriétaires de capital conduit à remonter au niveau de la valeur ajoutée (cf. schéma 0.2). Nous verrons que les luttes entre acteurs pour le choix de la « bonne » ontologie du social sont très courantes au cours des années 1980. Pour qualifier les relations entre sujet associés, les acteurs utilisent des normes de justice. Pour les retraites, il est possible d'opposer justice commutative et justice redistributive. La justice commutative stipule que les mêmes droits doivent être ouverts selon les mêmes cotisations. La maxime du 1 euro cotisé donnant 1 euro de retraite en est une illustration. Cette justice ne considère que des individus comme sujets. La justice redistributive porte quant à elle sur les inégalités entre groupes sociaux, avec comme sujets des groupes qu'il s'agisse par exemple de classes sociales, de professions, de groupes socioprofessionnels ou encore de générations définis par leurs caractéristiques communes, et les écarts entre eux. Chacune de ces normes de justice possède ainsi une justification de sa légitimité et un classement des sujets auxquels elle est appliquée. Or tout registre de justification s'inscrit dans le monde au travers toutefois d'un travail initial d'investissement de « forme » (Thévenot 1986) qui consiste à construire des liens entre des savoirs, des outils, des statistiques et des règles. Nous verrons que ces constructions de liens occupent une partie des activités des acteurs lorsqu'ils défendent des projets de réforme des retraites.

Des travaux de sciences politiques récents proposent d'ailleurs d'analyser la fabrication et la circulation de certains discours, au croisement de la sociologie des politiques publiques et de la sociologie des justifications compris dans un sens large (Zittoun 2013a, 2013b, 2014, 2015, 2016), ou centrés sur l'écrit de rapports d'organisations internationales

(Gayon 2009, 2016 et 2017)³⁷. En s'inspirant de ces approches et de la sociologie des justifications et des controverses, notre thèse accordera une place conséquente à la construction des justifications des réformes des retraites. Nous prêterons attention aux normes de justice et aux ontologies du social qui leur sont associées. La justification ou la critique des réformes sont ainsi des activités sociales à part entière des luttes de problématisation et sont à ce titre incluses dans l'étude que nous en faisons.

Nous nous intéresserons ainsi à la fabrication des idées des acteurs que nous suivons, à leurs tournures de phrases, au choix des mots qui peuvent revêtir une importance particulière pour les acteurs. Ces derniers mènent un travail de sélection selon les espaces de discussion et de réception de leurs discours. Nous verrons par exemple comment, à la DB, des experts construisent une argumentation principalement financière, avant d'y ajouter des arguments moraux facilitant la circulation de leurs idées dans les réunions interministérielles ou auprès du ministre de l'économie. Ces experts proposent aussi d'insister et de passer sous silence certains éléments, dans le but de convaincre d'une problématisation en espérant qu'elle circule ensuite.

IV. Sources et méthodes : des archives et des entretiens

Notre recherche s'appuie sur un travail d'archives et une campagne d'entretiens.

Nous avons, préalablement à une compréhension plus avancée de nos sources, consulté de nombreux ouvrages sur l'histoire des retraites des régimes de base et complémentaires³⁸, de la Sécurité sociale, des syndicats, du patronat, de l'administration et la vie politique, ainsi que sur les politiques de l'emploi et les politiques économiques.

Les archives nous donnent accès aux « coulisses » de l'évolution des problématisations et des circuits financiers. Elles sont autant de traces écrites laissées par les joueurs d'un jeu révolu et offrent à ce titre la possibilité de reconstituer

³⁷ Ces travaux s'insèrent dans une littérature plutôt anglo-saxonne sur le tournant discursif et argumentatif de la science politique. Voir notamment Durnova et Zittoun (2013), Durnova, Fischer et Zittoun (2016), Zittoun et Demongeot (2010), Hajer, Dunn et Hoppe (1993). Il est aussi possible d'indiquer une littérature sur les papiers administratifs qui s'intéresse aux reconstitutions d'activités et de relations entre acteurs que les écrits permettent de faire. Citons par exemple Rot, Borzeix et Demazière (2014), Hull (2012), Weller (2018), Lépinay (2018), Gupta (2012).

partiellement les luttes de problématisation. Les entretiens (ainsi que quelques archives orales auxquelles nous avons accès) permettent quant à eux de recouper et compléter ces traces écrites. Certaines stratégies non retranscrites peuvent par exemple s’y dévoiler. Enfin, ils offrent un accès à une version plus subjective, personnifiée et émotionnelle des problématizations et des controverses.

Nous développons ces approches dans la suite de cette section. Une section est consacrée à la liste des sources d’archives en fin de manuscrit.

IV.1 Présentation des archives syndicales, patronales et administratives

Les sources syndicales que nous avons collectées sont centrées sur la CGT et la CFDT, et dans une faible mesure sur FO, pour laquelle nous avons pu accéder à des éléments datant de la période de la commission Charpin en 1999, finalement située en dehors de notre période temporelle. Nous avons lu ces archives à l’aune de lectures sur l’histoire des syndicats³⁹.

Les archives de la CFDT sont sans conteste plus abondantes que celles de la CGT sur notre période. Nous y avons par exemple trouvé un suivi précis des négociations sur l’abaissement de l’âge de la retraite entre 1981 et 1983, alors que ce suivi est absent des archives de la CGT. Il en est de même pour les négociations avec le gouvernement socialiste entre 1991 et 1993. La CFDT est en fait la seule organisation syndicale pour laquelle nous avons accès au jeu interne entre les acteurs, à leurs oppositions, à leurs différences de doctrine et aux luttes d’influence pour déterminer une position sur les retraites. A ce titre, le matériau récolté pourrait permettre de faire une histoire des retraites à la CFDT, entre les années 1970 et 1990. Nous avons surtout été intéressé par le fait que les archives de la CFDT permettent de suivre aussi les positions des autres acteurs syndicaux, patronaux et du ministère des Affaires sociales, lors des négociations sur les préretraites et les retraites, et notamment celles du patronat.

³⁹ L’historiographie est importante sur l’histoire des syndicats et France. Nous faisons notamment appel à Andolfatto et Labbé (2016), Pernot (2005), Karila-Cohen et Wilfert (1998). Sur l’histoire de la CGT, voir Dreyfus (2012), Bressol (2005), Trempe (1977). Sur la CFDT, il est possible de consulter Defaud (2009), Thibault (1977), Ubbiali (1997), Barthélémy (2012), Ruox et Mouriaux (1988), Tixier (1992), Branciard (1990), Roccati (2017).

Les récits biographiques et essais écrits par des partons donnent aussi à des informations sur le contexte. Nous pouvons notamment citer Gattaz (1980, 1987, 1999) et Chotard (1985).

Si les archives de la CGT sont moins importantes que celles de la CFDT sur les retraites, elles offrent toutefois un accès à certaines négociations sur les préretraites au cours des années 1970, ainsi qu'aux publications d'un groupe de travail, la « coordination retraite », qui a commencé ses travaux en 1985 et qui se poursuit jusque dans les années 2000. Ces publications permettent de suivre de manière souvent bimensuelle les argumentations et les prises de position de la CGT sur les retraites, qu'il s'agisse du régime général, des régimes complémentaires, de ceux de la fonction publique, ou encore des préretraites. De plus, des analyses critiques des rapports officiels (par exemple du rapport Gisserot de 1984, ou du Livre blanc des retraites de 1991) se lisent dans ces publications. Les archives de la CGT s'avèrent ainsi amplement suffisantes pour renseigner « les coulisses » des problématiques et des prises de positions de la centrale, à l'exception de la période de 1981-1983 (elles sont toutefois accessibles *via* les archives du ministère des Affaires sociales), et de la réforme Balladur de 1993 pour laquelle nous n'avons pas non plus trouvé d'archives de la CFDT.

Les archives du patronat sont réparties entre plusieurs lieux : les archives nationales, le centre d'archives sur le monde du travail de Roubaix, et pour l'UIMM la fondation François Bourdon au Creusot⁴⁰. Nous avons choisi d'axer notre recherche sur les archives de l'UIMM étant donné l'importance du syndicat de la métallurgie dans le CNPF au cours des années 1970 et 1980. À titre d'exemple, tous les présidents du CNPF sont issus de l'UIMM au cours de cette période. Toutefois, les archives du service qui s'occupait des retraites ont malheureusement brûlé avec les archives de l'occupation lors d'un incendie en 1997⁴¹. Mais un inventaire envoyé par un archiviste de l'académie François Boudon nous a indiqué de très nombreux documents contenant le mot clé retraite pour la période concernée. Nous avons ainsi choisi de consulter ce fonds d'archives au cours de deux voyages de quelques jours réalisés au Creusot. Il y est interdit de photographier les documents, ce qui réduit nécessairement les informations récoltées. Nous avons pu remarquer parmi les documents concernant les réunions de suivi de la vie politique, et de définition de la stratégie de l'UIMM (portant aussi sur celle du CNPF) entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980 que les retraites ne figurent pas parmi les priorités du patronat. Elles s'intègrent plutôt, au tournant des années 1980 dans une stratégie de contrôle des charges sociales des entreprises. Finalement, cette entrée par les archives de la direction de l'UIMM nous a permis de suivre les priorités du patronat au tournant des années 1980 : les lois Auroux et les 35 heures entre 1981 et 1983, plus que les

⁴⁰ Les sources de la littérature consultées sur l'histoire du patronat français sont Offerlé (2010, 2012, 2013), Chatriot et.al (2010), Dumas (2012), Denord (2007, 2015), Brizay (1975), Fraboulet (2007), Weber (1986), Kolboom (1984)

⁴¹ Fraboulet (2003) précise que 75% des archives portant sur la Sécurité sociale ont brûlé. Un archiviste de l'académie François Boudon nous a appris dans un mail que les archives du service retraite avaient entièrement brûlé dans cet incendie.

retraites. Cette consultation des archives de l'UIMM est toutefois limitée par l'absence de collecte de documents couvrant la deuxième moitié des années 1980. Pour pallier cette carence, nous avons consulté les archives privées d'Yvon Chotard déposées aux Archives nationales à Pierrefitte. Nous avons ainsi eu accès à des comptes rendus de la commission sociale du CNPF qu'Yvon Chotard a présidé entre 1972 et 1986. Les ordres du jour figurent souvent sur une ou deux pages, mais il est parfois possible de consulter des documents plus fournis qui exposent la stratégie du CNPF. Une limite plus générale doit être adressée à cette consultation d'archives du CNPF : les archives de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances n'ont pas été consultées. Étant donné les rapports de pouvoir au sein du CNPF et l'arrivée repérée par la littérature du débat sur la capitalisation et les fonds de pension au cours des années 1990 (soit principalement après notre période d'étude) cette absence de consultation nous a paru initialement acceptable. Toutefois, comme nous le verrons au Chapitre IV, la capitalisation est en fait invitée dans le débat public dès les années 1980, voire la fin des années 1970. Si nous pouvons suivre ce débat par les archives du ministère des Affaires sociales et celles de la CFDT et de la CGT, il aurait été intéressant d'essayer d'accéder aux archives de la FFSA pour y observer plus directement les positions du syndicat des compagnies d'assurances.

Les archives de l'administration correspondent à celles de deux ministères, celui des Affaires sociales et celui de l'Économie, à deux de leurs administrations, la direction de la Sécurité sociale (DSS) et celle du Budget (DB), et à celles du Commissariat général au Plan. Une littérature abondante existe sur l'histoire et la sociologie des administrations en France. Elle nous a permis de contextualiser ces archives⁴².

Les archives du ministère du Plan sont disponibles à Pierrefitte aux archives nationales. Les fonds des groupes de travail et des commissions sur les retraites, la Sécurité sociale, le vieillissement et la démographie ont été consultés.

Les archives du ministère des Affaires sociales sont réparties entre les archives nationales de Pierrefitte, et le service des archives du ministère des Affaires sociales situé dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. Nous avons notamment consulté les fonds de différents cabinets : Questiaux (1981-1982) et Bérégovoy (1982-1984). Les fonds de conseillers techniques ont aussi été consultés. Les archives de la DSS se trouvent également sur le site du ministère. Nous y avons consulté des dossiers liés aux réformes de 1983, et aux projets situés entre 1991 et 1993. Parmi ces fonds figure également celui de Pierre Laroque, qui a été conseiller technique au ministère des Affaires sociales entre 1981 et 1983, qui a participé au

⁴² Voir notamment Bezes (2015), Birnbaum (1982, 1983, 1985a, 1985b), Libault (2011).

groupe de travail du rapport des sages de la Sécurité sociale en 1986 et 1987 et qui a été impliqué dans des projets de rapports auprès d'organisations internationales (comme l'ONU ou le BIT) portant sur la démographie ou la Sécurité sociale. Les archives de Pierre Laroque aux archives nationales donnent accès à des documents qu'il a collectés, alors qu'il était au conseil d'État, entre les années 1960 et 1980. Y figurent notamment des notes et des rapports sur la Sécurité sociale et les retraites, rédigés par des membres de la section sociale du Conseil d'État, ou du Commissariat général au Plan.

Les archives du ministère de l'Économie et celles de la direction du Budget sont situées à Savigny le Temple en Seine et Marne. Nous y avons consulté des archives de la direction de la Prévision, pour la période située entre 1981 et 1983. Elles portent sur la politique de l'emploi, les préretraites et les retraites, et renferment des notes d'analyses statistiques et de projections d'effectifs et de coûts de différents scénarios possibles de réformes. Des archives de la direction du Budget ont aussi été consultées, et notamment celles du bureau des transferts sociaux, sur une période située entre 1988 et 1991 où les services de la Direction participent à l'élaboration du Livre blanc et formulent régulièrement des propositions de réformes des retraites et du financement de la Sécurité sociale au ministre de l'Économie. Enfin, les archives de la direction du Budget situées entre 1983 et 1989 sur la retraite par capitalisation et l'épargne retraite ont été consultées.

A noter qu'une partie des archives de l'administration situées aux archives nationales se trouvent sur le site de Fontainebleau, qui a connu un important dégât des eaux. Un nombre encore conséquent d'archives n'a pas encore été rapatrié à Pierrefitte, et reste donc inaccessible. C'est notamment le cas des archives orales de la deuxième campagne menée par le comité d'histoire de la Sécurité sociale, avec des acteurs impliqués dans la direction et la gestion de la Sécurité sociale au cours des années 1960, 1970 et 1980.

Précisons que ces différentes consultations de fonds d'archives ne renseignent pas uniquement sur les acteurs des organisations correspondantes. Elles permettent aussi de lire les positions d'autres acteurs impliqués dans les luttes pour la retraite. Les archives de la direction du Budget entre 1988 et 1991 donnent par exemple accès à des documents de la direction de Sécurité sociale, ou à des comptes rendus de réunions interministérielles dans lesquels sont présentées les différences de positions entre acteurs et les arbitrages réalisés par le Premier ministre ou des membres de son cabinet. De même, les archives de l'UIMM permettent de suivre l'évolution des positions de syndicats, et les rapports de force internes aux gouvernements. Les archives de la CFDT rendent également compte de l'évolution des consultations entre

le syndicat et le ministère des Affaires sociales au tournant entre 1990 et 1993 alors que les ministres socialistes successifs des Affaires sociales organisent des consultations en pour aboutir à un accord des syndicats sur le projet de réforme des retraites.

Au total, nous avons récolté environ 50 000 photos d'archives. Si nous en utilisons directement une petite partie d'entre elles, il n'empêche que ce volume d'archives collecté a permis une meilleure appréhension du contexte dans lequel les réformes des retraites sont construites. En complément à la consultation des archives de ces trois groupes d'acteurs, nous avons fréquemment accédé à celles de l'INA, et de la presse écrite et en particulier du Monde grâce aux archives en ligne du journal. Ces consultations complémentaires ont été menées dans la visée d'une meilleure compréhension du contexte sociohistorique. Celui-ci a également été renseigné par la lecture d'ouvrages, de rapports et de revues situés au centre de documentation de l'IRES ainsi qu'à la BNF.

IV.2 Présentation des entretiens

Nous avons mené 22 entretiens avec des membres de syndicats, du patronat et de l'administration (Cf Tableau n° 0.3). L'objectif poursuivi était d'accéder à des informations sur la dynamique des problématisations et des circuits financiers ainsi que sur les jeux d'acteurs notamment quand ceux-ci nous étaient inaccessibles dans les archives, que ces dernières nous soient interdites d'accès, ou qu'elles ne les mentionnent pas. Certaines hypothèses formulées par les acteurs interviewés quant aux déroulés des moments de réformes, aux relations de pouvoir entre acteurs, ou encore à la délimitation des périodes ont nourri notre enquête et nous ont conduit à chercher à recouper ces informations par les archives.

Tableau n° 0.3 : entretiens réalisés avec des acteurs syndicaux, patronaux et administratifs

Numéro entretien	Acteur	Poste à la date de l'entretien	Activités passées en lien avec les retraites
1	Yannick Moreau 1	Présidente du Comité de Suivi des Retraites (qui dépend du Premier ministre)	Conseillère technique à l'Elysée (premier septennat de Mitterrand)
2	Yannick Moreau 2		
3	François Mercereau 1	Président de Notre Dame de Bon Secours	Inspecteur à l'IGAS (1973-1978), chargé de mission à la Direction de l'action sociale (1978-1981), Conseiller technique au ministère des Affaires sociales (1981-1983), puis directeur de la Sécurité sociale (1983-1987) et directeur de cabinet du ministre Jean-Louis Bianco (ministre des Affaires sociales puis ministre de l'équipement, du logement et des transports), Directeur adjoint au directeur de la branche groupe aux AGF, puis directeur général adjoint en charge de la branche groupe aux AGF. (Source : Les Echos pour les activités hors 1978-1991)
4	François Mercereau 2		
5	François Charpentier		Journaliste spécialisé sur les retraites
6	Dominique Libault	Directeur de l'EN3S : Ecole Nationale de la Sécurité sociale.	Conseiller technique au ministère des Affaires sociales (en 1993), sous-directeur du financement et de la gestion de la Sécurité sociale (1995-2000), adjoint du directeur de la Sécurité sociale (Pierre-Louis Bras, 2000-2002), Directeur de la Sécurité sociale (2003-2012)
7	Gérard Cornilleau 1	Economiste à l'OFCE	Chercheur au Groupe d'Analyse Macroéconomique Appliqué de Nanterre (GAMA) entre 1974 et 1981. Chargé de mission à la Délégation à l'Emploi (1981-1988). Économiste à l'OFCE depuis 1988 : responsable de prévisions macroéconomiques pour la France (1992-1998), sous-directeur des synthèses, des études économiques et de l'évaluation lors de la création de la DREES (1999-2002). (Source : CV en ligne sur internet) Membre du Haut Conseil du financement de la protection sociale et de la Commission des comptes de la santé (source : page intervenants du site lecepe.de - formation continue de l'ENSAE et de l'ENSAI-).
8	Gérard Cornilleau 2		
9	Anne-Marie Brocas	IGAS	Secrétaire générale du COR (2000-2006), directrice de la DREES (2006-2012). Présidente du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie.
10	Mireille Elbaum	IGAS	Conseillère pour l'emploi au cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle (Martine Aubry, 1992-1993). Cheffe de service, ajointe au directeur de la DARES (1993-1998). Directrice de la DREES (1999-2006)

11	Didier Blanchet		Attaché puis chargé de recherches à l'INED au département "méthodes et prévisions" (1978-1981), puis au département "démographie" (1981-1991). Directeur de recherches à l'INED (1992-1993). Chef de la division "redistribution et politiques sociales" à l'Insee (1993-1996). Directeur de l'ENSAE (1996-1999). Chef du département "emploi et revenus d'activités" à l'Insee (1999-2003). Chef du département des Etudes économiques d'ensemble à l'Insee (2003-2011). Rédacteur en chef de la revue Economie et statistiques (depuis 2011).
12	Pierre-Yves Chanu	Président de la plateforme nationale du RSE	En charge de la question des retraites à la CGT lors de la réforme de 2003
13	Gérard Rivière	Président du Conseil d'Administration de la CNAV	Coordinateur des conseillers techniques travaillant sur la Sécurité sociale à FO au cours des années 1990 et membre du COR dans les années 2000.
14	Yvon Gattaz	Président de l'Association Jeunesse et Entreprise	Président du CNPF entre 1981 et 1986.
15	Jean-François Pilliard	Membre du CESE	Président de la Commission Sociale du MEDEF
16	Jean-Christophe Le Duigou	Cour des comptes	Membre de la CGT en charge de la question des retraites en 2003
17	Jean-Louis Malys	Vice-président de l'AGIRC-ARRCO	Membre de la CFDT en charge de la question des retraites à la fin des années 2000
18	Jean-Michel Charpin	IGF	Directeur de la commission Charpin en 1988-1999
19	Nicole Questiaux	Retraitée	Ministre des Affaires sociales (1981-1982)
20	Anne-Marie Guillemard	Professeur émérite à Paris 5	Conseillère technique en charge des retraites au ministère des Affaires sociales (1981), et au secrétariat d'Etat aux personnes âgées
21	Haut-fonctionnaire 1	Haut-fonctionnaire 1 au sein de l'administration sociale	Carrière à la direction de la Sécurité sociale et en cabinet ministériel
22	Haut-fonctionnaire 2	Haut-fonctionnaire 2 au sein de l'administration budgétaire	Carrière à la direction du Budget et en cabinet ministériel

V. Plan de la thèse

Notre thèse est organisée en quatre chapitres.

Le chapitre I : **La construction de la Sécurité sociale des retraites au prisme des circuits financiers (1945-1967)** s'intéresse à la période située entre 1945 et le début des années 1970. Les retraites sont d'abord problématisées la condition pauvre des retraités. Une opposition traverse ensuite les syndicats, le patronat et l'administration sur la finalité et de la Sécurité sociale et le niveau auquel elle devrait agir. Pour un ensemble d'acteurs dont la CFTC, la CGC et le patronat la Sécurité sociale correspond à un ensemble d'assurances sociales organisées selon des groupes socioprofessionnels proches, et dont la finalité est l'assurance contre un « risque social ». Ces acteurs défendent des caisses locales, qu'ils considèrent comme plus respectueuses de la démocratie que les caisses plus grosses. Un autre groupe d'acteurs, parmi lesquels la CGT, FO et des hauts-fonctionnaires en poste au ministère des Affaires sociales et à la direction de la Sécurité sociale, considère la retraite au travers de la finalité large de progrès social de la Sécurité sociale. Cette dernière doit non seulement éliminer la pauvreté et l'état de besoin, et aussi, à partir des années 1960 permettre un mieux vivre qui devrait selon eux passer par une hausse du niveau de vie et une meilleure intégration des personnes âgées dans la société. Dans cette optique, la Sécurité sociale est souvent dotée d'une finalité complémentaire de réduction des inégalités entre classes sociales. Les inégalités de revenus et de temps passé en retraite entre groupes socioprofessionnels sont en effet alors très importantes. Les défenseurs de cette finalité de la retraite qui est de réaliser un « mieux vivre » argumentent leurs positions à partir d'un modèle de circuit financier qui est celui de la caisse unique. Seule une caisse centrale à l'échelle nationale englobant tous les risques permettrait de réaliser, par la redistribution importante du revenu national qu'elle rendrait possible, une amélioration du niveau de vie des retraités et une réduction des inégalités sociales entre eux.

Nous verrons que cette période se clôt par deux évolutions des problématisations et des circuits financiers. En 1967, le circuit financier de la Sécurité sociale est modifié de telle sorte que les branches de la maladie, de la vieillesse et de la famille sont séparées de manière comptable, de manière à interdire – au moins sur le papier – les transferts entre risques. C'est le premier pas d'un virage assuranciel qui prend la forme ici de la séparation comptable des risques (et sera accentué en 1993 avec la fin des subventions d'État). En 1971, les lois Boulin font passer dans le droit la problématisation du mieux vivre grâce à l'importante sortie de la pauvreté des personnes âgées qu'elles permettent. Puis,

au cours du milieu des années 1970, une nouvelle finalité pour la Sécurité sociale des retraites, celle de servir les politiques de l'emploi, commence à apparaître. Cette évolution occupe notre deuxième chapitre.

Le chapitre II : **L'installation d'un encadrement : faire des retraites un levier pour les politiques de l'emploi (1968-1983)** donne à voir une recomposition des problématiques et des circuits financiers des retraites, liée à la montée du chômage. En effet, alors que le chômage devient un problème public de première importance à partir de 1974, deux groupes d'acteurs vont s'affronter sur la possibilité de mettre les retraites au service de l'emploi. Un premier groupe d'acteurs, dont la CGT et la CFDT, propose d'abaisser l'âge de la retraite pour ajuster le volume de la population active en le réduisant au volume d'emploi. Si le nombre d'emploi est insuffisant en France pour éviter le chômage, autant partager l'emploi et libérer des places par le départ de personnes âgées. Leur départ en retraite à 60 ans s'insère en outre dans la problématique plus ancienne des retraites par le mieux-vivre. Un autre groupe, où figure le Plan, s'oppose à ce premier groupe au cours des années 1970 en raison du coût pour les finances publiques que représenterait un tel abaissement de l'âge de la retraite, et des effets économiques anticipés considérés comme néfastes sur l'économie. Finalement, un compromis finit par être trouvé au cours de cette décennie 1970 dans le développement des préretraites, initialement proposé par le CNPF et FO. Les préretraites permettent d'abaisser l'âge de la sortie d'activité pour les salariés du secteur privé. Les préretraites sont en effet envisagées comme une étape vers la retraite à 60 ans par la CGT et la CFDT, comme des inactifs non comptés dans les chiffres du chômage par le gouvernement, et comme une façon de réduire les coûts de main-d'œuvre par le patronat. La préretraite est ainsi un dispositif aux sens multiples, qui « arrange » chacun de ces acteurs, pour des raisons très différentes. Elles s'appuient en outre sur la construction d'une connexion financière entre le circuit financier des retraites et celui de l'assurance chômage. Elles sont en effet financées par le budget de l'Unedic qui utilise pour ce faire les cotisations chômage, mais reçoit aussi une subvention de l'Etat. Cette période se clôt en 1983 avec l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans qui vient remplacer la préretraite à 60 ans. L'âge des préretraites est quant à lui abaissé à 55 ans, toujours dans l'objectif d'abaisser le taux de chômage, tout en versant des prestations individuelles moins élevées qu'au cours des années 1970. En 1983, une évolution du circuit financier accompagne ces transformations des retraites et préretraites. Un fonds spécifique abondé par de l'argent de l'Unedic, et de ce fait indirectement par l'Etat qui subventionne l'Unedic, est créé pour financer les préretraites, mais aussi la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires.

Le chapitre III : **Quand une politique de l'emploi chasse l'autre : le retournement des politiques de retraites (1983-1993)** présente comment une nouvelle politique de l'emploi vient déstabiliser les problématiques des retraites et leur circuit financier. En effet, la désinflation compétitive est mise à l'agenda politique en 1983 suite au tournant de la rigueur. La création d'emplois passe dorénavant par la baisse du coût du travail, l'austérité des salaires et le contrôle de l'évolution des prestations sociales, pour maîtriser l'inflation et encourager l'investissement. Cette nouvelle politique interdit la hausse du taux de cotisation patronale, et organise un transfert du financement de la Sécurité sociale vers les ménages, qui bénéficie aux profits des entreprises. Cette politique critique aussi les préretraites pour leur coût. Les nouvelles variables d'ajustement des régimes de retraites deviennent la durée de cotisation et le niveau des pensions. La direction du Budget entend comprimer les dépenses des retraites pour éviter une hausse des recettes qui impliquerait une augmentation des prélèvements obligatoires et du coût du travail auxquels le patronat comme le gouvernement sont hostiles. Cette nouvelle politique de l'emploi est portée par l'administration budgétaire et sociale. La CFDT s'y rallie partiellement, tandis que la CGT la critique comme une politique au service du profit des entreprises et au détriment des ménages. Cette politique est en outre consolidée par l'argument démographique du vieillissement, dont les projections au début des années 1980 indiquent que ce dernier serait plus important que prévu à partir des années 2000. La politique de l'emploi encadre donc le contenu possible des politiques des retraites. Cette situation débouche en 1993 sur une loi, qui acte une version « radicale » des projets de réforme des retraites qui avaient été formulés sans être actés les années précédentes. Cette loi exclut en effet toute hausse de cotisation, augmente la durée de cotisation et abaisse le niveau des pensions, par rapport à ce qu'il aurait été sans cette réforme, par la hausse de la durée de cotisation⁴³, l'indexation sur l'inflation, et une hausse de la contributivité proportionnelle. Les salaires portés au compte et les retraites deviennent en effet indexés sur les prix et non plus sur les salaires bruts ou nets. Or les prix augmentent alors moins vite que les salaires. De plus, la hausse de la contributivité se retrouve dans la hausse de la durée du calcul de salaire annuel moyen⁴⁴. Cette même année marque aussi le début des exonérations massives de cotisations sociales, qui rendront encore moins acceptables des hausses de taux de cotisation.

⁴³ Qui passe progressivement de 37,5 années à 40 années.

⁴⁴ Qui passe progressivement des 10 aux 25 meilleures années.

Le chapitre IV : **Définitions et usages de la contributivité : un virage assuranciel ? (1975-1993)** s'attache à décrire la poursuite du virage assuranciel entamé en 1967 lors la séparation de la Sécurité sociale en différentes branches, dont l'une est dédiée au « risque » retraite. Cette tendance ne cesse en effet de s'approfondir et s'accélère après l'adoption des nouvelles politiques de l'emploi en 1983. Cet approfondissement du virage assuranciel entre les années 1983 et 1993 se manifeste dans les discours, et se concrétise par des transformations des circuits financiers, et la création des premiers véhicules de capitalisation. Il est d'autant plus accepté facilement par l'administration qu'il contribue à l'effort permanent de compression des dépenses de Sécurité sociale et notamment des retraites, qui accompagne comme leur ombre les politiques de l'emploi depuis 1983.

Dès la fin des années 1970, face à la subordination de plus en plus nette des politiques des retraites aux politiques de l'emploi, les syndicats éprouvent le besoin de faire un travail de reconceptualisation des retraites, afin d'améliorer la cohérence de leurs revendications. C'est dans le cadre de cet effort que s'accroît le virage assuranciel avec la montée en puissance de la norme de contributivité déjà adoptée par le patronat dans les années 1970. La CFDT prend désormais appui sur cette norme pour fabriquer sa propre doctrine, mais s'en sert principalement pour dénoncer des inégalités sociales, à partir du ratio des cotisations versées par rapport aux prestations reçues. Ce « taux de rentabilité » des retraites varie en effet beaucoup selon les classes sociales, et est défavorable aux manœuvres et ouvriers. Cette même norme est adoptée au sein de l'administration.

Le virage assuranciel prend également la forme du développement de discours favorables à la capitalisation au cours des années 1980. Le ministère de l'Économie en est un partisan convaincu, d'autant plus que la politique de désinflation compétitive est une politique de l'offre qui cherche à stimuler l'investissement. Le développement de la retraite par capitalisation apparaît comme une forme de développement de l'épargne, favorable à l'investissement, tandis que la retraite par répartition transforme des cotisations en revenus de transfert et non en épargne. La CFDT accepte alors une dose de capitalisation tout en laissant ouverte la question de son poids dans l'ensemble du système de retraite. L'arrivée de la capitalisation est en revanche farouchement combattue par la CGT.

Une autre étape du virage assuranciel est franchie au tournant des années 1990, avec l'institutionnalisation de la frontière contributive au sein du circuit financier des retraites. Le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) est en effet créé sur la base d'un financement par la fiscalité, en l'occurrence la Contribution Sociale Généralisée (CSG) et non par les cotisations sociales. Le début des années 1990 est aussi marqué par la fin du financement des déficits de la Sécurité sociale par

l'Etat, avec la reprise par le FSV de la dette que la Sécurité sociale doit à l'Etat Le FSV la transmet ensuite à la CADES en 1996⁴⁵. Cette étape signe l'impossibilité pour l'Etat de financer les déséquilibres de la Sécurité sociale des retraites, qui seront, ensuite, en pareils cas, financés par les marchés financiers

Au terme de ces quatre chapitres, une conclusion résumera l'exposé des quatre chapitres de la thèse. Elle permettra également de revenir sur ses apports de la thèse et les perspectives qu'elle ouvre.

⁴⁵ En fait, le financement des déficits de la Sécurité sociale passe par la CDC et le Trésor durant les années 1980. Le financement par les marchés financiers est déjà possible. Toutefois, au cours des années 1990, ce financement se généralise, en même temps que la dette sociale est isolée au sein de la CADES, pour laquelle une nouvelle cotisation, la CRDS, est créée en 1996, dans le but de rembourser la dette sociale. Ainsi, la fin du financement des déficits par le Trésor se produit en même temps qu'une sortie de la dette sociale du giron de l'Etat.

Chapitre I. La construction de la Sécurité sociale des retraites au prisme des circuits financiers (1945-1967)

Ce chapitre I porte sur l'histoire des retraites entre 1945 et les années 1970. Nous verrons que cette période se caractérise par des problématisations des retraites qui s'organisent essentiellement selon deux axes, qui ont alors comme caractéristique d'être indépendants des politiques de l'emploi. Ces deux axes sont présentés dans le tableau suivant (n°1.1 infra),

Tableau n° 1.1 : axes et pôles de problématisations des retraites entre 1945 et 1967

Axe de problématisation	Pôle	
Echelle de la Sécurité sociale	Globalisation	Catégorialisation
Condition des personnes âgées	Marginalisation	Publicisation

Le premier axe est celui de l'échelle de la Sécurité sociale des retraites. Il concerne le niveau auquel l'argent du circuit financier des retraites est redistribué, mais aussi auquel s'applique la finalité de la Sécurité sociale des retraites. Cet axe est organisé selon deux pôles : la globalisation et la catégorialisation. Le niveau global correspond à une mise en commun de l'argent de la Sécurité sociale à un niveau global ici défini par l'échelle du pays, distribué selon une finalité qui s'applique à toute la population. La catégorialisation correspond à l'utilisation de catégories⁴⁶ pour fabriquer un circuit où l'argent est rassemblé et distribué selon certaines finalités. Ce terme est un néologisme visant à éviter de

⁴⁶ Nous revenons ensuite sur les catégories utilisées. Citons par exemple les professions, le statut (salarié du secteur privé, fonctionnaire, indépendant), le territoire, le couple assurance/assistance.

réécrire à de nombreuses reprises la phrase qui précède. Nous avons choisi de ne pas utiliser le mot de catégorisation qui revient à fabriquer des catégories ou à ranger des choses dans des catégories, et non pas à prendre appui sur des catégories pour construire ou modifier un circuit⁴⁷.

Le deuxième axe est celui de la situation des retraités, tel qu'elle est conceptualisée dans la société entre marginalisation et publicisation. La marginalisation correspond à une situation de misère et de pauvreté, dans laquelle se trouve la majeure partie des retraités et plus largement des personnes âgées après la Seconde Guerre mondiale, et qui n'est pas publicisée comme un problème public que des politiques auraient pour but de résoudre. La marginalisation est souvent justifiée à partir du coût de la Sécurité sociale pour l'économie. La publicisation correspond à une situation où la condition des retraités fait problème. Leur pauvreté n'est alors pas seulement déplorée, mais aussi traitée comme une situation inacceptable, à résoudre.

Ces deux axes (échelle de la Sécurité sociale, condition des retraités) permettent de décrire les débats les plus importants, et nous verrons ainsi dans ce chapitre I qu'entre 1945 et les années 1970, les retraites ne sont pas encore problématisées par rapport à la politique de l'emploi, ou dans une très faible mesure. La politique de l'emploi est en effet, au cours de cette période, avant tout une politique de la main-d'œuvre visant à permettre la reconstruction du pays après la guerre, son expansion économique et le plein emploi.

A l'issue de ce chapitre I, nous disposerons de repères sur les problématisations des retraites au cours de la période précédant les années 1970, et de son circuit financier. Ceci nous permettra d'observer dans le chapitre II comment le premier encadrement des politiques de retraite par celui de l'emploi est mis en place. Nous aurons également vu comment le premier acte du virage assuranciel des retraites⁴⁸ est mis en place, de manière toutefois relative, en 1967, par la séparation comptable des branches de la Sécurité sociale.

Ce chapitre I est organisé en six parties.

La première porte sur les politiques de l'emploi entre les années 1945 et 1970. Elle vise à présenter la déconnexion entre politiques de l'emploi et des retraites. Elle présente aussi comment l'importance de la politique de l'emploi amène à la

⁴⁷ La catégorisation pourrait ainsi désigner d'autres objets que les circuits et s'appliquer par exemple à une politique dès lors qu'elle est élaborée, modifiée ou reconduite en prenant appui sur des catégories. Ajoutons que le terme de fragmentation n'a pas non plus été retenu

⁴⁸ Qui correspond à un déplacement de la Sécurité sociale vers le modèle de l'assurance sociale (cf. Introduction).

construction d'un système statistique national centré sur celle-ci, et au sein duquel les retraites sont marginales.

La deuxième porte sur le premier axe de problématisation des retraites (l'échelle de la Sécurité sociale) et les conséquences des disputes concernant cet axe sur le circuit financier des retraites.

La troisième porte sur le deuxième axe de problématisation des retraites (la condition des retraités dans la société) et les conséquences des luttes le long de cet axe sur le circuit financier des retraites. Nous verrons que les discussions relevant du premier axe rejoignent le deuxième axe au cours des années 1960, car le problème de la pauvreté des personnes âgées appelle selon certains acteurs une globalisation de la Sécurité sociale, et selon d'autres une catégorisation.

La quatrième partie aborde la controverse interne à l'administration qui prend place au cours des années 1960 sur la réforme à apporter à la Sécurité sociale. Si certains hauts-fonctionnaires de la génération qui a vécu la mise en place du plan de sécurité continuent à défendre sa globalisation, d'autres générations plus jeunes argumentent en faveur d'une catégorisation selon les risques, qui prendrait en outre la forme d'une séparation comptable des branches et de leur trésorerie. Nous verrons que la controverse trouve une concrétisation dans les ordonnances Jeanneney de 1967 qui réorganisent la Sécurité sociale en conservant toutefois une trésorerie commune à la demande du ministère de l'Economie.

La cinquième partie revient sur le deuxième axe de problématisation, celui de la condition des personnes âgées. La CFDT et la CGT ajoutent à cet axe une revendication sur la retraite à 60 ans dans le but de réduire les inégalités de temps passé en retraite. Nous verrons que cette revendication fait l'objet d'une controverse avec le gouvernement et le patronat, notamment à propos du chiffrage de cette mesure, et de l'importance que jouent alors les statistiques dans la construction et la critique de mesures sur les retraites.

Les sources de ce premier chapitre sont de trois ordres : archives, sources imprimées, et presse. Les archives sont d'abord celles de Pierre Laroque du Conseil d'Etat, déposées aux Archives Nationales. Elles donnent accès à des lettres, notes, comptes-rendus de réunions et rapports qui se sont retrouvés au bureau de Pierre Laroque. Il a parfois lu, annoté et corrigé ces pièces. Il en a aussi rédigées certaines. Nous avons sélectionné des documents qui entrent dans l'objet de ce chapitre – les problématisations et les circuits financiers de la Sécurité sociale et des retraites – pour les années 1950 et 1960. Nous disposons ensuite d'archives portant sur la comptabilité et le circuit financier de la Sécurité sociale. Il s'agit d'archives de la CNAV et de l'ACOSS, disponibles aux Archives Nationales.

Les sources imprimées correspondent à des ouvrages et des fascicules de cours rédigés par une génération de hauts-fonctionnaires en poste au ministère du Travail ou à la direction de la Sécurité sociale, qui portent sur notre objet, et situés entre 1949 et 1961. Les sources de presse correspondent à des articles de journaux du Monde sur la période 1950-1970. Ils permettent d'avoir accès aux positions d'acteurs que nous ne pouvons pas connaître par notre sélection d'archives et de sources imprimées. Une large partie de ce chapitre s'appuie sur la littérature, car nous notre travail d'archives a été moins systématique sur la période couverte par ce chapitre I.

Nous verrons au cours des chapitres II et III qu'un nouvel axe de problématisation va complexifier cette lutte entre acteurs : le rapport des retraites aux politiques de l'emploi.

I. La centralité des politiques de l'emploi entre 1945 et les années 1960 et la périphérie des statistiques sur les retraites

Dans cette partie, nous présentons deux éléments importants pour la suite de notre thèse. Il s'agit des politiques de l'emploi avant les années 1970 que nous allons caractériser afin de mieux cerner les changements qui surviennent dans cette décennie. Nous verrons aussi que la politique d'emploi et de main-d'œuvre possède une importance centrale entre 1945 et 1960. La prise en compte de cette centralité associée à la fragmentation des régimes de retraites permet de comprendre la faiblesse des statistiques sur les retraites qui dure ensuite jusque dans les années 1980.

Entre 1945 et les années 1960, les politiques de l'emploi sont caractérisées par un ajustement entre quantité de main-d'œuvre et besoins de main-d'œuvre de la production nationale. Cet ajustement prend successivement deux formes. Il s'agit d'abord de l'ajustement de la main-d'œuvre aux besoins de productions entre 1945 et 1960. Dans les années 1960, il s'agit ensuite de l'ajustement de la production à la quantité de main-d'œuvre disponible. Nous verrons dans le chapitre II que ces deux modalités sont mises en déroutes par la crise des années 1970, qui voient la naissance d'un nouvel ajustement où les préretraites et les retraites occupent une place centrale.

Dans cette première partie du Chapitre I, nous abordons aussi la centralité de ces politiques d'emploi sur un plan statistique. La construction de systèmes de collecte et d'analyse statistiques est en effet alors tournée vers la connaissance de l'emploi et des travailleurs, tandis que la Sécurité sociale reste à l'écart de ce mouvement de connaissance. Nous verrons au fil de la thèse que cette méconnaissance statistique représente, jusque dans les années

1980, une contrainte forte au sein de l'administration où la construction de réformes est perçue comme devant s'appuyer sur une connaissance statistique de son public de bénéficiaires.

Les sources de cette première partie font principalement appel à la littérature sur les politiques de l'emploi et les politiques sociales.

I.1 Les formes d'ajustement de la main-d'œuvre et de la production entre 1945 et les années 1960

Les politiques de l'emploi⁴⁹ entre 1945 et les années 1960 sont analysées par la littérature (Freyssinet 2010, Colomb 2012)⁵⁰, pour la période comprise entre 1945 et les années 1960. Le terme alors en vigueur est celui de politiques de la main-d'œuvre. Il est remplacé par celui de politiques de l'emploi à partir des années 1960, font remarquer ces auteurs. Dans la définition de ces politiques, le Commissariat Général au Plan occupe une place centrale. Celui-ci « a fortement orienté les politiques publiques entre 1950 et 1970. Son rôle a été inégal selon les secteurs, mais concernant le marché du travail son influence a été centrale » (Colomb 2012 p30).

Colomb et Freyssinet se rejoignent pour décrire la politique de la main-d'œuvre entre 1945 et 1960 comme une politique d'ajustement de la quantité de main-d'œuvre aux besoins de la production. Après la Deuxième Guerre mondiale, la

⁴⁹ Par politiques de l'emploi nous entendons les politiques de l'emploi ou de la main-d'œuvre, nous nous intéressons principalement à celles qui portent sur la réalisation du plein emploi ou sa promesse. Il s'agit avant du versant quantitatif de ces politiques qui prétendent égaliser la population active avec le volume d'emplois. Cela signifie que des aspects plus qualitatifs de ces politiques ne sont pas retenus derrière le terme des politiques de l'emploi dans cette thèse, comme ceux portant par exemple sur la formation, la sécurité, les relations professionnelles. Notre définition rejoint ainsi la typologie de Maclouf (2006) des politiques de l'emploi en France. Il définit la politique de l'emploi « comme composante de la politique industrielle », « comme composante de la politique de cohésion sociale », « comme composante de la politique de protection des travailleurs ». Ces politiques renvoient respectivement à la politique de satisfaction des besoins en main-d'œuvre, à l'accèsion à l'emploi et à la recherche du plein emploi, et à la protection du statut d'employé et à l'indemnisation du chômage pour les personnes le perdant.

⁵⁰ Ces deux auteurs ne sont pas historiens, mais font référence à de nombreux travaux d'histoire sur les politiques de la main-d'œuvre. Freyssinet cite notamment Viet (2006). Pour une histoire de long terme depuis le XIXème siècle du ministère du Travail qui inclut les politiques de la main-d'œuvre et celles de l'emploi, voir l'ouvrage collectif suivant : Chatriot, Join-Lambert et Viet (dir.) 2007 et notamment les contributions de Vincent Viet, Jacques Freyssinet. Des contributions sur ces politiques et le ministère du Travail portent sur la période située avant la Libération, en particulier celle de Douki, Feldman et Rosental.

France est en effet partiellement détruite. Pour reconstruire ses capacités de production, le pays a besoin de bras. Ces politiques de la main-d'œuvre œuvrent selon deux temporalités. La première est celle du court terme, avec l'immigration, la santé publique, et la correction de déséquilibres régionaux entre zones en excès et zones en demande de main-d'œuvre. La deuxième est celle du plus long terme, avec l'accent mis sur la hausse de la natalité par des aides financières et en nature, ainsi que par la lutte contre l'avortement.

Au cours des années 1960, il est encore question de politiques de la main-d'œuvre, mais également de politiques de l'emploi. Ce dernier terme devient de plus en plus utilisé. La notion d'ajustement est toujours utilisée pour construire les politiques de l'emploi, mais il s'agit d'un ajustement quelque peu différent de celui de la politique de main-d'œuvre. En effet, à partir des années 1960, la production doit s'ajuster au volume d'emploi disponible. Ce n'est donc plus la main-d'œuvre qui s'adapte à la hausse de la production, planifiée par les plans successifs, mais la production qui est décidée selon la quantité de main-d'œuvre disponible. En fait, au sein des différents rapports du Plan, les objectifs de croissance de la production sont fixés pour satisfaire le plein emploi⁵¹. Au cours de cette période, les politiques de la main d'œuvre, tout comme celles de l'emploi sont donc déconnectées de celle de la retraite.

Ce changement de sens de l'ajustement entre main-d'œuvre et production, repéré par les Colomb et Freyssinet est visible entre le IIIème et le IVème plan. Il est ainsi question dans le IVème plan du plein emploi à neuf reprises. Celui-ci constitue une des finalités du plan, à partir de laquelle sont construits les objectifs de production. Le texte est clair à cet égard (CGP 1962 p108) :

« Un des objectifs majeurs du plan est d'assurer le plein emploi des Français et la correcte répartition des emplois selon les activités, pour permettre à la fois la croissance économique la plus forte possible et le mieux-être social.

La réalisation du plein emploi dépend, en principe, soit d'une action sur le rythme de croissance de la production et, à travers cette dernière, sur les besoins de main-d'œuvre, soit d'une action sur le volume des ressources en main-d'œuvre, qui peut s'exercer notamment par un contrôle des migrations extérieures. »

« Une croissance de la production au taux moyen annuel de 5% » avait été initialement retenue, mais cela impliquait « un accroissement total des besoins de main-d'œuvre insuffisant pour assurer en 1965 le plein emploi de la population active

⁵¹Les politiques d'équilibrage géographique de la main-d'œuvre se poursuivent au cours de cette période, tout comme le recours à l'immigration.

disponible. C'est une des raisons majeures pour lesquelles il fut décidé de rehausser l'objectif général de croissance et de viser un taux d'accroissement du produit intérieur brut de 5,5% par an » (Ibid. p113). Ainsi, étant donné l'évolution probable de la productivité, « les besoins de la main-d'œuvre correspondant à cet objectif paraissent suffisants pour qu'en 1965 le plein emploi soit réalisé » (Ibid.). Le nombre de personnes sans travail, avec cet objectif de croissance, est alors de 250 000 personnes, soit 1% de la population active, ce qui est considéré comme un taux inévitable pour toute économie.

Par rapport au troisième plan, le quatrième plan n'est plus en déficit de main-d'œuvre par rapport à des besoins de productions. C'est plutôt le niveau de la production qui est fixé pour ajuster le volume d'emploi à la population active, et atteindre le plein emploi de la sorte. Au cours des années 1960, des tendances mineures se dessinent (cf. Encadré ci-dessous) qui détonnent par rapport aux politiques de l'emploi.

Encadré n° 1.1 : dans les années 1960, des évolutions mineures au sein des politiques de l'emploi néanmoins annonciatrices de la période suivante

A côté de ce changement de sens de l'ajustement, trois changements majeurs se produisent au sein des politiques de l'emploi vers le milieu des années 1960 : la tolérance pour le chômage, la modification des représentations du chômage, et le début des préretraites.

Freyssinet (2010) fait ainsi remarquer que l'ajustement n'est plus automatique, qu'il peut laisser subsister une part de chômage, dans le but d'éviter la « surchauffe » de l'économie, et l'augmentation trop importante de l'inflation. Il est possible de lire dans des savoirs scientifiques et experts de cette époque, l'impossibilité de concilier objectif de plein emploi et objectif de maîtrise de l'inflation (Colomb 2012 p52, Lemoine 2011 p89). Colomb relate comment l'objectif de l'« expansion dans la stabilité », retenu à la direction de la prévision, à l'Insee et au CGP, amène à considérer « la maîtrise de l'inflation (...) comme condition de réussite économique » (Ibid.). Il relate, à partir de la consultation d'archives des organisations citées ci-dessus, l'existence d'« une zone où le chômage est envisagé, dont les limites dépendent des arbitrages politiques (niveau de croissance et inflation) » (Ibid.).

Fabrice Colomb remarque une évolution de la figure du chômeur. En 1945, le chômage était perçu comme résiduel ou frictionnel. Le chômeur se situait dans un entre-deux : entre deux zones d'emplois, ou entre deux emplois différents⁵². A partir du milieu des années 1960, le chômeur devient une victime de l'économie que la collectivité doit protéger. La naissance du FNE au milieu des années 1960 pour assurer un revenu et une formation aux chômeurs victimes de licenciements économiques par suite de restructurations d'entreprises, participe de la construction de cette nouvelle image du chômeur.

Pour Fabrice Colomb, le FNE est « l'amorce d'un tournant significatif » (Colomb 2012 pp32-36), à un moment où les restructurations notamment liées à l'installation du Marché commun et à la concurrence accrue entre entreprises européennes liées à l'installation du Marché commun, vont s'amplifier, et avec elles les chômeurs à protéger. Au sein de certains secteurs en crise comme la métallurgie ou les mines, les personnes âgées sont encouragées à sortir des effectifs par le développement de plans de préretraites « maison ».

Est-ce à dire qu'aucun lien fort n'existe entre politiques de l'emploi et politiques des retraites au cours de ces années d'après-guerre ? En fait, il se dessine entre les années 1940 et 1960 une sorte politique de l'emploi des personnes âgées par défaut. Devant la crainte de certains acteurs gouvernementaux et patronaux que les retraites représentent un poids trop important à supporter pour l'économie, mais aussi en raison de la priorité donnée au développement de la branche maladie de la Sécurité sociale, une part importante de la population âgée est contrainte de travailler au-delà de 65 ans pour subvenir à ses besoins. Ce lien est toutefois d'une nature différente de ceux qui vont ensuite mettre la

⁵² Dans le premier numéro de *Sociologie du Travail* en 1959 (pp24-36), un article de Serge Moscovici porte précisément sur les mécanismes d'aide à la reconversion par la mobilité géographique : « La résistance à la mobilité géographique dans les expériences de reconversion »

politique des retraites au service d'une politique de l'emploi, à partir des années 1970. La section suivante aborde plus précisément cette marginalité des personnes âgées au regard de la Sécurité sociale.

Les politiques de l'emploi sont centrales entre 1945 et les années 1960. La reconstruction et l'expansion de l'économie française sont alors planifiées à moyen terme. La planification a besoin de statistiques sur les évolutions de la main-d'œuvre et de la production selon les secteurs, pour les connaître et fixer les objectifs à atteindre lors de chaque plan. Un système statistique est alors construit. Centré sur la main-d'œuvre et l'emploi, il laisse de côté la Sécurité sociale et notamment les retraites. Dans la section suivante, nous revenons sur ces statistiques dont la faible connaissance accompagne et conditionnera l'histoire des réformes des retraites.

I.2 La construction du système de collecte et d'analyse statistique français : centralité de l'emploi et de la production, périphérie de la Sécurité sociale des retraites

Au cours de ces années, la priorité de la planification française est à la hausse la production. Les statistiques de la comptabilité nationale sont alors construites pour connaître l'activité économique : la hausse du PIB, sa répartition selon les acteurs économiques, la production industrielle, la productivité et la main-d'œuvre (Fourquet 1980, Penissat 2009 pp55-146, Penissat et Touchelay 2006 pp89-102). Seule la démographie paraît occuper une autre place de choix dans le système statistique français⁵³.

La Sécurité sociale ne figure pas parmi les priorités de cette construction statistique. Elle n'est pas une priorité des travaux de planification, car elle ne figure pas parmi ses objets prioritaires de connaissance et d'intervention, laquelle est par ailleurs rendue difficile par la multiplicité des régimes (cf. Chapitre I, II.). Les statistiques des régimes de retraite

⁵³La population représente un objet attentivement suivi par le système statistique français. Rosental (2003) montre notamment comment les démographes de l'INED ont construit autour de la revue Population une spécialisation centrée sur la connaissance statistique de la population. La construction de cette connaissance statistique ne porte pas directement sur les retraités, mais plutôt sur des indicateurs comme les taux de natalité et de mortalité, les indices de fécondité et les flux d'immigration et d'émigration. Le problème de ces démographes est en effet celui posé par le constat du vieillissement de la population et les moyens d'atteindre la croissance de la population.

occupent ainsi une place périphérique dans le système de collecte statistique français. Ces régimes occupent une position comparable à celle de la pauvreté et de l'aide sociale. Frédéric Viguière (2020 Chapitre 8 :9) écrit à ce propos en s'inspirant sur Desrosières et Thévenot (1988) et en s'appuyant sur sa lecture des revues *Population* et *Economie et statistique* :

« Dès les lendemains de la Seconde Guerre mondiale, la statistique nationale promouvait une nomenclature fondée sur l'emploi plutôt que sur les secteurs de métier, c'est-à-dire une nomenclature reposant sur une position sociale (mesurée par des compétences et des qualifications) plutôt que sur la simple appartenance à un secteur (Desrosières et Thévenot 1988). Cette évolution s'objectiva dès le recensement de 1954 dans la nomenclature des catégories socioprofessionnelles. En œuvrant à la promotion de cette lecture du monde social dans la recherche en sciences sociales, les planificateurs des années 1960 démultiplièrent l'emprise de cette grille de lecture. Le dépouillement des revues de l'Insee ou de l'INED montre à quel point la recherche publique fut marquée par une ouverture aux questions macrosociales de la fin des années 1960 au début des années 1980 : la condition ouvrière et ses transformations, les salaires et les niveaux de vie, le marché du travail, les inégalités sociales de toutes sortes. »

Ce faible intérêt accordé à la production statistique concernant les retraites se retrouve chez Fourquet (1980). Dans son *histoire de la comptabilité nationale et du plan*, la Sécurité sociale est absente des considérations des experts attachés à construire la comptabilité nationale. La Sécurité sociale y figure en tant que transfert social dérivé de la valeur ajoutée au travers des cotisations sociales. Le tableau économique d'ensemble de 1956 (Fourquet 1980 p415) relate ainsi des salaires et cotisations, ainsi que des prestations sociales. Les emplois et les ressources de ces deux types de flux sont inscrits aux comptes des entreprises, des ménages et de l'administration. La Sécurité sociale se retrouve ainsi dans le niveau agrégé des transferts sociaux dans la comptabilité nationale. Le niveau intermédiaire des différentes branches, ou des régimes de Sécurité sociale intéresse peu les experts du Plan ou de l'Insee. Ce caractère périphérique de la Sécurité sociale, dans les intérêts immédiats de ces experts impliqués dans la construction d'une connaissance des flux agrégés du circuit de l'économie française, participe à l'installation d'un système d'information statistique central axé sur la production et sa répartition, et négligeront d'autres points moins importants, comme ceux des régimes de retraite.

Par ailleurs, la fragmentation des régimes de retraite en France a comme conséquence des statistiques réalisées par chaque régime, dont les moyens diffèrent fortement selon leur taille. Les régimes complémentaires sont construits au cours des années 1950 et 1960, et régulièrement regroupés entre eux, ce qui complique d'autant plus la mise en place de systèmes statistiques.

Cette faible connaissance statistique et comptable de la Sécurité sociale se retrouve dans les modèles macroéconomiques. Au cours des années 1960, les modèles produits à la direction de la prévision ou à l'Insee qui permettent de planifier l'évolution de variables économiques sont dits macroéconométriques. Cela signifie que les relations entre variables qu'ils simulent sont situées à l'échelle du pays, de groupes d'acteurs comme les ménages ou l'Etat, ou des secteurs d'activité. Il s'agit par exemple de chiffres sur l'épargne en France, la production industrielle du secteur textile, ou encore la consommation des ménages.

En résumé, la faible connaissance statistique de la Sécurité sociale des retraites tient à deux facteurs :

- la priorité secondaire sur un plan politique de cette connaissance par rapport à celle de l'emploi et de la production,
- la fragmentation du système français de retraite en de multiples régimes et sous-régimes.

Conclusion du I.

Entre les années 1945 et les années 1960, les politiques de l'emploi succèdent à celles de la main-d'œuvre. Ces politiques sont organisées autour de la notion d'ajustement : ajuster la quantité de main-d'œuvre aux besoins de la production, puis, à partir des années 1960, ajuster la production à la quantité de main-d'œuvre, aussi nommée désormais volume d'emplois. Colomb (2012) et Freyssinet (2010), en relatant cette inflexion font aussi remarquer l'apparition, au cours de la décennie 1960, d'un niveau de chômage accepté pour ne pas produire trop d'inflation. Ces années 1960 sont aussi celles de la naissance du FNE, qui est un dispositif principalement utilisé comme une préretraite.

Nous verrons au cours du chapitre II comment la déconnexion entre politiques de l'emploi et retraites est remise en cause par la montée importante du chômage. Les retraites et les préretraites deviennent alors une manière de répondre au problème de l'emploi, la production n'étant plus suffisamment importante pour fournir un volume d'emploi occupant toute la population active.

Cette période située entre 1945 et 1960 correspond aussi à la construction d'un système statistique centré sur la politique de l'emploi et la politique industrielle. La planification a besoin de connaître les caractéristiques des différents secteurs, et de la population qui y travaille. Or cette construction n'intègre pas la Sécurité sociale des retraites en son sein. Celle-ci, formée de nombreux régimes, occupe une place périphérique par rapport à ce système statistique central.

Nous verrons au cours des chapitres II et III comment cette absence ou cette méconnaissance statistique est utilisée pour critiquer, construire ou refuser des revendications et des projets de réformes des retraites.

Dans la partie suivante (II.), nous revenons sur l'évolution des retraites entre les années 1945 et 1960, du point de vue de l'axe de problématisation concernant l'échelle de la Sécurité sociale. Nous verrons en particulier que la lutte entre acteurs à ce propos permet de mieux comprendre l'organisation du circuit financier *a priori* incohérente de la Sécurité sociale au cours de cette période : une caisse nationale récolte et verse les dépenses de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie, tandis qu'une autre caisse fait de même pour les allocations familiales.

II. Problématisations et circuit financier des retraites entre globalisation et catégorialisation (1945-1960)

Dès 1945, la Sécurité sociale fait l'objet d'intenses luttes de problématisations entre partis politiques, administration, syndicats et patronat. Ces luttes sont connues et renseignées par la littérature⁵⁴. Dans cette partie, nous proposons de lire celles-ci à l'aune d'un premier axe de problématisation : l'échelle de la Sécurité sociale, entre le national et le local.

La globalisation consiste à mettre en commun les ressources de la Sécurité sociale au niveau du pays. C'est aussi à ce niveau que la finalité de la Sécurité sociale est censée s'appliquer. Précisons qu'en ce sens, la globalisation ne signifie pas à une prise de pouvoir ou de contrôle étatique sur une organisation.

La catégorialisation consiste à séparer ressources de la Sécurité sociale et ses finalités selon une échelle inférieure à celui du pays, en s'appuyant sur des critères socioprofessionnels ou territoriaux. La catégorialisation se définit d'une certaine manière contre la globalisation, qu'elle refuse selon des raisons fortement liées à l'organisation de mondes professionnels, des d'assurances sociales, des mutuelles et des sociétés de prévoyance héritées d'avant la Seconde Guerre

⁵⁴ Cf. Introduction note de bas de page n°23. Citons également Da Silva (2017) pour un compte-rendu des débats parlementaires particulièrement vifs en 1949.

mondiale. Si la globalisation n'admet qu'un seul mouvement vers le national et l'unification des régimes, la catégorisation en admet plusieurs, qui peuvent d'ailleurs se recouper, en prenant appui sur le risque (la santé, la vieillesse, la famille, les accidents professionnels), la profession (EDF, la SNCF, les sociétés minières, les agriculteurs salariés par exemple), le statut (les cadres et les non-cadres par exemple, ou les fonctionnaires et les non-fonctionnaires, ou encore les salariés et les non-salariés), le territoire (des caisses régionales, départementales comme en Alsace et en Moselle, liées à des groupes socioprofessionnels, à des mutuelles).

Ces axes de problématisations, avec leurs pôles, offrent une lisibilité en permettant d'organiser les positions des différents acteurs, sans toutefois expliciter leurs raisons et leurs argumentations. L'intérêt de cette stylisation s'apprécie dans son apport à une analyse sociohistorique portant sur une cinquantaine d'années : elle rend possible une interprétation des luttes entre acteurs à propos de la retraite, entre l'après-guerre et les années 1990. Le premier axe de problématisation selon l'échelle de la Sécurité sociale possède une stabilité tout au long de notre sociohistoire. Nous verrons que le deuxième axe de la condition des personnes âgées évolue d'une opposition entre opposants et partisans à l'amélioration de la situation des personnes âgées, à une opposition portant sur les moyens d'améliorer la place qui leur est faite (cf. chapitre I, III).

Le tableau suivant présente les positions de deux groupes d'acteurs selon l'axe de problématisation de l'échelle, pour la période allant de 1945 aux années 1960.

Tableau n° 1.2 : problématisations de la Sécurité sociale selon son échelle

	Redistribution du revenu et finalités de la Sécurité sociale	
Echelle de la Sécurité sociale	Global	Catégoriel
Circuit financier associé	Caisse unique	Caisses localisées selon le risque, la zone géographique, le statut d'emploi, la profession et/ou la catégorie socioprofessionnelle
Finalités de la Sécurité sociale	Fin du besoin et de la pauvreté, réduction des inégalités sociales, mieux vivre	Protection contre un risque social, prolongation du salaire, mieux vivre
Acteurs porteurs de cette représentation	Hauts fonctionnaires du social	CNPF
	CGT et FO	CFTC, CGC (et CGT)
	PCF	MRP

Lecture : L'échelle globale est défendue par des hauts fonctionnaires du social, la CGT et FO et le PCF. Ils demandent la création d'une caisse unique pour réaliser la finalité de la fin de la pauvreté.

Le tableau n°1.2 ci-dessus relate une opposition entre deux camps d'acteurs sur l'échelle à laquelle la Sécurité sociale doit opérer. Cette question qui sépare les positions de ces deux groupes conduit aussi à des solutions différentes préconisées au niveau du circuit financier.

Nous revenons maintenant sur deux sous-périodes :

- entre 1945 et 1948, où un compromis entre acteurs va être stabilisé sur l'organisation du circuit financier,
- entre 1948 et le début des années 1960 où le circuit financier évolue peu alors même que les luttes entre problématisations sont importantes.

II.1 1945-1948 : vers un compromis sur le circuit financier des retraites

Pour les hauts fonctionnaires de l'administration, le plan français de Sécurité sociale est clair. Il doit mettre en place une Sécurité sociale universelle, unique et uniforme (Kerschen 1995 Jabbari 2015). L'universalité signifie que toute la population doit bénéficier de la Sécurité sociale. L'uniformité implique que les mêmes règles s'appliquent à toute la population. L'unicité renvoie à une caisse et une gestion unique : les différents risques doivent être gérés à l'échelle nationale et de manière interdépendante. C'est selon eux le seul moyen d'atteindre les finalités de la Sécurité sociale. Le PCF, qui représente alors environ 30% des parlementaires défend également ce projet de Sécurité sociale. Parmi les syndicats, la CGT et FO – née d'une scission de la CGT en 1947 – défendent cette problématisation de la Sécurité sociale à l'échelle nationale (Dal 2001, Marec 2004). Pour ces différents acteurs, regrouper des revenus à l'échelle du pays et les redistribuer pour parer aux risques sociaux représente alors un moyen de répondre au problème de la misère et de l'incertitude du lendemain que la guerre a contribué à accroître.

Dans le camp syndical, la CFTC et la CGC sont en revanche opposées à cette échelle nationale. La CFTC, la mutualité et le patronat défendent l'indépendance des caisses d'allocations familiales, qu'ils obtiennent (Valat 1999). La caisse unique ne concerne plus que la santé et la vieillesse. Une cotisation, divisée en part patronale et part salariale, prélevée sur les salaires est orientée vers cette caisse nationale de Sécurité sociale. La caisse des allocations familiales reçoit quant à elle une cotisation dédiée, qui ne comprend qu'une part patronale prélevée sur les salaires.

Les dirigeants de la CGC, créée en 1944, se présentent quant à eux comme les représentants des intérêts des cadres et rejoignent ainsi la position de la CFTC (Boltanski 1982, Gabellieri 1987, Friot 1994, Pollet et Renard 1995). Un « comité de défense des cadres contre l'intégration à la Sécurité sociale » est créé à l'instigation de la CGC, en 1945. Au cours de l'année 1947, la CFTC prend position pour le maintien du régime de retraite des cadres en dehors du régime général.

Cependant, une loi sur la généralisation de la Sécurité sociale est votée le 22 mai 1946. Elle va à l'encontre des demandes de groupes socioprofessionnels : alors que le régime général est provisoirement cantonné aux salariés du commerce et de l'industrie, il sera étendu à toute la population active dès que le niveau de production industrielle de 1938 aura été atteint. La loi du 13 septembre 1946 précise en outre que l'assurance vieillesse sera généralisée à toute la population active le 1^{er} janvier 1947. Puis, la loi du 30 octobre 1946 étend le périmètre de la Sécurité sociale aux accidents du travail et maladies professionnelles. L'année 1946 marque ainsi une avancée des positions des défenseurs de la globalisation de la Sécurité sociale au niveau des lois. Celle-ci paraît inéluctable si le processus législatif entamé suit son cours. Mais les résistances de groupes socioprofessionnels vont empêcher la traduction de ces lois dans le circuit financier de la Sécurité sociale.

En effet, devant les résistances syndicales du groupe socioprofessionnel des cadres, portées par la CFTC et de la CGC, le ministre du Travail accepte en août 1946 d'ouvrir une négociation, en partant d'une proposition portée par la CGT visant à intégrer les cadres dans le régime général en contrepartie de la conservation d'un régime spécifique sous la forme d'un régime complémentaire. Une commission paritaire est ainsi mise en place, à laquelle le CNPF participe, suite à l'acceptation de sa demande visant à faire reconnaître la CGC comme syndicat représentatif. Le gouvernement représenté par le directeur adjoint de la Sécurité sociale Francis Netter ainsi que la CGT défendent la reconnaissance d'avantages contre l'intégration préalable des cadres au régime général, alors que la CFTC, la CGC et le CNPF refusent cette intégration. En mars 1947, un accord est finalement trouvé. Il est signé par le CNPF, la fédération des ingénieurs et cadres CFTC, le cartel confédéral des ingénieurs et cadres CGT, et la CGC. Il porte sur la « création de régimes complémentaires obligatoires, administrés par des institutions de prévoyance à gestion paritaire » (Pollet et Renard 1995 p560). Ces dernières doivent adhérer à l'association générale des institutions de retraite des cadres, l'AGIRC, également gérée de manière paritaire⁵⁵, et nouvellement créée dans le but d'assurer une compensation entre elles.

La création de ce régime de retraite, en plus du régime général, marque donc un premier coup d'arrêt au mouvement de globalisation de la Sécurité sociale. Par ailleurs, le fait que les cotisations versées aux sous-régimes affiliés à l'AGIRC se

⁵⁵ Par dix représentants du CNPF, dix des syndicats de salariés, auxquels s'ajoutent des membres ayant une fonction consultative (3 adhérents et 3 participants). (Pollet et Renard 1995 p560).

situent au-dessus du plafond de la Sécurité sociale installe durablement ce seuil de salaire, comme un objet de lutte entre la CGC et les autres syndicats⁵⁶.

D'autres groupes socioprofessionnels expriment leurs résistances aux lois d'extension du régime unique de Sécurité sociale. C'est notamment le cas des fonctionnaires et des indépendants. Un décret du 8 juin 1946 autorise les fonctionnaires à conserver leurs régimes. Une loi du 17 janvier 1948 crée des régimes d'assurance vieillesse pour les artisans, les professions industrielles et commerciales, et les professions libérales. Puis, une autre loi fait de même pour les non-salariés de l'agriculture. Ces régimes, conçus dans les lois alors présentées comme des dérogations provisoires deviennent en fait permanents. Cette évolution tient au changement de composition politique du gouvernement, avec le départ du PCF partisan de la globalisation et la présence du MRP favorable à la catégorisation.

En 1948, le circuit financier de la Sécurité sociale, en raison des résistances à la globalisation de la Sécurité sociale de groupes socioprofessionnels, portées par certains syndicats et partis politiques, n'a donc pas été organisé autour d'une caisse unique. Un régime général existe pour les salariés de l'industrie et de du commerce, mais les cadres cotisent en plus à d'autres régimes, complémentaires. Par ailleurs, des régimes de retraite subsistent pour les fonctionnaires et les non-salariés, qui représentent alors une part importante de la population active (35% de la population active en emploi en 1954 selon Bordes et Gonzales-Demichel 1988 p71).

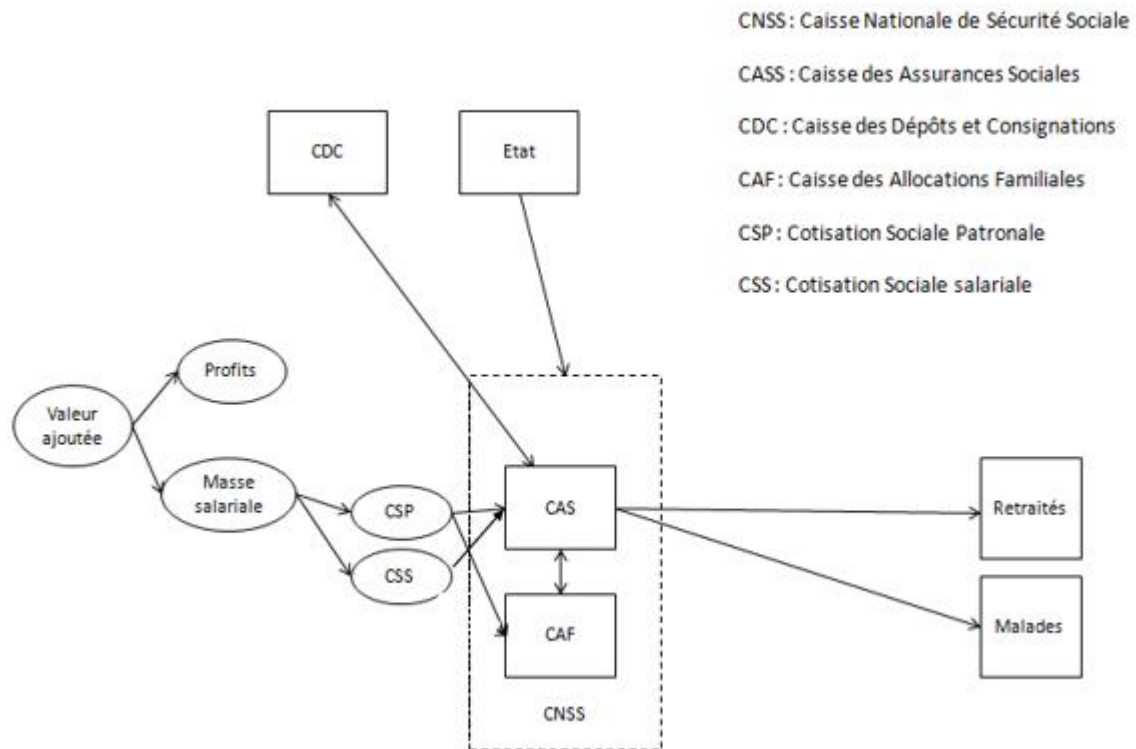
Rapidement, des déficits apparaissent au niveau de la caisse nationale des Assurances Sociales (CNAS), ou celle des allocations familles (CAF). Cela signifie que les ressources initialement prévues en début d'année s'avèrent insuffisantes pour payer toutes les dépenses. Les premières années, le déficit de la CAF est financé par les excédents de la CNAS. Puis, l'inverse se produit, les excédents de la CAF financent les déficits de la CNAS. Parfois, les deux caisses se retrouvent en déficit, et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) doit faire des avances supplémentaires à celles de trésorerie. Lorsque les avances de la CDC ne suffisent pas, c'est le Trésor qui réalise des avances, des prêts ou des subventions. Ainsi pour éviter des retards de paiement dans les prestations, des flux venant d'autres circuits financiers que celui de la Sécurité sociale, à savoir celui de la CDC et celui du Trésor, viennent à la rescousse. Ces déficits sont problématisés par les différents acteurs selon la question de l'échelle, selon leur position. Les partisans de la globalisation avancent que davantage de concentration des revenus à l'échelle du pays permettra de résoudre les

56 En effet, plus le plafond est élevé, plus la base de financement du régime général est élevée, et plus celle de l'AGIRC est réduite.

problèmes financiers. Les partisans de la catégorisation défendent le mouvement inverse en soutenant que l'échelle catégorielle, liée par exemple au territoire avec les mutuelles, permet d'éviter les gaspillages d'argent et invite à une gestion plus efficace.

Le circuit financier de la Sécurité sociale des retraites du secteur privé s'insère ainsi dans celui de la Sécurité sociale en 1948 de la manière suivante :

Schéma n° 1.1 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites en 1948



Lecture : Une cotisation unique salariale et patronale est versée à la caisse des assurances sociales qui les versent ensuite aux bénéficiaires de prestations vieillesse et maladie. Une cotisation patronale est versée aux caisses d'allocations familiales. NB : la caisse de Sécurité sociale renvoie dans le schéma à une caisse nationale chargée de la compensation entre les caisses primaires, et du versement du montant des prestations vieillesse aux caisses régionales. Les caisses d'allocations sont décentralisées et il n'existe donc pas de caisse nationale de Sécurité sociale pour celles-ci. La compensation entre ces caisses s'effectue *via* la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)⁵⁷. NB : les CAF devaient être intégrées dans les caisses primaires de Sécurité sociale, mais elles ont obtenu leur autonomie en 1949. Deux circuits de recouvrement des cotisations existent ainsi (Valat 2001 pp273-277). Progressivement, des « services communs » de recouvrement sont créés dès 1949 (malgré les réticences de l'UNCAF) dont le prolongement se situe dans les URSSAF créées au long des années 1950 et 1960 pour mutualiser les moyens de recouvrement et lutter contre la fraude des employeurs (Valat 2001 p290).

Le jeu entre acteurs sur ces questions ne s'arrête pas en 1948. Toutefois, le circuit financier mis en place en 1948 ne sera pas modifié substantiellement avant 1967. Entre la fin des années 1940 et la fin des années 1960, le régime général de la Sécurité sociale reste cantonné à son périmètre de 1948. En revanche, les régimes complémentaires vont être multipliés au cours de cette période, et des liens vont être ajoutés le régime général et d'autres régimes de retraite. Au cours de cette période, les transferts entre le budget de l'Etat d'un côté et celui du régime général de l'autre, ainsi que vers des régimes dont les cotisations sont inférieures aux recettes et des fonds d'assistance se multiplient et gagnent en volume.

II.2 1948- début des années 1960 : la continuation de la dispute

Les années comprises entre 1948 et les années 1960 voient se poursuivre les luttes entre acteurs sur la problématisation de la Sécurité sociale selon l'axe de l'échelle, tandis qu'au niveau du circuit financier deux éléments notables se produisent : la multiplication des transferts et celle des régimes complémentaires.

Au début des années 1950, le circuit financier de la Sécurité sociale est le fruit de l'opposition entre les deux camps qui s'opposent sur la finalité et l'échelle de la sécurité au cours des années 1950. Un groupe de hauts fonctionnaires à des postes de direction au sein de l'administration sociale appréhende la situation de la Sécurité sociale

⁵⁷ Pour une description de l'organisation de ce circuit de la sécurité, voir par exemple Doublet (1957) et en particulier la partie sur « la gestion financière de la Sécurité sociale » (Doublet 1957 pp331-344).

au travers de son écart au projet de globalisation qu'ils défendent. Les insuffisances des retraites sont selon eux le signe qu'il faut accentuer la conformation du circuit financier de la Sécurité sociale à leur projet.

Ces hauts fonctionnaires, en poste au ministère du Travail et des Affaires sociales, à la direction de la Sécurité sociale, ou à la CNAV, remarquent la faiblesse des retraites et la pauvreté des personnes âgées. Nous pouvons lire dans les ouvrages qu'ils publient, ou dans les cours qu'ils donnent (cf. infra), une problématisation de la sécurité encore trop écartée du projet du plan français de Sécurité sociale. Sa réalisation permettrait de développer les retraites et de mettre fin à la misère des retraites.

Afin de réaliser la finalité de la Sécurité sociale, notamment en matière de retraites, il faudrait faire évoluer son circuit financier vers celui du régime unifié et de la caisse unique, et l'étendre à toute la population. Pierre Laroque publie par exemple en 1948 dans la *Revue internationale du travail*, « De l'assurance à la Sécurité sociale, l'expérience française ». De son point de vue, les assurances sociales sont dépassées par la Sécurité sociale. Son établissement relève d'un progrès social dont l'extension historique et géographique est alors observable. La littérature historique et politiste contient de nombreux travaux sur Pierre Laroque (Jabbari 2012, 2015) ou qui lui accordent une place importante (Bec 2014), mais de nombreux autres hauts-fonctionnaires, parmi lesquels Gout (1949), Getting (1952), Doublet et Lavlau (1957), ou encore Netter (1959) défendent l'idée d'une installation de la Sécurité sociale à l'échelle nationale, pour répondre aux problèmes de la misère, de la pauvreté, du besoin et des inégalités sociales. Ces hauts fonctionnaires en poste au ministère des Affaires sociales, à la direction de la Sécurité sociale ou à la CNAV forment un groupe d'acteurs, auxquels il convient d'ajouter les professeurs d'université Durand (1953) et Raouste et Durand (1958), qui se citent et se répondent les uns les autres. Ils inscrivent leur démarche dans un projet de vulgarisation de la Sécurité sociale. Ils en analysent sa trajectoire historique, ses concepts, son organisation financière, ses effectifs de bénéficiaires, et les réformes qu'il conviendrait d'y apporter. Leur accord sur la globalisation n'est toutefois pas complet, et au moins trois questions séparent les positions de ces acteurs :

- les sources du circuit financier de la Sécurité sociale : faut-il choisir la fiscalité ou la cotisation ?
- sur le lien entre cotisations et prestations : faut-il le conserver ou s'en affranchir ?

-sur l'usage de la notion de risque : faut-il continuer à l'utiliser ou la remplacer par celle de charge ?⁵⁸ Doublet et Lavlau (1957) par exemple définissent la Sécurité sociale indépendamment de la notion de risques en lui préférant la notion de charges, tandis que Netter (1951) préfère maintenir la distinction entre charges et risques.

Ces ouvrages des années 1950 remarquent la faiblesse des retraites, en insistant sur la situation démographique du pays. Les pensions ne peuvent être trop augmentées du fait du vieillissement de la population. Mais la faiblesse des pensions vient aussi des dépenses liées à la maladie. « L'assurance-vieillesse (...) pour le régime général, n'est pas en elle-même, à l'heure actuelle la source du déficit de l'ensemble des assurances sociales, celles-ci provenant surtout, de l'augmentation des dépenses de soins » écrivent ainsi Doublet et Lavlau (1957 p470). En effet, la caisse unique permet une flexibilité dans l'affectation des fonds collectée par la cotisation unique, que nous abordons plus loin dans cette section. Cette allocation peut ainsi être plus ou moins proche des dépenses planifiées ou programmées. Nous pouvons ainsi lire dans Doublet et Lavlau (1957 p346) :

« Quant aux assurances sociales (...) sur la cotisation établie à 16% des salaires, 9% étaient primitivement destinées, selon les prévisions actuarielles, à la couverture du risque vieillesse. Ces prévisions n'ont pas été réalisées. Les charges de la maladie ont dépassé les 7% des salaires soumis à cotisation, de qui faisait supporter aux personnes âgées les charges excessives du risque maladie. Le déficit de la Sécurité sociale est assez localisé, il concerne presque exclusivement l'assurance-maladie. »

⁵⁸ « La Sécurité sociale a pour objectif *d'abolir l'état de besoin en assurant à tout citoyen un revenu suffisant, à tout moment, pour satisfaire à ses charges* » (Doublet et Lavlau 1957 p10). « En bonne terminologie, le terme de « risques » ne devrait s'appliquer qu'à des éventualités *non-réalisées* ; ce sont les seules que la technique de l'assurance permet normalement de garantir. Le terme « charges », au contraire, désignerait tout événement, quelle que soit la date à laquelle il survient, qui alourdirait les conditions d'existence de l'intéressé » (Ibid. p11). Ils proposent donc de ne retenir que la notion de charges. C'est aussi la position de Pierre Lavigne qui publie chez Dalloz *Risque social et charges sociales* en 1948. En revanche Francis Netter (1951) propose de conserver la distinction entre charges et risques dans ses *Notions essentielles de Sécurité sociale* (1951 pp21-22), tout comme Paul Durand dans sa *Politique contemporaine de Sécurité sociale* (1953 p15 en note de bas de page). Francis Netter argumente en faveur de cette distinction à partir d'une opposition entre des « faits qui donneraient lieu à compensation du seul fait qu'ils font naître un besoin (maternité, logement, séjour de la femme au foyer, enfant à charge) (...) et les faits qui ne peuvent donner lieu à garantie que dans la mesure où le individu qui en sont victimes participe au fonds d'assurances. Les premiers constitueraient des "charges" et les seconds des "risques" » (1951 pp21-22). Cet argument est contesté par Doublet et Lavlau (1957) au motif que la qualification entre risque et charge dépendrait dans la distinction défendue par Netter du « degré de généralisation de la Sécurité sociale » et des « techniques du système de Sécurité sociale » en faisant remarquer que lorsque le « financement est entièrement fiscalisé, le lien "cotisation-prestation" disparaît » (Doublet et Lavlau p12). Ainsi, un circuit de la sécurité globalisé en s'appliquant à toute la population et n'ayant que des ressources fiscales verserait des prestations qui ne compenseraient que des charges dans l'optique de Doublet et Lavlau.

« Les cotisations d'assurances sociales servent à la couverture de l'ensemble des risques garantis par la législation sans affectation particulière aux diverses prestations servies ; une ventilation statistique a été faite à l'origine pour déterminer le coût probable des différentes prestations (vieillesse, maladie, maternité, etc.), elle a permis d'établir le montant global de la cotisation nécessaire pour couvrir les remboursements à envisager.

Mais une fois cette évaluation faite, le principe de non-affectation a été appliqué ».

Ce tableau permet aussi de remarquer la compensation à l'œuvre entre les assurances sociales et les prestations familiales. Ainsi, en 1953, le total général du régime général est de 2,7 Milliards de francs. Les assurances sociales sont en déficit de 37,6, du fait du déficit de l'assurance maladie. C'est ainsi l'excédent des allocations familiales des salariés qui compense ce déficit et permet au total général d'être en excédent.

Ces transferts sont rendus possibles malgré « de l'autonomie financière des différentes branches sociales ». Cela signifie qu'

« en principe, les ressources de Sécurité sociale « ne peuvent être affectées à la gestion d'une institution autre que celle au titre de laquelle elles sont perçues » (CSS, art 128) et les organismes sont tenus de suivre dans des comptes séparés les opérations afférentes à l'application de chacune des législations. Les trois branches financières indépendantes sont celles des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales. » (Ibid. pp331-332)

Mais la trésorerie semble commune aux différentes branches, et permet les « virements de fonds » [j'ai l'impression que c'est le cas, mais je ne suis pas sûr d'avoir bien compris le sens de la dernière phrase de la citation ci-dessous] :

« Mes ressources de l'une de ces branches ne peuvent en aucun cas être affectées à une autre et la comptabilité des différentes branches de la Sécurité sociale est tenue séparément, mais des virements de fonds entre ces branches peuvent intervenir pour combler le déficit de trésorerie des unes par les excédents des autres. En effet, la trésorerie de chaque organisme est commune et lors des paiements, il n'est pas nécessaire de chercher s'il y a un solde créditeur au compte correspondant. » (Ibid. p332)

Nous pouvons également lire que la ligne « totaux généraux » a été en déficit en 1950, 1951, 1954, 1955 et 1956. Mais ces déficits ne signifient pas qu'il n'a pas été possible de payer des prestations. C'est l'Etat qui a permis d'éviter ces

déficits, pour le régime général, en 1951, 1955 et 1956, par des avances. Selon Doublet et Lavau (1957 p330), ces flux d'argent venant de l'Etat sont de l'ordre du possible :

« outre les impôts et cotisations, il peut exister en matière de Sécurité sociale d'autres recettes, notamment *les subventions*. Les subventions sont des sommes d'argent versées par une collectivité à une autre collectivité ou à un organisme pour l'aider à supporter certaines charges. Par ce procédé, l'Etat soutient par exemple le régime de Sécurité sociale des étudiants dans lequel les cotisations ne représentent qu'un dixième des dépenses.

Il faut également mentionner *les avances du trésor* ; à diverses reprises, le trésor a dû consentir des avances à des organismes, soit parce qu'ils commençaient à fonctionner, soit parce qu'ils se trouvaient en mauvaise situation ».

Le circuit tel qu'il est présenté par Doublet et Lavau permet aussi d'identifier un point de tension au niveau du circuit entre le gouvernement et les syndicats. En effet, le régime général verse des prestations à des régimes ou des fonds d'assistance sans recevoir préalablement de cotisations de leurs bénéficiaires. Les syndicats accusent alors le gouvernement d'imputer au régime général des dépenses dont il ne devrait pas avoir la charge. Ce sont les « charges indues » dont la liste donne lieu à de nombreuses évaluations selon les acteurs. Pour les syndicats et le patronat, elles sont la cause des déficits que connaît le régime général depuis 1945. Parmi les nombreux exemples qui concernent tant la vieillesse que la maladie, celui du minimum est souvent cité par les acteurs. Le minimum versé par le FNS institué en 1956 est financé par la fiscalité provenant majoritairement de la vignette automobile récemment créée. Mais en 1958, sur proposition de la commission Rueff, le financement de ce minimum est transféré au régime général⁵⁹. Valat (2001 pp376-377) précise qu'au cours des années 1950, le budget de l'Etat peut difficilement financer celui de la Sécurité sociale *via* des taxes ou des impôts en raison des importantes dépenses militaires liées à la guerre d'Indochine et d'Algérie, mais aussi au poujadisme électoral des commerçants et du petit patronat qui retient d'augmenter les cotisations patronales, et à la force de la CGT et du PCF qui refuse toute augmentation des cotisations salariales⁶⁰.

Au cours de la décennie 1950, certains des auteurs ici étudiés lisent l'extension de la Sécurité sociale comme un dépassement des notions d'assurance et d'assistance, par la fiscalisation croissante du circuit financier et le versement de prestations définies par des besoins plutôt que par le versement de cotisations. Cette analyse de l'extension de la Sécurité

⁵⁹ Cet épisode est relaté par Lattès (1996).

⁶⁰ Aux élections législatives de 1956, le PCF obtient 26% des voix. Le parti Union et Fraternité Française (UFF) de Pierre Poujade issu du syndicat de l'Union de défense des commerçants et Artisans (UDCA) obtient 13% des voix.

sociale, nous le verrons, se situe à l'opposé d'autres, internes à l'administration, qui gagnent en popularité à partir des années 1960 en défendant l'établissement d'une frontière entre assurance et assistance, et d'un lien entre cotisations versées et prestations reçues de retraite.

Au cours des années 1950, la position en faveur de la globalisation de la Sécurité sociale n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs prenant part à la gestion des régimes. Certains adhèrent à la même ligne que ces hauts fonctionnaires favorables à la globalisation de la Sécurité sociale. D'autres contestent la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale prônée par certains hauts fonctionnaires. Enfin, certains refusent l'organisation du circuit financier autour d'une caisse et d'un régime unique. Ces questionnements ont été retranscrits dans la presse, et notamment dans *Le Monde*, dont les archives sont ici mobilisées. Elles permettent ainsi d'accéder aux programmes des organisations syndicales et patronales lors des élections des conseils d'administration aux caisses de Sécurité sociale, ces dernières ayant eu lieu en 1947, 1950, 1955 et 1962⁶¹.

Au début des années 1950, la presse écrite relate par exemple l'existence de difficultés de financement du régime général. Un déficit prévisionnel important existe au cours de l'année 1951 (Valat 2001 p348-353). Celui-ci donne lieu à diverses explications selon les acteurs, qui permettent de lire leurs positions par rapport à la question de l'échelle de la Sécurité sociale, mais aussi de cerner des rapports de force au niveau de l'organisation concrète du circuit financier.

La CGT et FO signalent ainsi les dettes des entreprises et de l'Etat au régime général. En 1951, la CGT, « d'après ses calculs », estime que l'Etat doit 38 milliards de francs et que les employeurs doivent 94 milliards de cotisations arriérées⁶². Aimé Texier est membre de FO. Il est aussi président de la FNOSS, la Fédération Nationale des Organismes de Sécurité sociale, un organisme géré par les syndicats chargés de mener des études sur la Sécurité sociale. Il indique « une fraude considérable des employeurs »⁶³. Ces sommes sont supérieures au déficit estimé par le ministre du Travail Paul Bacon de l'ordre de 60 milliards de francs, pour 1951⁶⁴.

⁶¹ Sur l'organisation des élections et leurs résultats, voir notamment Goguel 1953, Friot et Jaske 2015, Morder 2015, Dreyfus 2005.

⁶² *Le Monde*, « L'équilibre financier de la Sécurité sociale », 22 octobre 1951.

⁶³ *Le Monde*, « Le Conseil économique suggère qu'une commission extra-parlementaire cherche rapidement une solution au déficit de la Sécurité sociale », 30 juillet 1951.

⁶⁴ *Le Monde*, « Le déficit de la Sécurité sociale pour 1951 s'élèvera pour 1951 à 60 milliards déclare M. Bacon », 27 août 1951.

Ces dettes indiquent un rapport de force défavorable au régime général, dont les conseils d'administration ne disposent ni du pouvoir de fixer des taux de cotisation, ni d'organiser des transferts entre les régimes. C'est au gouvernement que reviennent ces pouvoirs. Les élections des conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale assurent aux syndicats $\frac{3}{4}$ des sièges. Malgré cela, ils n'ont pas le pouvoir de choisir les flux entrants et sortants de la caisse nationale de Sécurité sociale et de la caisse des allocations familiales. Ils ne disposent pas non plus de services de recouvrement de cotisations, qui permettent de toutes les récolter (Valat 1999)⁶⁵, alors que les entreprises disposent de moyens de frauder. Un rapport de l'administration indique ainsi qu'environ 10% des cotisations pourraient échapper à la Sécurité sociale, au début des années 1950⁶⁶. C'est aussi la position d'Etienne Gout, directeur de la caisse nationale de Sécurité sociale. Il remarque une hausse des cotisations de 4,5% en 1951, « alors que le relèvement du plafond et la hausse des salaires laissaient prévoir des rentrées bien supérieures. Cette constatation confirme que de nombreux employeurs ne s'acquittent pas ou s'acquittent insuffisamment de leurs obligations »⁶⁷. Les deux syndicats évoquent aussi la hausse plus rapide des prix que des salaires⁶⁸. FO voit dans ce déficit une conséquence de l'inachèvement de la Sécurité sociale en France. Pour atteindre une véritable redistribution du revenu national, il faudrait réaliser le projet de la caisse unique. Ainsi, le secrétaire confédéral de FO Charles Veillon plaide pour « une véritable révolution de la législation actuelle ». Accompagnée d'une « réforme fiscale », celle-ci substituerait une taxe sur la production et les transactions aux cotisations sociales, vestiges des assurances sociales⁶⁹. Cette opinion se retrouve en 1951 dans le premier numéro de *Force Ouvrière Informations*, organe de presse du syndicat : « les problèmes de la Sécurité sociale » peuvent être résolus

⁶⁵ Plus précisément, Valat (1999 pp280-288) décrit les faibles moyens et effectifs dédiés au recouvrement des cotisations dans les caisses locales de Sécurité sociale.

⁶⁶ *Les organismes de Sécurité sociale considérés comme établissements de crédit*, François Pavard, Contrôleur général, ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Direction générale de la Sécurité sociale, Contrôle général de la Sécurité sociale, ordre de mission n°219 du 30/10/1956, mai 1958, Archives Nationales Pierrefites, 200030430 079 (1).

⁶⁷ Le Monde, « Le Conseil économique suggère qu'une commission extra-parlementaire cherche rapidement une solution au déficit de la Sécurité sociale », 30 juillet 1951

⁶⁸ Le Monde, « Le Conseil économique suggère qu'une commission extra-parlementaire cherche rapidement une solution au déficit de la Sécurité sociale », 30 juillet 1951 ; Le Monde, « La CGT propose ses solutions au déficit de la Sécurité sociale et demande l'amélioration du système », 11 décembre 1951.

⁶⁹ Le Monde, « Pour défendre la Sécurité sociale Force Ouvrière passe à l'offensive et préconise la création d'un vaste « service national de santé » ».

par la réalisation du plan de Sécurité sociale ⁷⁰ en opérant une « véritable redistribution du revenu national » et non pas « seulement une répartition du revenu national ». Cela dégagerait le régime général de Sécurité sociale des critiques « qui fusent de tous les milieux », et lui permettrait de remplir ses objectifs de santé et de garantie des revenus, parmi lesquels « une retraite décente lorsque [le salarié] cesse son activité ». La CGT et FO argumentent en faveur de ces trois types de causes – dettes des employeurs, dette de l'Etat et redistribution insuffisante du revenu national – pour comprendre le déficit de la Sécurité sociale et défendre son extension.

Le déficit fait en effet office d'argument dans les discours gouvernementaux, patronaux et chez certains syndicats (CGC et CFTC) pour pousser à ce que les autres syndicats perçoivent comme des régressions sociales, qui concernent les retraites. En 1951, le premier numéro de *Force Ouvrière Informations* relate que le régime vieillesse connaîtra un accroissement de ses dépenses à mesure que de nouveaux bénéficiaires le rejoindront et que leur espérance de vie augmente⁷¹. Cet article relate que l'INED prévoit ainsi une hausse de charges de 16,5%, dans les 20 années à venir, à destination des retraités. « De nombreux problèmes ne manqueront pas de se poser, souligne le texte, et certains préconisent le recul de l'âge de la retraite à 70 ans ». En 1952, le gouvernement propose d'ailleurs d'augmenter l'âge de la retraite à 67 ans dans le régime général. En 1953, un projet de loi augmente l'âge de départ de 60 à 65 ans pour les fonctionnaires. Ces tentatives sont abandonnées devant l'ampleur des grèves⁷², mais indiquent, en plus de la pauvreté qui

⁷⁰ La citation suivante du texte relate cet inachèvement : « Bien que dégagé considérablement de la notion d'assurance instituée en 1930, le plan français de Sécurité sociale de 1945 n'est parvenu ni à l'unification ni à la généralisation prévue par ses initiateurs.

Il n'a opéré qu'une synthèse assez maladroite entre la mutualité, l'assurance et l'assistance. Il a laissé subsister une étonnante diversité, qui se caractérise par deux douzaines de régimes obligatoires (...). Cette diversité et le manque de coordination qu'elle entraîne provoquent une injustice certaine. Au surplus, ces systèmes constituent une masse pour ainsi dire insaisissable et l'on pourrait s'étonner, devant les critiques plus ou moins pertinentes qui fusent dans tous les milieux, que le régime général fasse seul les frais de tous les procès. »

⁷¹ *Force Ouvrière Informations*, numéro 1 novembre 1951, Bulletin mensuel à l'usage des secrétaires de syndicats, Confédération générale du Travail-Force Ouvrière. Bulletin disponible à la Bibliothèque François Mitterrand.

⁷² Les grèves de 1953 surprennent le gouvernement par leur ampleur. Les acheminements de courrier sont suspendus, les transports de personnes et de marchandises également. Les grèves prennent pourtant place durant l'été. Elles sont suivies dans les entreprises nationalisées et la fonction publique, mais aussi dans les campagnes où des paysans se joignent aux manifestations et assemblées générales. L'importance de cette grève pousse le gouvernement à retirer son projet de loi durant le mois d'août 1953. Voir notamment Pigenet (2014). Cet épisode des grèves de 1953 est commenté par Doublet et Lavlau (1957 p474), qui souhaiteraient voir l'âge de départ en retraite relevé en France, car il est moins bas que chez ses voisins, qui plus est alors que le pays connaît un vieillissement démographique. « Mais toutes ces données sont souvent mal connues, écrivent-ils, et il ne faut pas dissimuler qu'une telle mesure demande certains sacrifices à ceux des travailleurs qui sont contraints de prolonger d'une ou de plusieurs années leur activité ». Ils précisent ainsi qu'il y a « une leçon à retenir » du décret du 9 août 1953 relatif aux retraites au personnel de l'Etat et des services publics, « qui fut sinon la cause véritable, du moins l'occasion de grèves importantes dans le

touche par une partie importante des retraités, que certains envisagent la possibilité des réformes qui dégraderaient encore leur situation.

La CGC, la CFTC et le patronat sont opposés au cours de ces années situées entre 1948 et 1960 à l'installation d'un régime unique de Sécurité sociale.

La CGC vient d'obtenir la création de l'AGIRC et n'a pas intérêt à voir les revenus des cadres qui y transitent être mis dans une caisse commune. La CFTC, dans une perspective familialiste proteste contre les transferts des excédents des caisses d'allocations familiales vers les branches santé et retraite de la Sécurité sociale. Un article du Monde de 1952 renseigne cette position : « est-il plus courageux, demandent les syndicats CFTC, de frustrer les familles des travailleurs pour boucher le trou [de la caisse nationale de Sécurité sociale] que de rétablir la justice »⁷³.

La CFTC valorise la décentralisation qui favoriserait la gestion des caisses de Sécurité sociale par les mutuelles. Cette gestion est permise par la loi Morice du 17 mars 1947, mais elle n'est pas appliquée. La centrale syndicale s'oppose aussi à l'intégration des fonctionnaires au régime général, défend l'autonomie des caisses d'allocation famille, et rejoint le patronat sur ses positions opposées à la centralisation perçue comme trop dispendieuse. Un article du Monde de 1950 le relate ainsi ⁷⁴ :

« Comme les chrétiens, la mutualité, les associations familiales et les employeurs défendent une Sécurité sociale à l'échelle humaine, plus décentralisée. Au reste de nombreux syndicalistes chrétiens sont également administrateurs de mutuelles. (...).

Que veut la C.F.T.C. ? Lutter d'abord contre la standardisation de la Sécurité sociale, s'opposer à l'installation d'une énorme machine, adapter les rouages aux hommes et non les hommes aux rouages. De petites cellules très proches de l'assuré seraient non seulement moins paperassières, elles permettraient aussi un contrôle plus efficace et décourageraient certains abus. (...)

secteur des services publics industriels et commerciaux ». Pour relever l'âge de la retraite, ils insistent sur « la nécessité (...) d'informer préalablement le public et les organisations professionnelles. D'où l'importance également d'une mise en application aussi progressive que possible du relèvement de l'âge d'admission à pension » (Ibid.).

⁷³ Le Monde, « « Si les caisses d'allocations familiales sont en excédent c'est que le déficit est dans les familles », écrit la CFTC », 18 décembre 1952.

⁷⁴ Le Monde, « L'enjeu des élections aux caisses de Sécurité sociale et d'allocations familiales I.- Centralisation poussée ou gestion « en bon père de famille » ? », 31 mai 1950, Pierre Drouin.

Les employeurs (liste C.N.P.F. et Jeunes Patrons) sont aussi conscients de la nécessité de lutter contre le gigantisme qui guette l'Institution. L'hémorragie des dépenses est d'autant plus incoercible, constatent-ils, que la caisse est plus importante. Il faut des organismes modestes. Cette décentralisation doit s'accompagner d'un renforcement de la responsabilité des conseils d'administration paralysés aujourd'hui par des compétitions syndicales et une réglementation tatillonne. »

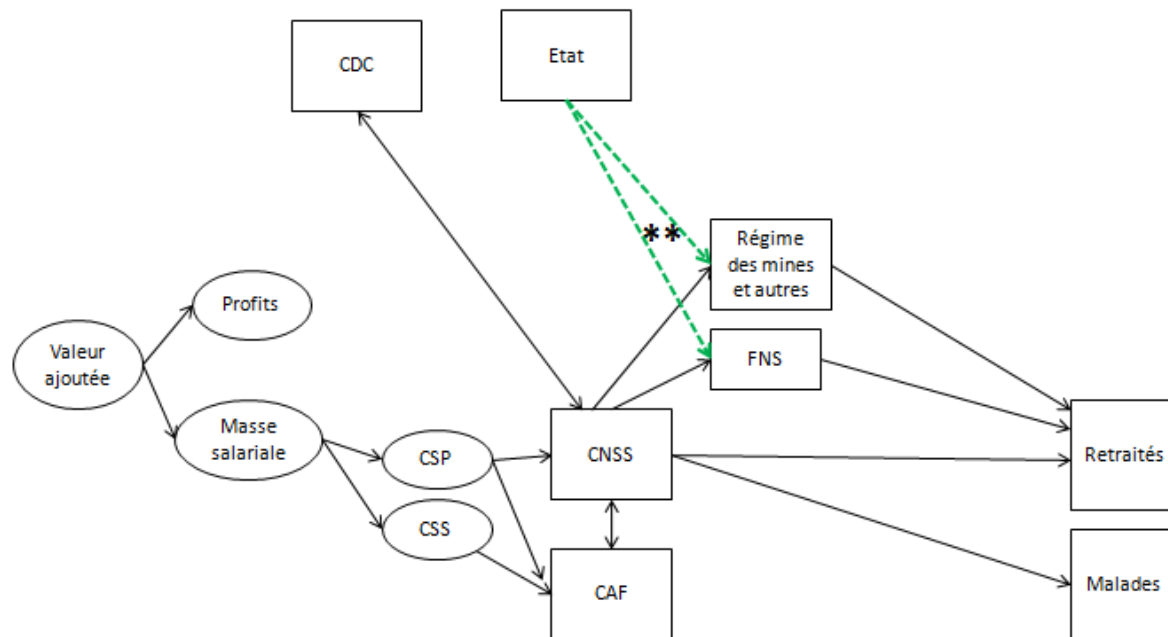
Ainsi, du point de vue de la CFTC et du patronat, la catégorisation de la Sécurité sociale par des caisses de petite taille encouragerait les administrateurs à la responsabilité de gestion. Taille des caisses de Sécurité sociale et non-maîtrise des dépenses seraient ainsi corrélées positivement, alors qu'elles le sont négativement par les partisans de la globalisation de la Sécurité sociale.

Au cours des années 1950, le circuit financier de la Sécurité sociale n'évolue cependant pas de manière significative. Son organisation financière reste la même. L'organisation du circuit financier de la Sécurité sociale et plus généralement des autres régimes subit les évolutions économiques et démographiques de ces années d'après-guerre : exode rural, salarisation et baisse du nombre des travailleurs indépendants. Il faut néanmoins signaler le développement de transferts entre le régime général et d'autres régimes qui sont en difficulté financière. C'est notamment le cas du régime des mines, ou des régimes de non-salariés. La salarisation de la société et la crise économique qui touche certains secteurs réduisent la base démographique de régimes dont les retraites deviennent plus difficiles à servir. En 1952, l'allocation aux vieux travailleurs agricoles est par exemple financée par le régime général⁷⁵.

Le schéma ci-dessous représentant le circuit financier de la Sécurité sociale des retraites permet de repérer un point de lutte entre acteurs syndicaux et Etat, signalé par le signe (**):

⁷⁵ « Il va s'efforcer de corriger ses nombreuses anomalies et d'assurer sur des bases solides son équilibre financier », Le Monde, N. Jacqufont, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719520721%C2%B7LM%C2%B71990355&docIndex=0>, consulté le 24/07/202.

Schéma n° 1.2 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites après 1956 et point de tension des transferts de l'Etat et des charges indues



Lecture : chaque année, la CNSS verse au FNS et au régime des mines une subvention d'équilibre. L'Etat fait de même. Etant donné les déficits fréquents du régime général de Sécurité sociale, les syndicats soulignent l'importance des flux qui en partent pour aller financer d'autres régimes. Il faudrait selon eux que l'Etat augmente ses transferts (flèches vertes en pointillé) aux régimes déficitaires ou qu'il verse cet argent à la CNSS.

Conclusion du II.

Une controverse s'installe en 1945 sur la bonne échelle pour organiser la sécurité afin de redistribuer des revenus, et pour la penser en lui attribuant une finalité : l'échelle nationale unifiée autour d'un régime unique, ou à l'opposé des échelles plus restreintes autour de caisses ou de régimes catégoriels. Entre 1945 et 1948, un mouvement est enclenché par les gouvernements en faveur de la globalisation, mais le départ des communistes du gouvernement en 1947 et les

résistances de groupes socioprofessionnels ont raison du projet de caisse unique de la Sécurité sociale. Le circuit financier des retraites est ainsi rapidement composé d'un régime général centré sur les salariés du secteur privé, et d'un régime complémentaire dédié aux cadres, l'AGIRC, créée en 1947. L'AGIRC empêche l'apport de ressources vers le régime général au-dessus d'un certain niveau de salaires. Les lois de 1946 sur la généralisation de la Sécurité sociale des retraites et du régime général ne sont pas appliquées, alors que l'indice de production industrielle qui devait ouvrir la voie à leur application est atteint dans les années qui suivent. En somme, les résistances organisées des commerçants, des artisans, des cadres, des professions libérales et des agriculteurs sont plus fortes que l'administration sociale qui perd, avec le départ du PCF du gouvernement, un soutien de poids dans la réalisation du plan de Sécurité sociale.

Les années 1950 voient la poursuite de la controverse sur l'échelle de la Sécurité sociale, alors que le circuit financier de la Sécurité sociale évolue par la création de nombreux régimes de retraite complémentaires, notamment destinés à répondre à la dévalorisation des pensions par l'inflation et leur faible revalorisation. Des transferts entre la CNSS et la CAF, et entre le régime général, les autres régimes et l'Etat sont multipliés au cours de cette décennie. Dans le même temps, les gouvernements décident d'organiser des flux d'argent réguliers issus du régime général, pour assurer l'équilibre de certains régimes de retraites, tel celui des mineurs ou des salariés agricoles, ou des fonds délivrant des prestations d'assistance, tel le FNS.

Les éléments que nous venons de présenter nous permettent de participer à la littérature sur l'histoire de la Sécurité sociale à partir de notre cadre analytique. Il en est effet remarquable de constater que dès les années de l'après Seconde Guerre mondiale, des termes et des arguments encore en cours aujourd'hui sont déjà présents dans le débat public et font l'objet de controverses. Le trou de la Sécurité sociale est déjà un vocabulaire employé. Un débat sur les charges indues est installé au cours des années 1950. Nous verrons dans les chapitres suivants que la multiplication des usages de la contributivité à partir des années 1970 caractérise une Sécurité sociale qui s'approche progressivement du modèle de l'assurance privée. Toutefois, dès les années 1950, le débat sur les charges indues annonce la controverse sur la contributivité. Ces deux débats ont en effet en commun d'être ancrés dans une lutte entre acteurs qui porte sur un point particulier du circuit financier des retraites : les transferts de l'Etat et ceux du régime général vers des régimes ou des fonds de solidarité. Les syndicats mobilisent ainsi les ressources argumentatives de la catégorie de « charges indues » pour chercher à préserver l'équilibre du régime général.

Soulignons également la présence dès les années 1950 de la critique de la globalisation et de la défense de la catégorisation par les acteurs patronaux et de certains syndicats comme la CFTC et la CGC. Cette critique de la bureaucratie associée à la défense de l'efficacité de la décentralisation dans la gestion des fonds représente, nous le verrons, une constante tout au long de la deuxième moitié du XXe siècle.

Dans la section suivante, nous verrons notamment que le vieillissement de la population est déjà très présent dans les discours sur la Sécurité sociale. Un nombre important d'acteurs constate en effet une pauvreté des personnes âgées, sans demander une amélioration de leurs retraites en raison du vieillissement de la population.

III. La pauvreté des retraités : de la marginalité à la publicité (1945-1960)

Après la Seconde Guerre mondiale, les personnes âgées connaissent une pauvreté importante. La Sécurité sociale des retraites n'a pas été généralisée en 1947 (cf. Chapitre I, II.1). Une part très importante des personnes âgées de plus de 65 ans perçoit des prestations d'assistance. Une minorité est internée dans des hospices⁷⁶. Cette situation de pauvreté n'est pas appréhendée de la même manière selon les acteurs.

Deux groupes d'acteurs partagent des points de vue convergents sur la condition des personnes âgées : les démographes et l'administration. Ces acteurs partagent une même inquiétude sur le vieillissement en tant que problème, et sur la solution à y apporter par une natalité importante. Ils sont en revanche en désaccord sur la place à accorder aux personnes âgées. Pour les démographes, elle est déjà trop importante en termes de coût payé par l'économie aux retraités, dont le nombre est en outre amené à augmenter. Mais nous verrons qu'une partie de l'administration défend une augmentation des retraites et les allocations d'assistance, de manière à faire sortir de la pauvreté les personnes âgées. Cette publicisation de la pauvreté des personnes âgées, qui devient alors problème public intervient au début des années 1960, tout comme sa solution qui prend le nom de « politique de la vieillesse ».

Cette partie est consacrée à cette opposition entre acteurs sur l'axe de problématisation concernant la condition des personnes âgées dans la société entre 1945 et le début des années 1960. Nous le présentons ci-dessous. Nous verrons

⁷⁶ 3,7% des personnes âgées vivant dans les communes urbaines habitent en établissements tels que des maisons de retraite, les hospices ou l'hôpital (Capunano 2018 p154).

ensuite que les positions de ces acteurs le long de cet axe de problématisation sont liées à celles qu'ils occupent le long de l'autre axe selon l'échelle de la Sécurité sociale.

III.1 Une marginalité des retraités dans le système de Sécurité sociale, revendiquée par les démographes

La Sécurité sociale s'étend progressivement à une partie de plus en plus grande de la population active au cours des années 1950 et 1960. Selon Feller (2005), les « vieillards » acquièrent au fur et à mesure de cette extension le statut de « retraité » dans les représentations.

Bien que Valat (2001 pp383-386) évoque une « timide amélioration » au cours des années 1950, la situation des retraités est toujours marginale en tant que bénéficiaires de la Sécurité sociale, car les niveaux des pensions demeurent faibles. En effet, une durée de cotisation de 30 ans est nécessaire pour obtenir une pension au taux plein. Celle-ci est alors de 20% du salaire de référence à 60 ans et de 40% du salaire de référence à 60 ans. Le salaire de référence est alors égal à la moyenne des 10 dernières années de la carrière avant l'âge de 60 ans. La durée de cotisation n'est comptée pour le régime général qu'à partir de 1930, année de la loi des retraites ouvrières et paysannes. Les premières retraites à taux plein adviendront donc en 1960. Ces différentes raisons concourent à expliquer la faiblesse des retraites dans les années d'après Seconde Guerre mondiale. D'autant plus que les retraites sont souvent revalorisées à un niveau inférieur à l'inflation au cours des années 1950 et que le plafond de la Sécurité sociale évolue peu dans des années de forte inflation⁷⁷. Dans cette décennie, le niveau des prestations reçues par les retraités est faible. Les prestations d'assistance concernent par conséquent une part importante des personnes âgées. En 1950, la moyenne des pensions de droits directs du régime général perçues est environ égale à l'Allocation Aux Vieux Travailleurs Salariés (AVTS), cette dernière

⁷⁷ Rappelons que pour le régime général, les taux de cotisations sociales s'appliquent à un salaire brut inférieur ou égal au plafond de la Sécurité sociale. Or celui-ci est peu revalorisé par le gouvernement et diminue ainsi en valeur réelle, car les prix augmentent plus vite dans les années 1950. Les cadres sont en outre opposés au relèvement du plafond, car la partie de leur salaire sert de base de calcul aux cotisations de l'AGIRC (Valat 2001 p378). Ainsi en 1948, le plafond représente la moitié de sa valeur de 1945. Il est revalorisé de 15,8% en octobre 1955. En 1958, il représente 75% de sa valeur de 1945.

prestation étant égale à 1/3 du SMIG. Pour les bénéficiaires de droits dérivés, comme les veuves, ou les bénéficiaires de régimes non salariés, l'allocation versée est réduite à ½ AVTS.

Pour faire face à l'insuffisance de l'AVTS, d'autres prestations d'assistance sont créées. En 1952, une allocation est créée par la loi du 10 juillet 1952 pour les personnes en dehors des régimes de retraite, et qui ne pouvaient donc pas bénéficier de l'AVTS. En 1956, le Fonds National Solidarité (FNS) est créé à son tour. Les ressources de ce fonds proviennent de l'impôt sur le revenu et de taxes, notamment sur les automobiles (Valat Ibid. p385). Les prestations du FNS sont soumises à une condition de ressources. Plus de la moitié des 2,2 millions de bénéficiaires de pensions perçoivent alors l'allocation du FNS, d'un montant environ égal à 10% du SMIG net en 1958 (Valat Ibid.). En résumé, la Sécurité sociale représente une avancée considérable pour la santé et les allocations familiales (Valat 1999) par rapport à la situation de la guerre et de la période qui la précède. Mais pour les retraites, ce constat est plus difficile à formuler.

Les archives du Monde relatent entre 1945 et 1960 des discours sur les faibles niveaux de pensions, qui conduisent une part importante des retraites à vivre dans la misère. Quelques exemples permettent de prendre la mesure de ces faibles revenus. Ainsi au cours de l'hiver 1954, qui voit l'appel de l'Abbé Pierre, un journaliste écrit dans le Monde⁷⁸ :

« Rue des Écoles un homme âgé avance péniblement. Il s'appuie au mur. Casquette bleue, manteau usé, mais propre, une toux déchirante. " Où est la Mutualité ? J'ai été expulsé il y a huit jours. Je n'ai rien mangé depuis avant-hier. " Celui-là appartient à une autre catégorie : les petits artisans, les ouvriers qui ont dépassé l'âge de travailler. Plus de ressources, ou la dérisoire " retraite des vieux ". Comment payer un loyer ? Un beau jour on les met à la porte de leur dernier refuge. »

Autre exemple, deux ans plus tard, lorsque le président du conseil Guy Mollet, de la SFIO, fait la déclaration suivante à la tribune de l'assemblée ⁷⁹en 1956, l'année de la création du FNS :

« Un effort immédiat est nécessaire en faveur des vieux (Applaudissements sur de nombreux bancs.). Si certains d'entre eux disposent d'une retraite modeste, d'autres sont dans une situation voisine de la misère. Nous voulons instituer un véritable

⁷⁸ Le Monde, « Clochards, chômeurs et sans-logis », Jean Planchais, 4 février 1954, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719540204%C2%B7LM%C2%B72034248&docIndex=83>, consulté le 7 juillet 2020.

⁷⁹ Le Monde, 1^{er} février 1956, « la déclaration ministérielle », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719560201%C2%B7LM%C2%B72247534&docIndex=117>, consulté le 07/07/2020

fonds national de vieillesse qui assure une même retraite minimum décente à tous les Français (Nouveaux applaudissements). »

Malgré ces déclarations, le FNS ne permet pas de verser un minimum de retraite décente à toute la population âgée. Ces quelques illustrations indiquent la faiblesse de la retraite « des vieux ». La pauvreté et la misère de larges parts de ces populations pourraient trouver une réponse dans une revalorisation des retraites, et des minimas de pension. Pierre Laroque dans le fascicule de cours qu'il donne sur *Le problème social français* écrit ainsi que « 77% des vieillards de plus de 65 ans vivent (...) dans leur propre foyer. Là, ils mènent souvent une existence misérable, car leur retraite à elle seule permet souvent à peine de ne pas mourir de faim » (Laroque 1954 p252). Le problème de la pauvreté des personnes âgées est donc connu tant par les journalistes, la classe politique que par l'administration sociale au cours des années 1950. Mais la situation démographique ne semble pas permettre une amélioration de la situation des personnes âgées. Pierre Laroque souligne que « ce sont les données démographiques qui sont à la base de ce problème », car « la France est le pays au monde qui compte la plus forte proportion de vieillards ». L'auteur n'évoque pas la possibilité d'un relèvement des pensions pour mettre fin à cette situation. En revanche, une solution à ce problème se trouve dans le relèvement de l'âge de la retraite, mais les grèves de 1953 font dire à Pierre Laroque qu'il n'est pas réaliste en raison des résistances sociales des générations plus jeunes. Il reconnaît ainsi « l'insuffisance des solutions actuelles [qui] qui est un élément de malaise social ».

Ainsi, au long des années 1950, la condition des retraités n'est pas un problème public de première importance. La crainte du vieillissement démographique est présente au sein de l'administration et de la classe politique⁸⁰. Elle est

⁸⁰ Un exemple se trouve dans Doublet et Lavlau (1957 pp467-468) : « l'augmentation de la population de vieillards est qualifiée de vieillissement. Le problème est particulièrement net en France. (...) Sur le plan psychologique, le vieillissement favorise un certain conservatisme par crainte des innovations, un attachement aux institutions anciennes, ce qui conduit souvent à un retard dans la nécessaire adaptation aux changements du monde moderne. Le vieillissement corrélatif du corps électoral donne des répercussions analogues sur la vie politique. Le vieillissement diminue également le potentiel militaire à une époque où les moyens de combat les plus modernes font appel surtout à des hommes très jeunes. Sur le plan économique, on note une nette tendance au vieillissement des structures professionnelles, de l'outillage et des méthodes de travail ou de vente. Financièrement enfin, un pays vieux est menacé de déficit budgétaire, car les frais généraux de la nation ne peuvent guère être comprimés et pèsent donc plus lourdement sur une population active et un revenu national relativement faibles. Dans ces perspectives, on comprend toute l'importance de la charge que représente pour les adultes l'entretien des personnes âgées ayant cessé toute activité professionnelle, alors surtout que le progrès social a fait admettre que la nation devait sous une forme ou une autre, assurer une vie décente à ceux que l'âge prive des moyens de se procurer par eux-mêmes les ressources nécessaires à la vie. Les répercussions sur la seule Sécurité sociale sont considérables ; elles suffisent à expliquer la recherche de remèdes permettant de faire face à cette situation ».

fabriquée au moins depuis les années 1930 par les démographes. Ils combattent l'abaissement de l'âge de la retraite et les hausses de pensions. Selon eux, cette hausse reviendrait à faire peser sur les actifs un poids important et en augmentation du fait du vieillissement. Ces démographes écrivent, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, régulièrement dans la presse, et dans les articles de la revue *Population*, pour désigner les dangers que feraient peser les retraités sur la société⁸¹. Au long de la seconde moitié des années 1940 et des années 1950, les positions de démographes de l'INED contre le vieillissement se multiplient. Pour contrer le déclin économique, militaire et moral qui découlerait du vieillissement, ils concentrent leur effort argumentatif sur la hausse des naissances, par une « propagande » en faveur des naissances et la pénalisation de l'avortement, et la hausse de l'immigration, selon des critères qui la rendrait compatible avec la population française.

Ces démographes défendent ainsi une politique de la population, documentée et analysée par Rosental (2003, 2006 et 2007), Bourdelais (1993) et Ronsin (1980), Cahen et Capuano (2011) repérée par ces auteurs dès la fin du XIX^{ème} siècle. Leurs idées ne sont pas cantonnées aux réunions de démographes. Elles sont répandues par des sociétés savantes et des associations familialistes et natalistes. Elles le sont aussi dans les commissions du Plan où il est question de population, de main-d'œuvre et de natalité où siègent des démographes. Si bien qu'une partie importante de l'administration, de la classe politique et des syndicats chrétiens sont très sensibilisés au « problème » du vieillissement dont les conséquences néfastes pour la société sont à surveiller et à contrer. Le vieillissement de la population française est érigé par ces démographes en problème fondamental de la société française. Il débute dès le XVIII^{ème} siècle. La population vieillit plus vite et plus tôt en France que dans les autres pays. Les indicateurs de ratios de population selon l'âge sont ainsi utilisés par ces démographes dès les années 1930 dans les comparaisons qu'ils mènent entre pays⁸² ou les projections de la population française⁸³. Ils en tirent des conclusions sur la « vitalité » de la France qui serait déclinante et placent le vieillissement parmi les causes des défaites militaires et des crises économiques.

Un article du démographe Jean Daric⁸⁴ dans le Monde du 10 novembre 1947 est particulièrement emblématique d'une appréhension du vieillissement de la population défini comme « l'augmentation constante du nombre des vieillards dans

⁸¹Voir notamment les articles dans le Monde suivants : Jean Daric le 10 novembre 1947.

⁸² Voir par exemple Sauvy 1936, Rastoin 1932, Depoid 1937, Bunle 1939, Segry 1933.

⁸³ Voir par exemple Sauvy 1928, 1929 et 1932.

⁸⁴ Le Monde, « Les répercussions sur l'ensemble de notre économie », 10 novembre 1947, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Search/ResultMobile/1>, consulté le 30 août 2020.

la population totale », d'autant plus que la France jouit du « triste privilège d'une avance sur la plupart des autres pays qu'il est possible d'estimer à cinquante ans ». Dans le discours des démographes, cette hausse néfaste pour le pays sur le plan « matériel » et « moral », mais aussi « économique ». L'extrait suivant en rend compte :

« Ces conséquences économiques rendent de plus en plus lourde la contribution demandée à la population adulte pour subvenir aux besoins des vieillards inactifs. En effet, quelle que soit la façon dont on envisage un système de retraites, ces dernières représentent toujours, en définitive, une traite tirée sur la production des producteurs. Si -toutes choses égales par ailleurs - le nombre des vieillards croît sans que croisse la population active, ou bien la retraite doit être diminuée ou bien doit être accru le prélèvement opéré sur les producteurs. Il n'y a aucune échappatoire à celle alternative. (...)

C'est surtout par la pleine et rationnelle utilisation de nos propres possibilités, par un immense effort de volonté et de travail que nous pourrions pallier - tout en veillant à réduire les causes du mal - les conséquences du vieillissement de la population française. »

La remontée des naissances après la Seconde Guerre mondiale et au cours des années 1950 ne modifie pas radicalement l'analyse de ces démographes. Cette hausse viendrait seulement compenser la baisse de natalité survenue à partir des années 1930écrit Alfred Sauvy en 1959 dans *La montée des jeunes*. La France est toujours de son point de vue en retard sur ses voisins. L'ancienneté de son vieillissement fait sentir ses conséquences sur le long terme. « Notre pays a perdu l'habitude de grandir », écrit-il au travers de métaphores qui font de l'économie un organisme atteint du « mal » qu'est le vieillissement : « Les muscles qui commandent la mobilité de l'organisme se sont atrophiés ; il s'agit de tout remettre en marche »⁸⁵.

Dans ces discours, la condition des personnes âgées n'est pas considérée. Les démographes raisonnent en termes de population et de générations, d'économie et de morale. Ils s'opposent ainsi à l'abaissement de l'âge de la retraite ou à la revalorisation des pensions, au motif qu'ils viendraient renforcer le poids que les « vieillards » font porter à la population active et à l'économie.

⁸⁵ Citations du livre issues de l'article du Monde, « La montée des jeunes par Alfred Sauvy », B.G.A, 15 juillet 1959, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719590715%C2%B7LM%C2%B73057446&docIndex=0>, consulté le 30/08/2020.

Cette marginalisation de la condition des retraités va être remise en cause au début des années 1960, dans un mouvement plus général porté par l'administration de mise en problème de la pauvreté de la population française dans un contexte de forte croissance de la valeur ajoutée.

III.2 La publicisation de la pauvreté des retraités : vers les solutions planifiées de la politique de la vieillesse.

L'analyse de l'administration sur la pauvreté des personnes âgées évolue autour de l'année 1960, lorsqu'elle commence à aborder de façon centrale le problème de la misère des personnes âgées dans des rapports et en formule une solution labellisée sous le terme de « politique de la vieillesse ». Cette publicisation du problème de la vieillesse peut être retracée au travers des archives du Monde. Nous y apprenons qu'en 1960 est publié au journal officiel « un rapport d'inspecteurs généraux de la santé et de la population sur l'organisation de l'aide médicale et sociale aux personnes âgées⁸⁶. Il y est question de « l'insuffisance des diverses allocations prévues en faveur des personnes âgées (...) fixées à un niveau trop bas pour permettre à de nombreux vieillards de faire face à leur besoins essentiels ». Les citations extraites du rapport dans cet article signalent aussi l'insuffisance du nombre d'hospices, leur vétusté et leur faible suivi médical⁸⁷ : « Il n'est pas excessif de parler de la grande misère des hospices de France ». Les hauts-fonctionnaires qui rédigent ce rapport appellent à une planification visant à assurer « la protection des personnes âgées dépourvues de ressources suffisantes », qui « n'est pas assurée en France de manière suffisante ».

Un même élan de recueil et de restitution d'informations sur la situation des personnes âgées sur un plan économique, médical, social, psychologique et relevant de l'habitat se retrouve dans le rapport Laroque (1962), tout comme le projet

⁸⁶ Le Monde, 15 mars 1960, « Un vaste plan d'ensemble est nécessaire pour assurer la protection des personnes âgées », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719600315%C2%B7LM%C2%B72091427&docIndex=2>, consulté le 7 juillet 2020

⁸⁷ La citation issue du rapport en témoigne : « L'enquête a révélé que rares sont les hospices et maisons de retraite dans lesquels les services sanitaires sont suffisants, ajoute le rapport. Dans beaucoup on peut parler, sans exagération, d'un véritable abandon médical... Il n'est pas excessif de parler de la grande misère des hospices de France, fréquemment centenaires, où à côté des vieillards normaux vivent pêle-mêle des débiles mentaux, des psychopathes, et parfois même encore des mineurs relevant du service de l'aide sociale à l'enfance... Un gros effort de rénovation des établissements s'impose donc, ainsi que l'édification de maisons de retraite à caractère familial ».

d'une planification d'une solution au travers d'une « politique de la vieillesse ». Ce rapport ambitionne de sortir une partie importante des personnes âgées de la misère, par une revalorisation importante des minimums et des retraites. Le rapport poursuit aussi l'objectif de favoriser leur autonomie, par le maintien à domicile qui serait développé par les métiers d'aide à domicile, et la multiplication des lieux de socialisation entre différentes générations, ou entre personnes âgées, par exemple sous la forme de clubs. La commission insiste sur l'importance occupée par le travail sur un plan sociologique, psychologique et économique. Elle défend pour cette raison un passage progressif de l'emploi à la retraite, tout comme elle prend position contre un abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, qui devrait selon elle rester à 65 ans. La commission rejoint sur ce point les démographes en considérant qu'un âge de départ en retraite inférieur à 65 ans aurait des conséquences négatives sur les comptes de la Sécurité sociale étant donné le vieillissement de la population en cours.

Cette commission d'étude sur les problèmes de la vieillesse voit sa présidence confiée à Pierre Laroque. Les rapporteurs sont des jeunes hauts-fonctionnaires. Parmi eux, figure Nicole Questiaux qui deviendra ministre des Affaires sociales en 1981. La commission est composée d'experts de l'administration, mais aussi de spécialistes de la vieillesse d'un point de vue médical et social. Elle rend son rapport en 1962. Celui-ci deviendra plus tard une référence pour les acteurs administratifs qui y voient le point de départ d'une politique de la vieillesse. Cette politique de la vieillesse est voulue multi-dimensionnelle. Elle propose de prendre en compte le phénomène du vieillissement de la population à l'échelle de la société toute entière. Adaptation des postes de travail, aménagement d'espaces culturels et de loisirs dédiés aux personnes âgées, aménagements d'activités où les différentes générations peuvent se rencontrer : autant d'axes de la politique de la vieillesse qui propose d'intégrer collectivement les personnes âgées à la société, tout en leur donnant les conditions d'une autonomie physique et psychique personnelle, notamment par le maintien à domicile et la création de lieux de socialisation.

En ce sens, la politique de l'emploi devrait être au service des personnes âgées afin de faire évoluer les mentalités des employeurs et favoriser l'adaptation de. Nous pouvons ainsi lire dans le rapport que « l'étude à entreprendre, sur le plan de l'emploi, doit tendre (...), [à] faciliter l'adaptation constante de l'homme à l'emploi, ce qui implique la recherche d'une répartition rationnelle des tâches entre groupes d'âge, en fonction des possibilités de chacun » (Rapport Laroque 1962 p7). Il y est aussi question de « la recherche de débouchés pour les travailleurs vieillissants, c'est-à-dire la mise en œuvre

de mécanisme de conseils professionnels, d'orientation et de reclassement ». (Ibid.)⁸⁸. Cette attention lisible dans ces extraits à l'emploi des personnes âgées peut être replacée dans une politique d'ajustement de la production à la demande d'emploi, au cours des années 1960 (cf. Chapitre I, I.1), qui, en plus d'être quantitative, pourrait donc être qualitative. Il s'agirait d'adapter les emplois aux personnes âgées, pour éviter leur chômage. Nous verrons que cette perspective portée par la commission du rapport Laroque ne sera pas mise en pratique au cours des années 1970. Il sera en effet alors question d'un ajustement du volume de la population active au volume d'emploi offert par la production, et non plus l'inverse (cf. Chapitre II).

La politique de la vieillesse comporte un versant relatif aux prestations vieillesse. Il s'agit pour la commission d'en finir avec la pauvreté des personnes âgées, par une revalorisation importante des retraites et des minima vieillesse. En ce sens, la commission poursuit une finalité de la Sécurité sociale qui est la fin de la misère. Pour revaloriser les minima, la commission propose une fusion de tous les minima existant en un seul, qui serait financé par la fiscalité. En tant que prestation recevant la qualification de « non-contributive », ce minima devrait être financé par l'Etat. De nombreux acteurs administratifs actuels voient ainsi dans cette recommandation de la commission Laroque, le projet plus tard réalisé de sortie des prestations non-contributives du régime général, avec la création du Fonds de Solidarité Vieillesse en 1993. En fait, la position défendue dans le rapport est différente. Selon la commission, les prestations non-contributives devraient être du ressort de la fiscalité grâce à des fonds issus du budget de l'Etat. Mais cette position n'implique comme corolaire un financement des prestations contributives par des cotisations sociales : le texte préfère en fait un financement des régimes de retraite par la fiscalité (Rapport Laroque 1962 pp62-96)⁸⁹. Ce financement étant jugé peu réalisable au moment de l'écriture du rapport, celui-ci plaide alors pour un financement partiel des prestations contributives des régimes de retraites par des transferts de l'Etat, issus de la fiscalité.

La littérature insiste sur l'importance de la commission Laroque dans la publicisation d'un problème de la pauvreté des personnes âgées (Weber 2017, Alvarez 2016, Capuano 2018). « En 1962, la rapport Laroque fait date » (Weber 2017

⁸⁸ Citons également le passage suivant qui fait expressément référence à la politique de l'emploi : « la commission insiste donc pour que, sans tarder, un effort d'ensemble soit entrepris pour orienter dans cet esprit la politique de l'emploi des années prochaines. Cet effort appelle une action éducative poussée pour modifier les habitudes d'esprit des salariés comme des employeurs, une action de formation aussi, indispensable pour préparer les travailleurs aux mutations qui les attendent ; les divers aspects de cette action doivent être commandés, non seulement par des considérations techniques, mais aussi, et peut-être surtout, par des éléments psychologiques qui peuvent favoriser les mutations ou y faire obstacle. » (Rapport Laroque 1962 p135).

⁸⁹ Ces réflexions figurent dans le Chapitre V du rapport intitulé « Les régimes de retraite et les allocations non contributives ».

p6). Cette « commission d'étude des problèmes de la vieillesse (...) pose les fondements d'une politique de maintien à domicile et d'intégration sociale des personnes âgées, alors majoritairement pauvres. » (Ibid.)⁹⁰

En résumé, cette politique de la vieillesse s'inscrit dans une attitude plus générale portée par les démographes et l'administration au cours des années 1960 de combat contre le vieillissement de la population. Mais à la différence des démographes, ses partisans proposent des mesures de revalorisation des pensions et des minimums de pensions. Le rassemblement de statistiques sur la condition des personnes âgées et la production d'études commandées par la commission du rapport Laroque sur ce thème de la pauvreté joue aussi un rôle dans la publicisation de la condition des personnes âgées. Cette cause des personnes âgées renseignée et portée par la commission illustre son pouvoir de *statactivism*⁹¹ (Bruno, Didier et Prévieux 2015), défini comme la construction et la mobilisation de statistiques pour servir une cause, en l'occurrence ici la condition des personnes âgées. La position centrale du Plan vis-à-vis des administrations et des producteurs de données statistiques, les moyens dont il dispose alors pour mener des enquêtes explique le succès de cette entreprise de construction d'un problème public. Il prend place plus largement dans un mouvement de « découverte d'une pauvreté persistante dans la société d'abondance » (Viguié 2020 Chapitre III). L'administration « découvre » des parties de la population vivant dans la misère alors que la société de consommation s'installe en France et l'expansion économique se poursuit. Le problème public de la vieillesse sous l'angle de la pauvreté des personnes âgées gagne en audience. Il se trouve par exemple décliné dans cette affiche (n°1.1) de la CFTC :

⁹⁰ Weber souligne que s'ouvre à la même époque un courant de sociologie de la vieillesse en France, qui débute en 1963 par la publication d'une *Sociologie de la vieillesse* de Paul Paillat.

⁹¹ Une importante littérature existe sur le « statactivism ». Voir notamment Bruno, Didier et Vitale 2014, Didier et Tasset 2013, Chappe 2019, Cras 2017.

Illustration n° 1.1 : Affiche de la CFTC sur la pauvreté des personnes âgées à l'occasion des élections des conseils d'administration de la Sécurité sociale en 1962



Source : archives CFTD, CFI/5/37⁹²

Les années 1960 s'ouvrent avec un nouveau problème public porté par l'administration : la pauvreté des personnes âgées. Celle-ci va servir d'argument aux partisans de la globalisation ou de la catégorisation de la Sécurité sociale. La section suivante aborde l'intégration de ce problème public dans la controverse entre les partisans de la globalisation et ceux de la catégorisation qui se poursuit.

⁹² Source : <https://archives.memoires.cfdt.fr/ark:/15392/a011501231801Oy13Ao/592cee459c>, consulté le 30/08/2020.

Conclusion du III.

Au cours des années 1950 et au début des années 1960, la pauvreté des personnes âgées est passée d'une situation plutôt acceptée à un problème public à combattre par la planification d'une politique de la vieillesse prenant place à l'échelle de toute la société. Les démographes rassemblés à l'INED par Alfred Sauvy sont opposés à ce qu'augmentent les dépenses liées aux retraites dans la mesure où le vieillissement de la population française est en cours. Leur discours alarmiste sur les conséquences néfastes du vieillissement sur les plans économiques, moraux et militaires est alors largement partagé au sein des partis politiques français, de l'administration sociale et des gouvernements (Rosental 2003). Les retraites ne sont pas une priorité par rapport aux autres branches de la Sécurité sociale, depuis l'échec de leur généralisation en 1947. Une partie de l'argent qui arrive dans la caisse nationale de Sécurité sociale et qui était initialement proratisé pour les dépenses de retraite est utilisé pour les dépenses de santé.

Au tournant des années 1960, la mise en problème public de la vieillesse a été menée par la mobilisation de commissions organisées par l'administration sociale, qui ont contribué à rassembler et produire des statistiques documentant la condition des personnes âgées. Dorénavant un problème public des personnes âgées, et ses solutions, sont portées par l'administration. La situation de pauvreté et d'exclusion des personnes âgées est incluse dans IV^{ème} Plan comme une situation à résorber. Toutefois, l'administration sociale qui porte ce projet politique n'est pas en mesure de trouver des relais gouvernementaux suffisamment forts pour inscrire cette politique de la vieillesse dans les programmes d'exécution du Plan, avec des crédits suffisamment importants pour qu'elle soit réalisée⁹³.

Cette rapide sociohistoire de l'évolution de la question de la pauvreté des retraités attire aussi l'attention sur l'usage de savoirs démographiques étudier les personnes âgées. En effet, dès 1945 et au cours des années 1950, des ratios de population sont utilisés par des démographes pour alerter sur le problème du vieillissement de la population, ce processus au long cours, qui débute au XVIII^{ème} siècle et qui empêcherait selon eux d'abaisser l'âge de la retraite ou d'augmenter les dépenses liées à la retraite. Le vieillissement est du registre catastrophique : la société française s'achemine vers de graves difficultés si rien n'est fait pour le contrecarrer. Cette pensée inquiète du futur appliquée à des êtres macrosociaux comme la société ou l'économie est fondée sur deux sortes de raisonnements : la comparaison entre ratios d'âge pour

⁹³ Cette périphérie des acteurs de la politique de la vieillesse par rapport à la rédaction du rapport du Plan dans les années 1960 est relatée par Alvarez (2014 pp 76-78)

prouver le vieillissement, et la corrélation entre événements négatifs arrivés à la société française et la proportion de personnes âgées dans sa population. Au cours des années 1960 et 1970 et jusqu'au début des années 1980, les démographes sont moins entendus par les gouvernements et par l'administration. Il n'en demeure pas moins qu'ils continuent à produire des scénarios catastrophiques sur le futur, basés sur l'interprétation qu'ils font du vieillissement de la population. Nous verrons que lorsque l'administration cherchera à fabriquer des justifications de réformes des retraites défavorables aux retraités dans les années 1980 (cf. Chapitre III), elle pourra piocher dans ces ressources argumentatives sur le vieillissement qui n'ont pas cessé d'être produites depuis la fin de la seconde-guerre mondiale.

Dans la partie suivante, nous allons voir comment le problème public de la pauvreté des personnes âgées va trouver chez les hauts-fonctionnaires de l'administration une solution qui passe pour certains par la globalisation, et pour d'autres par la catégorisation de la Sécurité sociale. La situation des retraites est intégrée dans la controverse sur l'échelle de la Sécurité sociale au cours des années 1960.

IV. La Sécurité sociale et les retraites dans les années 1960 : la controverse sur l'échelle de la Sécurité sociale absorbe le problème public de la pauvreté des retraités

Dans le cours des années 1960, le contexte politique, économique et administratif de la Sécurité sociale évolue. Le général de Gaulle devient président du Conseil en 1958. En 1962, il est président de la nouvelle Vème République. Le gaullisme entend « réconcilier » employeurs et salariés et apporte son crédit au « dialogue social », manifesté par le paritarisme de l'assurance chômage, créée en décembre 1958. Le conseil d'administration de cette dernière est composé pour moitié de syndicalistes et pour moitié de patrons. En outre, la « participation » est développée à partir d'une ordonnance 1959. Il s'agit d'inclure les travailleurs parmi les bénéficiaires de la répartition des profits.

Dans le même temps, les entreprises françaises sont de plus en plus soumises à la concurrence internationale, à mesure que des accords de libre-échange sont signés à l'échelle européenne et mondiale. Le coût de la Sécurité sociale pour les entreprises devient un thème de débat plus important parmi les critiques adressées par le patronat à la Sécurité sociale.

Dans ce contexte, une nouvelle génération de hauts-fonctionnaires arrive à des postes de décision dans les administrations de la Sécurité sociale, à la direction de la Sécurité sociale, au ministère des Affaires sociales et au ministère du travail. Une phase de controverse s'ouvre entre ces haut-fonctionnaires, où s'affrontent deux visions de la Sécurité sociale tant au niveau de ses problématiques que des solutions à appliquer à son circuit financier. Cette phase de controverse se clôt par les ordonnances Jeanneney en 1967. Elles prennent parti pour la séparation comptable des risques demandées par une série de rapports administratifs.

Dans cette section, nous relatons ces deux moments qui voient les retraites occuper une position centrale dans les argumentations de chaque partie prenante de la controverse. A l'issue de cette section, nous concluons sur le cadre comptable mis en place par les ordonnances Jeanneney et les changements de problématiques parmi les hauts-fonctionnaires au cours des années 1960.

Ces controverses sont importantes pour notre sociohistoire des retraites. De leur issue dépendent en effet les règles d'affectation de l'argent dans la Sécurité sociale, et en son sein entre les retraites et les autres branches.

IV.1 L'administration change de position et abandonne son projet de globalisation

Les positions le long de l'axe de problématique de l'échelle de la Sécurité sociale restent stables dans au cours des années 1950 (cf. Chapitre I, II). Au début des années 1960, cet ordre est déstabilisé par l'ouverture d'une controverse entre hauts-fonctionnaires de l'administration sociale, qui aboutit à faire pencher l'administration du côté de la catégorisation.

Les ouvrages des hauts-fonctionnaires de l'administration sociale des années 1950 soulignent le retard pris par l'assurance vieillesse par rapport au Plan de Sécurité sociale. Les pensions versées sont faibles, et cela tiendrait à l'inachèvement du projet de globalisation de Sécurité sociale. Nous pouvons accéder à cette controverse par les notes du Directeur de la Sécurité sociale entre 1960 et 1966, Alain Barjot. Il appartient à la génération ayant connu et participé à la mise en place de la Sécurité sociale à partir de 1945. En 1963, il dresse un bilan sur la Sécurité sociale et appelle à sa réforme. La Sécurité sociale a été étendue à une très large part de la population et a connu une « amélioration de certaines législations sociales ». Elle transfère de plus « une part croissante du revenu national », notamment car « l'Etat

a eu tendance à considérer la Sécurité sociale comme un instrument de transfert du revenu national sans tenir compte des principes de prévoyance qui étaient à sa base ». En conséquence, « le lien existant entre les cotisations et les prestations apparaît de plus en plus faiblement ». Alain Barjot s'accommode de cette situation où l'Etat transfère à la Sécurité sociale « le financement des charges qui lui incombent », telles que la construction des hôpitaux. Cela a permis au pays de réaliser un progrès médical important.

Mais Alain Barjot identifie deux problèmes de la Sécurité sociale qui appellent sa réforme. Il les énonce notamment lors de son audition par le Conseil Economique et Sociale en 1962 devant la Section des activités sociales⁹⁴. Il s'agit de :

-la faible connaissance de la comptabilité des différents risques de la Sécurité sociale au sein d'une caisse, et des transferts entre caisses,

-l'absence d'« un statut juridique solide définissant sérieusement ce qu'est la Sécurité sociale, comment elle peut être administrée, comment elle doit être financée ».

Pour Alain Barjot, la solution aux problèmes financiers de la Sécurité sociale et au faible développement des prestations vieillesse réside dans une politique des transferts de l'Etat vers le régime général. Il pose en effet le constat, alors partagé par la commission Laroque de 1962 et par les différents syndicats, de l'existence de « charges indues » supportées par le régime général. Ce dernier finance par exemple la construction d'hôpitaux, et subventionne le régime de retraites des mines qui est structurellement déficitaire⁹⁵. L'Etat devrait, selon Alain Barjot, apporter de l'argent à la Sécurité sociale en quantité au moins égale à ces dites « charges indues » supportées par le régime général.

⁹⁴ « Annexe au procès-verbal de la séance du mercredi 4 juillet 1962- Audition de Monsieur Alain Barjot, Directeur général de la Sécurité sociale au ministère du travail », Conseil Economique et Sociale – section des Activités sociales – FL/GR 674/Sec. 1/50, Archives Nationales, Dossier des archives de Pierre Laroque : Sécurité sociale- organisation administrative de la Sécurité sociale – recueil de documentation 1963-1973, Archives nationales, 20030430 078.

⁹⁵ Pour Alain Barjot, les charges indues découlent d'une tendance des ministres du Budget à externaliser les dépenses sociales de l'Etat vers le budget de la Sécurité sociale. Source : « Annexe au procès-verbal de la séance du mercredi 4 juillet 1962- Audition de Monsieur Alain Barjot, Directeur général de la Sécurité sociale au ministère du travail », Conseil Economique et Sociale – section des Activités sociales – FL/GR 674/Sec. 1/50, Archives Nationales, Dossier des archives de Pierre Laroque : Sécurité sociale- organisation administrative de la Sécurité sociale – recueil de documentation 1963-1973, Archives nationales, 20030430 078.

La mise en place d'une comptabilité permettant de suivre l'évolution des différentes dépenses liées aux différents risques n'implique pas forcément la séparation de leur gestion, ici appelée « régime de séparation ». Alain Barjot critique d'ailleurs cette séparation, en déclarant au conseil économique et social, en 1962⁹⁶ :

« cette séparation des risques me ferait peur par son absence de souplesse, car les charges respectives des différents risques varient, avec des éléments qui peuvent se compenser. J'ai insisté tout à l'heure sur l'augmentation des dépenses vieillesse dans les années à venir ».

Cette analyse d'Alain Barjot aurait abouti à la création de la commission Friedel, qui rend un rapport en 1966. Celle-ci apporte des réponses aux problèmes identifiés par le directeur de la Sécurité sociale, mais les solutions qu'elle préconise vont dans le sens d'une catégorisation de la Sécurité sociale, à rebours de la généralisation défendue par Alain Barjot. Le rapport Friedel accorde une place particulière aux retraites dans cette justification. Elles deviennent une pièce importante de l'argumentation en faveur de la séparation comptable des risques. Selon cette commission, la faiblesse des retraites viendrait de l'opacité comptable qui règne au sein des caisses et dont la conséquence serait un aiguillage de dépenses allant vers l'assurance maladie qui empêcherait l'assurance vieillesse d'être développée. Cette croissance des dépenses de santé impliquerait la retenue de celles de la vieillesse. Cela résulterait, selon les auteurs du rapport, de leur nature différente. Le risque santé « relève plutôt d'une notion d'assurance » dont la limitation des dépenses « pose un problème non encore résolu », tandis que le risque vieillesse est « un instrument de redistribution de revenus » qui « peut être tenu en mains avec une relative facilité » :

« La conséquence presque inéluctable de leur confusion est de conduire le Gouvernement à freiner systématiquement le développement de l'assurance-vieillesse pour assurer l'équilibre de l'ensemble. Sans doute, en régime de séparation, les dépenses d'assurance vieillesse devront-elles aussi être limitées, mais du moins sera-ce en application d'une politique clairement définie et pas sous la pression occulte des circonstances. »

Nous lisons donc dans le rapport Friedel⁹⁷ une opposition à la conception d'Alain Barjot. Ce dernier écrit que « l'existence d'une direction centralisée serait certainement beaucoup plus efficace » pour organiser les transferts de

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ « Rapport préliminaire sur les structures de la Sécurité sociale », Premier ministre – commission d'étude sur les structures de la Sécurité sociale, Rapport Friedel, exemplaire n°, mai 1966, Archives Nationales de Pierrefites, Dossier des archives de Pierre Laroque : Sécurité sociale-organisation administrative de la Sécurité sociale – recueil de documentation 1963-1973, Archives nationales, 20030430 078.

solidarité par la compensation entre régimes. A l'inverse, les membres de la commission Friedel prennent position contre « l'attrait qu'exerce sur certains esprits, la formule tendant à transformer l'organisation actuelle, héritière de la tradition humaniste, en une administration centralisée qui serait une sorte d'office national de la Sécurité sociale ». Il faudrait au contraire « atténuer les interventions de la tutelle », « rendre une personnalité réelle aux organismes de gestion » et « restaurer le sens des responsabilités » plutôt que « d'instaurer une structure fortement hiérarchisée ».

La commission Friedel expose aussi des recommandations visant à répondre au problème de la pauvreté des personnes âgées, en dénonçant le niveau du minimum vieillesse à « 19 900 francs par an, ce qui ne saurait être regardé comme permettant de vivre en l'absence de toute autre ressource ». Comme la commission Laroque, elle préconise, un système de retraites organisé en deux étages : le premier verserait un minimum vieillesse financé par des cotisations et éventuellement par le budget de l'Etat. Il permettrait d'éviter à de nombreuses personnes de vivre autrement que dans la misère. Cet étage serait celui de la solidarité, qui fait défaut dans les régimes actuels, écrit le rapport. Il serait complété par un deuxième étage, celui de la « prévoyance sociale », qui verserait des retraites supplémentaires. La catégorisation de la Sécurité sociale selon les risques et la séparation entre assurance et assistance sont donc associées à une politique d'amélioration de la condition des retraités pauvres dans ce rapport. C'est même la catégorisation selon les risques et la séparation assurance/assistance qui conditionnerait l'amélioration de la situation des personnes âgées.

La première moitié des années 1960 est plus généralement marquée par la rédaction de rapports administratifs comme ce rapport de la commission Friedel⁹⁸ (1967), mais aussi et Bordaz (1966) et Dobler (1967) ou Canivet (1967) Ces différents rapports partagent des positions communes quant à la nécessaire catégorisation de la Sécurité sociale, et l'importance du problème public de la pauvreté des retraités. Ils les lient en apportant comme solution à la pauvreté des personnes âgées, la séparation comptable des risques. Celle-ci permettrait de freiner les dépenses de santé et permettrait d'augmenter les dépenses de vieillesse. Ainsi en est-il par exemple du rapport Canivet⁹⁹, qui défend également une « individualisation comptable des risques », par la séparation des trois branches de la vieillesse, de la santé et de la famille. Celle-ci permettrait une meilleure gestion, par le repérage à l'avance les déficits. Ce traçage des flux entre les

⁹⁸ Le pré rapport est rendu en 1966.

⁹⁹ « Rapport, Premier ministre- commission de l'Assurance maladie, Rapport Canivet, juin 1966, Dossier des archives de Pierre Laroque : Sécurité sociale- organisation administrative de la Sécurité sociale – recueil de documentation 1963-1973, Archives nationales, 20030430 078.

caisses donnerait également une image des montants de compensations entre elles. Ce faisant, c'est aussi la séparation de la cotisation unique en deux qui est proposée :

« L'individualisation comptable de l'assurance-maladie est basée sur un principe simple à énoncer sinon à mettre en pratique : la cotisation unique des assurances sociales devrait être remplacée par deux cotisations, la première affectée à l'assurance-maladie, la seconde aux autres risques et aux dépenses diverses, et toutes deux divisées en part patronale et part salariale. »

Le rapport Canivet est avant tout centré sur la branche maladie. Sa croissance est problématique pour ses auteurs pour deux raisons : elle est supérieure à celle du PIB, elle n'est pas manœuvrable en ce qu'il est difficile de planifier son évolution. Les retraites se retrouvent donc problématisées par rapport à l'assurance maladie, avec l'idée sous-jacente que la fin d'une opacité comptable permettrait de contrôler l'évolution des dépenses de Sécurité sociale.

En résumé, les prises de position d'Alain Barjot et le rapport Friedel s'opposent. Le premier écrit que pour développer les retraites, il convient de maîtriser les dépenses de santé, en les connaissant notamment mieux par une meilleure comptabilité. Mais selon lui, il ne faut absolument pas abandonner la caisse unique, qui permet une flexibilité de gestion, inévitable en raison de l'interdépendance des risques de la Sécurité sociale.

A l'opposé, le rapport Friedel opte pour une séparation comptable des risques, qui pourrait, par la maîtrise des dépenses affectées à la santé, offrir un espace au développement des dépenses des retraites. Le rapport Friedel attribue aussi à la séparation comptable des risques la vertu d'un contrôle des dépenses de santé. Dans ces deux rapports, l'un centré sur l'organisation de la Sécurité sociale, et l'autre, sur la branche maladie, une même relation est avancée entre séparation comptable des branches de la sécurité et contrôle des dépenses de santé. En fait, la question du déficit de la Sécurité sociale, et de la croissance des dépenses de santé qui en serait la cause, est un problème qui traverse l'administration et la classe politique au cours de ces années 1960. A ce problème, deux réponses semblent disponibles dans l'espace de l'expertise et de la politique : la globalisation et la catégorisation. Ces deux options, au sein de l'administration paraissent défendues par deux générations de hauts-fonctionnaires. La section suivante est consacrée à cette différence générationnelle, telle que relatée par la littérature.

IV.2 Changements administratifs et changements politiques (années 1960)

Les différentes problématisations de la Sécurité sociale que nous pouvons lire dans ces différents textes renvoient selon la littérature à un « conflit de générations » entre hauts-fonctionnaires. Au problème de la pauvreté des personnes âgées, les « anciens » répondent par la flexibilité de gestion de la caisse unique, tandis que les nouveaux avancent la contrôlabilité et la responsabilité de la séparation comptable des risques. Kocher-Marboeuf relate ainsi la part de renoncement que représente l'abandon de la caisse unique chez les « anciens » hauts-fonctionnaires, dont Pierre Laroque et Alain Barjot (2003 p855) :

« Pour des hommes comme Pierre Laroque ou Alain Barjot, la séparation des risques s'apparente à un véritable crime car elle signifie que le gouvernement a choisi de renoncer, une fois pour toutes, au grand projet unifié de l'Etat-providence sur le modèle du *National Health Service* (NHS) britannique. Pour eux, la préoccupation comptable et gestionnaire passe après le respect d'une certaine forme d'idéalisme qui voudrait que tous les Français soient couverts solidairement du « berceau à la tombe » comme on a pris coutume de le dire pour le système d'outre-Manche ».

Valat (2001 p178) insiste également sur l'aspect vocationnel de la Sécurité sociale pour la génération des « anciens » hauts-fonctionnaires. Il relate ainsi la longue durée occupée par les premiers directeurs de la Sécurité sociale à ce poste. Il note que « cette permanence des directeurs s'accompagne d'un engagement personnel ». Jacques Doublet, Alain Barjot et Pierre Laroque sont nés dans la décennie 1910, et sont tous les trois passés par le Conseil d'Etat. Ils adhèrent « pleinement à l'esprit de la réforme de 1945 et à l'ambition qui la porte ». Valat écrit que (Ibid.) :

« dans ces conditions, les années passées à la tête des services de la Sécurité sociale représentent un investissement personnel qui dépasse le simple accomplissement du service de l'Etat. A la limite, on assiste à une sorte d'identification avec la Sécurité sociale. Cet engagement soulève toutefois le problème de la collaboration avec le pouvoir politique. En fait, celui-ci ne se pose pas, le plus souvent, car les ministres peuvent être considérés comme des « amis » de la Sécurité sociale. Ils prennent en charge sa défense au sein du gouvernement et face à une opinion parfois hostile ».

En 1966, la DSS est scindée en deux directions, l'une centrée sur la santé et l'autre les autres risques. Cette séparation est voulue et décidée par Jean-Marcel Jeanenney qui espère ainsi réduire la résistance des « anciens » hauts-fonctionnaires

(Valat 2001 p182)¹⁰⁰. Selon Valat (2001 pp181-183)¹⁰¹ cette séparation s'accompagne de l'arrivée d'une nouvelle génération de hauts-fonctionnaires, plus jeunes, et moins attachés à l'ambition du plan de 1945.

Au cours de la décennie 1960, le projet de la caisse unique est donc affaibli et le projet de la séparation des risques est renforcé par la publication de rapports administratifs. La séparation des risques est avancée dans des rapports officiels des années 1960. Mais au cours de la même période, les défenseurs de la caisse unique voient leurs positions de pouvoir affaiblies dans l'administration.

Au cours de la décennie 1960, le projet de la caisse unique est donc affaibli et le projet de la séparation des risques est renforcé par la publication de rapports administratifs. La séparation des risques est avancée dans des rapports officiels des années 1960. Mais au cours de la même période, les défenseurs de la caisse unique voient leurs positions de pouvoir affaiblies dans l'administration.

¹⁰⁰ « La DGSS est scindée en deux en 1966 : une direction de l'Assurance-maladie et des Caisses reprend une partie de ses attributions, tandis qu'une direction de la Famille, de la Vieillesse, et de l'Action sociale est formée à partir des éléments restants et de la direction de la Population et de l'action sociale du Ministère de la Santé. Cette nouvelle structure doit permettre au ministre de mener à bien sa réforme de la Sécurité sociale et annonce son esprit : il s'agit de créer les conditions d'une autonomie effective des branches famille et vieillesse en les séparant de l'assurance maladie. Parallèlement, les questions familiales et de vieillesse se trouvent rattachées plus nettement qu'avant à la politique démographique. » (Valat 2001 p182).

Bruno Valat écrit que cette décision est motivée par une volonté de réforme portée par le nouveau ministre des Affaires sociales : « au milieu des années soixante : la direction de la sécurité sociale et les hommes qui la dirigent apparaissent alors trop liés à une époque et un état d'esprit pour la nouvelle politique que souhaite mener le ministre Jean-Marcel Jeanneney. L'institution fait alors office d'obstacle à la réforme souhaitée de la sécurité sociale. Certains vont jusqu'à parler d'Etat dans l'Etat. La solution passe par le démantèlement » (Valat 2001 p182). Bruno Valat ne cite pas de sources pour référencer cette critique par Jean-Marcel Jeanneney de la DSS et de la génération 1945 qui y occupe des postes de décision. Nous pouvons supposer qu'il tire ces critiques d'archives ou d'entretiens d'acteurs favorables à la réforme de 1967. Cependant, la volonté de réforme, nous l'avons vu, au début des années 1960 est aussi portée par Alain Barjot.

¹⁰¹ « La réorganisation s'accompagne d'un renouvellement des hommes et, partant, des générations. On assiste alors à une certaine normalisation. En désaccord avec les projets de son ministre, Alain Barjot quitte le ministère au début de 1966 (Témoignage d'A. Barjot, le 8 mars 1979, AN 37 AS1). Il est remplacé par Michel Guillaume. La nomination de celui-ci intervient à l'initiative de l'Hôtel Matignon, qui manifeste ainsi l'importance de la réforme projetée et s'assure de la parfaite loyauté de la direction (Témoignage de M. Guillaume, le 16 mars 1979, AN 37 AS 5. Ce témoignage est confirmé par J-M Jeanneney). Comme ses prédécesseurs, Michel Guillaume vient du Conseil d'Etat. Cependant, il n'appartient pas à la même génération. Né en 1929, il fait partie de ces hauts fonctionnaires formés après la guerre au sein de la nouvelle ENA. S'il possède une certaine expérience de l'assurance maladie, il ne peut cependant d'un engagement personnel aussi fort que ses prédécesseurs. (En tant que membre de la section sociale du Conseil d'Etat, il a été rapporteur de diverses assemblées, comme la commission nationale des tarifs médicaux, au cours des années soixante. Témoignage de M. Guillaume. *Op.cit*) » (Valat 2011 p182-183).

En 1966 et 1967, la Sécurité sociale connaît des difficultés financières. Elle connaît un déficit dans le sens où, sans l'intervention du Trésor, ses dépenses auraient excédé ses recettes, au niveau global du régime général. En effet, au cours de ces deux années, les transferts de la caisse d'allocation familiale vers celle des assurances sociales ne suffisent plus à assurer un équilibre global. Les avances de la Caisse des dépôts et consignations ne le permettent plus non plus. C'est alors le Trésor qui avance des fonds au régime général. Ce déficit prévisionnel en l'absence de l'intervention du Trésor a un retentissement dans la presse et les discours politiques où la crise de la Sécurité sociale se retrouve parmi les justifications des ordonnances. Pour les syndicats et le patronat, ces déficits prévisionnels pourraient être évités si le régime général n'avait pas à supporter les « charges indues » (cf. supra). Ces acteurs demandent alors qu'une politique de transfert de l'Etat vers le régime général soit mise en place de façon permanente, soit sous la forme de subvention du budget de l'Etat vers le régime général, soit sous la forme d'une prise en charge directe de certaines prestations à la charge du régime général par le budget de l'Etat. Pour ces acteurs, la politique des transferts permettrait de régler le problème des charges indues et de rétablir l'équilibre ou les excédents du régime général. Cette situation financière du régime général est perçue par les acteurs syndicaux, patronaux et gouvernementaux comme insupportable dans la durée. Pour les acteurs impliqués dans la gestion des régimes de retraite, « quelque chose » doit changer, la Sécurité sociale doit être réformée.

Dans ce contexte, Jean-Marcel Jeanneney arrive au poste de ministre des Affaires sociales avec un projet de réforme de la Sécurité sociale qui penche clairement du côté de la catégorisation selon les risques et le territoire. Jean-Marcel Jeanneney a été ministre de l'Economie au début des années 1960. C'est un praticien des gouvernements depuis la IV^e République. Il connaît l'attachement de la génération des « anciens » hauts-fonctionnaires à la caisse unique et au projet de globalisation de la Sécurité sociale qui l'accompagne (Kocher Marboeuf 2003 p855). Pour faire passer sa réforme, il scinde la direction de la Sécurité sociale en deux. Elle se trouve divisée en deux directions, une s'occupant de la santé et l'autre des autres branches de la vieillesse et de la famille. Le ministre espère ainsi faire perdre de son pouvoir de résistance à la DSS. Alain Barjot, lorsqu'il prend connaissance de ce projet de réforme, démissionne en raison du désaccord qu'il lui porte. Il est remplacé par Henri Guillaume, un haut-fonctionnaire qui, selon Bruno Valat, considère son poste de directeur comme un passage dans une carrière administrative, et non pas comme une « vocation » tournée vers l'achèvement du plan français de Sécurité sociale (Valat 2001 p178). Dans une note publiée par le Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Christian Prieur, qui a exercé des responsabilités au ministère du Budget, avant d'être appelé au cabinet du ministre des Affaires sociales à son cabinet, relate cette réflexion menée par Jean-Marcel Jeanneney

avant d'être nommé. Ce dernier a une sensibilité favorable aux familles. Il est pour lui ennuyeux que des transferts prélevés sur les bénéficiaires de la caisse d'allocations familiales soient régulièrement organisés vers la caisse des assurances sociales. En outre, il considère la centralisation de la Sécurité sociale autour d'une caisse nationale comme problématique en terme d'efficacité, mais aussi dangereux en termes politiques. Cette centralisation et la bureaucratie qui l'accompagne seraient porteuses de la possibilité d'un développement totalitaire¹⁰². Il dit aussi sa préférence pour des caisses locales, proches des bénéficiaires de la Sécurité sociale. Cette décentralisation s'accompagnerait de progrès démocratiques. En outre, Jean-Marcel Jeanneney défend une organisation budgétaire qui associe groupes de recettes et groupes de dépenses bien définis. Cette association est selon lui porteuse de transparence, de clarté des comptes et de responsabilité pour les gestionnaires qui seraient ainsi plus enclins à respecter l'équilibre des caisses.

Le projet du ministre des Affaires sociales rejoint donc la représentation du circuit financier tel qu'il est espéré dans les rapports des années 1960 précédemment étudiés : séparer les comptes des risques pour plus de clarté budgétaire et la recherche de l'équilibre par plus de responsabilité. Cependant, le projet va plus loin en ce qu'il propose de réaliser des équilibres locaux des caisses maladie en laissant aux membres des conseils d'administration le pouvoir de faire varier le ticket modérateur et le taux de cotisation. Il propose aussi d'associer les syndicats et le patronat à la gestion, en attribuant à cette formule de décision une responsabilité qui aboutirait aux équilibres par branches.

Mais le projet n'est pas réalisé intégralement, non pas en raison des défenseurs de la caisse unique, que parce qu'il rencontre d'autres logiques au sein même du gouvernement.

Conclusion du IV.

Cette section du chapitre I nous a permis d'aborder une controverse majeure pour l'histoire de la Sécurité sociale des retraites.

Au cours des années 1960, deux groupes de hauts-fonctionnaires de l'administration vont en effet s'affronter sur l'organisation financière et comptable de la Sécurité sociale. Le premier est formé de hauts-fonctionnaires ayant participé à la création de la Sécurité sociale en 1945. Ils poursuivent l'objectif d'une globalisation de la sécurité au travers d'une

¹⁰² Jean-Marcel Jeanneney cité par Valat (2001 p480).

caisse unique, d'un régime unique et d'une Sécurité sociale étendue à toute la population. Le second regroupe des hauts-fonctionnaires plus jeunes, qui ne partagent pas un engagement vocationnel envers la Sécurité sociale comme celui de leurs aînés.

Le Directeur de la Sécurité sociale, Alain Barjot, prend position contre une orientation nouvelle au sein de l'administration. Celle-ci vise à localiser la Sécurité sociale selon les risques dans des caisses comptablement séparées et financièrement autonomes. Ce traçage de l'argent des caisses posséderait la vertu morale d'incliner leurs gestionnaires à la responsabilité. L'argent qui transiterait dans les caisses serait mieux géré et mieux utilisé.

Cette controverse n'est pas un débat entre techniciens des circuits financiers. En fait, la manière de les organiser vise à répondre aux problèmes à l'agenda de l'administration sociale au cours des années 1960 : la hausse des dépenses de santé que les experts n'arrivent pas à planifier, et celle de la pauvreté des personnes âgées qui signe un échec de la Sécurité sociale par rapport aux réalisations de l'assurance maladie et des allocations familiales. Ces deux préoccupations se retrouvent alors liées au travers des projets de réforme du circuit financier portés par les deux groupes de hauts-fonctionnaires. Bien que les transformations du circuit proposées diffèrent selon les positions des acteurs, le problème de la pauvreté des retraités semble pouvoir être traité par une réforme du circuit de la Sécurité sociale.

Les ordonnances Jeanneney de 1967 vont précisément prendre pour objet le circuit financier. Celles-ci entendent le remodeler en instaurant une comptabilité par branches de risques, par ailleurs isolés dans des caisses autonomes. L'objectif poursuivi par ces ordonnances est expressément d'éviter les transferts entre les différentes branches. Cette isolation des circuits financiers posséderait la vertu d'encourager les gestionnaires des conseils d'administration à davantage de responsabilité. Ce projet de catégorisation est porté par la génération de hauts-fonctionnaires de l'administration sociale qui n'a pas participé à la mise en place du Plan français de Sécurité sociale. Ils sont soutenus par le nouveau ministre des Affaires Jean-Marcel Jeanneney en 1966 et 1967. L'ancienne génération à laquelle appartient Alain Barjot et Pierre Laroque voient ainsi s'éloigner la réalisation du projet de caisse unique¹⁰³.

¹⁰³ Mais nous verrons que les rapports de force sont tels au sein du gouvernement Pompidou que le ministère de l'Economie parviendra néanmoins à influencer le texte des ordonnances de telle sorte que les caisses de Sécurité sociale n'aient pas de trésorerie séparée.

Cette section apporte différentes contributions à la littérature et à notre thèse. Tout d'abord, les rapports officiels de l'administration en faveur de la catégorisation de la Sécurité sociale conduisent à une signification¹⁰⁴ de l'argent des assurances sociales : une cotisation doit être dédiée à la caisse d'un risque et doit financer les prestations de ce risque. Ces rapports permettent aussi de consulter deux lignes d'oppositions : l'une interne à l'administration sociale, et l'autre entre celle-ci et l'administration budgétaire.

Il est aussi possible de relire le récit de la bataille des « anciens » et des « modernes » telle que la mettent en scène Valat (2001) et Kocher-Marboeuf (2004) comme une bataille entre acteurs s'opposant sur l'axe de problématisation de l'échelle de la Sécurité sociale. La nouvelle génération de hauts-fonctionnaires souhaite un circuit financier de la Sécurité sociale « moderne » tandis que l'approche de la caisse unique serait dépassée. Nous pouvons toutefois remarquer une circulation de cette distinction entre moderne et archaïque dans des espaces autres qu'administratifs. Ainsi, l'histoire officielle de la Sécurité sociale telle qu'elle est faite par des acteurs administratifs reprend cette lecture de l'évolution du circuit financier (Ferras et Matt 2015). Mais cette distinction se retrouve aussi dans les travaux d'historiens. Mais cette distinction se retrouve aussi dans les travaux d'historiens. Ainsi Kocher-Marboeuf (2003 p850)¹⁰⁵ souligne à quelques reprises l'efficacité dans la gestion de l'argent apportée qu'aurait apporté une application stricte du projet de Jean-Marcel Jeanneney, tandis que la version de la génération des anciens hauts-fonctionnaires relèverait d'une vision mythique ou romantique de la Sécurité sociale. Ce passage d'une lecture de l'histoire par les acteurs qui ont gagné la bataille nous rappelle l'intérêt d'un cadre analytique soucieux de restituer les controverses et d'appliquer un principe de symétrie dans le traitement attribué aux « gagnants » et aux « perdants ».

Cette section nous a aussi permis de repérer la progression d'une conception de la Sécurité sociale comme assurance sociale au sein de l'administration sociale. L'importance du lien entre cotisation versée et prestation reçue figure dans les différents rapports de l'administration, tout comme les propositions de séparer les circuits financiers des prestations contributives et celui des dépenses dites de solidarité. Ces rapports portent aussi la norme d'autonomie financière. Les années 1960 correspondent ainsi à une progression des idées assurancielles au sein de l'administration sociale. La

¹⁰⁴ Ou à un « marquage » de l'argent tel que le définit Zelizer (2005).

¹⁰⁵ L'auteur relève à ce propos qu'« après des années de critique, l'ancien directeur général démissionnaire en 1966 concédera, dans l'ouvrage qu'il consacre à l'histoire de la Sécurité sociale, que la création d'une caisse nationale d'assurance vieillesse n'a, finalement, pas été une mauvaise idée » (Kocher-Marboeuf 2003 p850). L'adhésion d'un acteur défait de la controverse à la séparation des risques défendue par des vainqueurs est de la sorte utilisée par l'historien pour valoriser cette solution.

séparation comptable, le refus de la subvention d'Etat, la contributivité conditionnelle et la mise en avant d'un lien entre cotisation versées et prestations reçues nous permettent d'observer un virage assuranciel, au sein même d'une administration dont les acteurs défendaient le dépassement des assurances sociales par la Sécurité sociale. Ce projet va se trouver au cœur du projet des ordonnances Jeanneney.

V. Les ordonnances Jeanneney de 1967 : quelles séparations ?

Pour la littérature, les ordonnances Jeanneney représentent une évolution majeure de la Sécurité sociale. La séparation comptable des risques pourrait laisser penser que les excédents des allocations familiales ne pourront plus financer les dépenses de santé. En fait, comme nous le verrons il n'en est rien. D'une part, les dépenses de retraite vont être ajoutées à la liste des bénéficiaires des excédents des allocations familiales au cours des années 1970. D'autre part, l'autonomie financière de la Sécurité sociale apparaît davantage comme une fiction qu'une réalité. En effet, au cours des années 1970, le Trésor finance à nouveau les déficits prévisionnels lorsque les excédents des allocations familiales ne suffisent plus. L'autonomie est largement fictionnelle dans la mesure où le régime général continue à financer d'autres régimes de retraites.

Cette partie est organisée en deux sections. Nous y abordons d'abord les ordonnances Jeanneney et la façon dont des luttes entre acteurs lors de leur élaboration explique le résultat équivoque auxquelles elles arrivent. Ensuite, nous abordons les années 1970 au cours desquelles les transferts entre branches de la Sécurité sociale, entre régimes et entre l'Etat et le régime général, se poursuivent en dépit des objectifs affichés par les promoteurs des ordonnances et la lecture qu'en fait une partie de la littérature.

Nous verrons que la poursuite de ces transferts relève davantage de la résistance de la direction du Budget et du ministère de l'Economie, plutôt que de celle des anciens hauts-fonctionnaires de la Sécurité sociale. Le maintien d'un caractère nationalisé de la Sécurité sociale, au détriment d'une catégorisation de la trésorerie au niveau des branches, tient surtout d'une logique budgétaire qui peut être formulée de la manière suivante : la préférence pour des compensations entre budgets plutôt que la coexistence de budgets en excédent et en déficit.

V.1 L'équivoque des ordonnances Jeanneney : écrire la séparation comptable en permettant la poursuite des transferts

La réforme des ordonnances Jeanneney est sous-tendue par une argumentation qui lie, comme dans les rapports des années 1960 (cf. Chapitre I, II.2) la fin du déficit et la catégorisation de la Sécurité sociale. Trois branches autonomes permettraient d'atteindre trois équilibres comptables, et de mettre fin aux transferts entre elles, ou en provenance du budget de l'Etat. C'est ce qu'avance Georges Pompidou¹⁰⁶, lorsqu'il insiste sur le « trou important » de la Sécurité sociale, et l'avance de l'Etat de 3 milliards « qui a préservé la Sécurité sociale de la faillite ». Pour Georges Pompidou, séparation comptable, mais aussi paritarisme sont des solutions au problème du déficit de la Sécurité sociale.

Lorsque les projets d'ordonnances sont connus, deux groupes d'acteurs s'y opposent : les « anciens » hauts-fonctionnaires, et des membres du ministère de l'Economie. Les premiers poursuivent le projet de globalisation de la Sécurité sociale. Les seconds défendent la compensation entre budgets.

Parmi les « anciens » hauts-fonctionnaires, Pierre Laroque exprime ainsi son désaccord au sein du Conseil d'Etat où il préside la section sociale. Les ordonnances du 31 juillet 1967 sont en effet rendues publiques le 31 juillet 1967. Elles sont examinées par la section sociale du conseil d'Etat le 9 août 1967 qui doit donner son avis et produire éventuellement

¹⁰⁶Dans une émission de l'ORTF du 8 septembre 1967, soit un mois environ après les ordonnances, le journaliste Jean Boissonnat du journal écrit *La Croix*, s'entretient avec Georges Pompidou de la réforme. Il est alors question du déficit et du paritarisme¹⁰⁶ :

« - Georges Pompidou : Quelle était la situation de la sécurité sociale ? C'est de ça qu'il faut partir. un trou financier important : en 67, 3 Milliards, 3 milliards de nouveaux francs ! 300 Milliards d'anciens francs. (...)

- Georges Pompidou : Est-ce que cet équilibre sera réalisé durablement ? Eh bien, assurément, si on continue comme on a marché jusqu'ici : non. Et c'est pourquoi cet effort financier qui a préservé la sécurité sociale de la faillite, pure et simple, cet effort financier ...

- Jean Boissonnat : peut-on imaginer que la sécurité sociale soit en faillite ?

- Georges Pompidou : Ah, il aurait bien fallu que quelqu'un paie. C'est d'ailleurs ce qu'a fait l'Etat en 1967, en lui avançant 3 milliards. Jusqu'où cela serait-il allé ? ».

Source : <https://www.ina.fr/video/I00015708/georges-pompidou-sur-le-deficit-de-la-securite-sociale-branche-maladie-et-la-gestion-paritaire-video.html>, consulté le 13 février 2020.

des amendements. Le commissaire du gouvernement Gabriel de Broglie, alors âgé de 36 ans, nommé par le ministre des Affaires sociales pour représenter le gouvernement au conseil d'Etat se souvient de cette séance, qui « restera l'un des moments les plus difficiles de sa carrière » (Kocher-Marboeuf 2003 pp853-854) en raison des critiques adressées au projet d'ordonnance par Pierre Laroque (Kocher-Marboeuf 2003 pp853-854., Bec 2014 p194).

Kocher-Marboeuf (2003 p854) précise que le gouvernement accepte les propositions de la section sociale, sans préciser sur quoi elles portent et notamment si elles concernent la séparation comptable des risques. A côté de ces protestations en provenance de la section sociale du conseil d'Etat, l'opposition du ministre du budget et du Premier ministre pèse dans la décision de Pompidou de ne pas appliquer complètement le projet de Jeanneney. Christian Prieur (2003 p67) relate à ce propos l'opposition du ministre des Finances :

« inutile de dire que le ministère des Finances était violemment hostile à la distinction des trésoreries, en considérant qu'il était normal que la Caisse Maladie ou la Caisse Vieillesse puisse utiliser les excédents que ne manquerait pas de dégager la Caisse Familiale confortée avec le début de la baisse de la natalité. » (Ibid. p67).

En effet, ne pas transférer l'excédent d'une branche pour combler le déficit prévisionnel d'une autre conduirait à l'intervention du Trésor. Une caisse unique possède *a contrario* l'avantage du point de vue du Budget de ne faire intervenir l'Etat qu'en dernier recours (Valat citant Christian Prieur, 2001 pp209-210). Ce serait donc davantage pour éviter de connecter le circuit du Trésor à celui de la Sécurité sociale, que pour éviter un écart au projet des fondateurs de la Sécurité sociale que la séparation des risques n'a pas été complètement mise en place. Selon (Valat 2010 p479), « le gouvernement a reculé au dernier moment devant les conséquences d'une séparation absolue » : « à la demande de Matignon, le maintien d'une certaine unité de trésorerie était décidé, ce qui explique la création de l'ACOSS » (Ibid. p479).

La séparation des risques, et notamment de la caisse des assurances sociales qui se retrouve divisée en deux caisses que sont la CNAM et la CNAV s'est en effet accompagnée de la création d'une trésorerie commune qu'est Agence Centrale des Organismes de Sécurité sociale (ACOSS). Ces évolutions sont interprétées de différentes manières selon les acteurs. Ainsi, les partis de gauche et des syndicats comme la CGT ou la CFDT critiquent la séparation comptable des risques dans les années qui suivent l'année 1967, et défendent le retour à la caisse unique. Les débats relatifs à la ratification des ordonnances en décembre 1968 en livrent plusieurs exemples, tout comme une lecture de la presse de la première moitié

des années 1970. Le député SFIO Ferdinand Darchicourt, lors du débat parlementaire de juillet 1968¹⁰⁷ critique la réforme portée par les ordonnances sur le fond. Il ne croit pas à la stricte séparation comptable, qui ne permettrait pas de faire progresser les prestations vieilleses :

« L'éclatement de la Sécurité sociale en trois caisses autonomes ne peut être, du point de vue financier, qu'un faux-semblant. On ne saurait, en effet, envisager sérieusement d'accumuler des réserves dans une branche tandis qu'il faudrait augmenter les cotisations ou les charges budgétaires pour couvrir le déficit de telle autre branche.

(...)

Il est faux de prétendre à la nécessité de l'éclatement pour aboutir à une progression normale des prestations vieillesse et des allocations familiales. L'autonomie des fonds spécialisés aurait pu parfaitement continuer à être assurée à l'intérieur d'une caisse nationale unique comme l'était la caisse nationale de Sécurité sociale, tout en permettant l'utilisation de la trésorerie nécessaire aux diverses branches. »

Le député SFIO propose en fait un dévoilement des raisons et des intérêts qu'il considère dissimulés derrière les ordonnances. Les intérêts du patronat y figureraient, car la séparation comptable et le paritarisme font alors partie des demandes patronales. Mais une raison financière aurait aussi présidé à la rédaction des ordonnances du côté des pouvoirs publics :

« derrière le prétexte comptable invoqué pour rompre l'unité du régime général, il faut voir avant tout la volonté du Gouvernement de décider en toute liberté et de faire supporter aux assurés sociaux, par une restriction de leurs droits et une augmentation de leurs obligations, la charge principale de l'équilibre financier ».

Au problème du déficit de la Sécurité sociale, Ferdinand Darchicourt avance donc que le gouvernement choisit de ne pas financer les charges indues, mais plutôt d'augmenter les cotisations et de baisser les prestations dans un nouveau cadre comptable. Six ans après les ordonnances Jeanneney, les résistances de la CGT et de la CFDT sont toujours relatées par la presse. Un article du Monde en 1973¹⁰⁸ cite un texte commun des deux syndicats qui ont mis en place une plate-forme

¹⁰⁷ Journal officiel, débats parlementaires, mardi 23 juillet 1968, Année 68 N° 44 AN, 1^{ère} séance du 22 juillet 1968.

¹⁰⁸ Le Monde, 25 juillet 1976, « La C.G.T. et la C.F.D.T. lancent une contre-offensive », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719730725%C2%B7LM%C2%B72568173&docIndex=15>, consulté le 24/07/2020.

commune revendicative sur la Sécurité sociale, où sont critiquées les ordonnances qui ont « livré (...) la Sécurité sociale, pieds et poings liés, au patronat et à la tutelle gouvernementale ». La CGT et la CFDT continuent ce faisant à porter le projet de la globalisation de la Sécurité sociale par « l'harmonisation et l'unification des régimes des non-salariés [qui] ouvriront la voie à la fusion d'un régime unique couvrant de manière satisfaisante les risques sociaux de l'ensemble de la population ». Les partis de gauche et les syndicats critiquent les ordonnances qui viendraient rompre l'unité financière de la Sécurité sociale.

Dans les années qui suivent leur promulgation, les ordonnances sont donc pour le moins équivoques. Les comptes des branches de la Sécurité sociale sont en équilibre depuis 1968 du fait des hausses de cotisations décidées par le gouvernement. Les acteurs ne sont pas d'accord sur les usages potentiels de ces ordonnances en cas de déficits locaux dans le régime général. Nous allons voir dans la section suivante que l'usage des ordonnances va pencher dans le sens d'un maintien des possibilités de transferts entre branches, lors de la survenue de ces déficits d'abord dans la branche maladie, puis dans la branche retraite.

V.2 Les années 1970 : poursuite des transferts au sein de la Sécurité sociale et entre les régimes de retraite

Quelques années plus tard, les transferts entre branches de la Sécurité sociale reprennent. Pourtant, la réforme de la Sécurité sociale est présentée dans la littérature comme une évolution majeure de la sécurité, tant dans les années qui les suivent, qu'actuellement. Ainsi Ferry (1972) écrit :

« l'Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 rompt l'unité administrative et financière du système par l'éclatement de ce dernier en trois branches administrativement et financièrement distinctes et par le rejet du principe de la solidarité entre les risques. Les différents risques sont isolés sur le plan comptable et gérés de façon indépendante. Des ressources distinctes leur sont affectées »

Trente ans plus tard environ, Palier (2005 p124) écrit : « la réforme impose une réorganisation administrative du régime général de la Sécurité sociale qui vise à séparer les risques. Quatre branches sont distinguées, qui vont constituer autant

de secteurs différenciés dans le domaine de la protection sociale ». Une dizaine d'années plus tard, Collette Bec (2014 p193) écrit, à propos de la réforme de 1967, qu'elle a « bouleversé l'ordre des choses » : « à la caisse nationale unique sont substituées trois caisses nationales spécialisées, autonomes financièrement, interdisant ainsi tout transfert de fonds. » (Ibid. p196). Ces trois exemples issus de la littérature contemporaine des ordonnances, ou actuelle, ne prennent pas en compte une autre réalité : des fonds continuent à être transférés entre branches de la Sécurité sociale. Nous retrouvons ici l'avantage, sur un plan analytique, d'une approche attentive aux circuits financiers. De fait, les transferts de fonds sont toujours possibles, mais sont comptabilisés d'une manière différente (Ferras et Matt 2015).

D'ailleurs, la presse de l'époque le souligne. Ainsi, devant les besoins de financements de la branche maladie et les excédents de la caisse d'allocations familiales, le journaliste Jean-Pierre Dumont écrit en 1972 que « les excédents des allocations familiales combleraient le déficit de l'assurance maladie », car l'équilibre de l'assurance maladie n'est atteint que par un « jeu d'écriture », un « artifice de trésorerie qui lèse les familles nombreuses » : « l'A.C.O.S.S., malgré le principe de séparation de la gestion des risques, transforme la caisse familiale en organisme prêteur qui subventionne la caisse maladie. »¹⁰⁹.

En fait, l'argent des excédents continue à circuler de la caisse des allocations familiales vers celle de la branche maladie, dès 1972. Il s'agit d'éviter que cette dernière ne se retrouve en déficit. Seul l'ACOSS dispose d'un compte à la Caisse des Dépôts et consignations. L'ACOSS se comporte ainsi comme une sorte d'intermédiaire financier entre les cotisations, les avances de la CDC, et les différentes branches de la Sécurité sociale. L'ACOSS enregistre ainsi les transferts réalisés de la caisse des allocations familiales vers celle de l'assurance maladie comme des créances, que cette dernière aura plus tard à rembourser. Ces transferts internes ne génèrent donc pas de dette de l'ACOSS vis-à-vis de créanciers extérieurs.

C'est dans ce nouveau contexte d'organisation du circuit financier de la Sécurité sociale qu'en décembre 1971, les lois Boulin viennent partiellement répondre au problème de la pauvreté des personnes âgées en actant une revalorisation importante des pensions et du minimum vieillesse. La retraite du régime général passe de 45 % à 50 % du

¹⁰⁹Dupeyroux écrit aussi dans le Monde le 20 septembre 1972 qu'« il est douteux que des décisions spectaculaires soient prochainement prises pour distribuer aux familles le restant du trésor : il est beaucoup plus probable que l'essentiel de ces fonds servira, comme a l'habitude, à éponger le déficit de l'assurance-maladie, en dépit du décret Fontanet de 1962 qui interdisait ces transferts, en dépit de l'immense réforme Jeanneney de 1967 qui était censée les rendre impossibles... »

salaire moyen des dix meilleures années, au lieu des dix dernières. Ces lois, avec le doublement du minimum vieillesse, participent à la sortie de la pauvreté d'une grande partie des personnes âgées et notamment des femmes (Brocas 2004)¹¹⁰. Ce faisant, elles accroissent aussi le besoin de financement de la branche vieillesse du régime général, et à partir de 1974, la CNAV bénéficie à son tour de transferts venant de la caisse des allocations familiales, qui se retrouve ainsi, par le transfert de ses bénéficiaires, à financer les déficits de la CNAV et de la CNAM.

La trésorerie commune qu'est l'ACOSS permet de suivre, par des documents qui y sont rédigés, une circulation de l'argent qui n'est pas autonome entre les branches. L'ACOSS reçoit tout au long de l'année des entrées de cotisations et des avances de la Caisse des dépôts. Elle place des disponibilités à la Caisse des dépôts et elle verse de l'argent aux caisses de Sécurité sociale, en tenant à jour les tirages qui sont ainsi réalisés. Si un tirage constaté est supérieur à celui prévu, l'ACOSS enregistre cet écart de manière comptable, mais verse tout de même l'argent du surplus de tirage demandé par la caisse. En ce sens, il s'agit bien d'une trésorerie commune, qui permet des transferts entre caisses en leur versant plus ou moins que les tirages prévus. L'image d'archive suivante donne à voir la répartition d'encaissements de cotisations et d'avances de la Caisse des dépôts entre les différents tirages des branches, à une échelle mensuelle¹¹¹ (Illustration n°1.2) :

¹¹⁰ Dans son article, Anne-Marie Brocas insiste sur le doublement du minimum, les revalorisations des pensions et les cotisations acquises pour avoir élevé des enfants et avoir eu trois enfants ou plus. Toutefois les lois Boulin augmentent progressivement la durée de cotisation du taux plein de 30 à 37,5 années. Cette hausse de la durée de cotisation pénalise vraisemblablement les carrières courtes qu'ont alors de nombreuses femmes. Il n'existe pas à notre connaissance d'étude dans la littérature qui examine les effets défavorables de cette hausse de la durée de cotisation pour les femmes.

¹¹¹ Le même genre de document existe au format quotidien dans les archives.

Illustration n° 1.2 : tableau de la situation de la trésorerie de l'ACOSS le 20 décembre 1979

Le 21/12/79.

SITUATION AU 20 Décembre 1979-

(en millions de Francs)

	Prévus	Réels	Écart
I - ENCAISSEMENTS			
A - COTISATIONS			
- U.R. Paris - siège C.D.C.	3.150	3.001	- 149
- Sur préposés C.D.C.	7.530	7.402	- 128
Sous-Total	11.680	11.403	- 277
B - AUTRES RECETTES - SIEGE C.D.C.	1.721	2.259	+ 538
TOTAL E.	13.401	13.662	+ 261
II - TIRAGES			
A - SUR PRÉPOSÉS C.D.C.			
- U.R.	200	276	+ 76
- Maladie	8.925	9.997	- 29
- Vieillesse	365	426	+ 61
- Allocations Familiales	3.440	3.490	+ 40
Sous-Total	12.930	13.079	+ 149
B - AUTRES TIRAGES - SIEGE C.D.C.	276	268	- 8
TOTAL T.	13.206	13.347	+ 141
III - NIVEAU DE COUVERTURE	+ 195	+ 315	+ 120
IV - DISPONIBILITÉS	+ 228	+ 348 (1)	+ 120

Comme prévu le dépassement de la franchise de 300 MF est dû à l'interdiction de la "gestion" de la trésorerie. Avec cette gestion le solde aurait été au maximum de 248 MF et au minimum

Source : « Evaluation des disponibilités réelles du compte ACOSS, journée du 20/12/1979 », Dossier : «Objet : gestion de la trésorerie du régime général, Destinataire : M. le Ministre du Budget, émetteur : Bureau F/250 Sous-direction des affaires administratives et financières », classeur : « Fonctionnement de l'ACOSS et financement de la caisse des dépôts et consignations [déc.1976-fév.1981], cote 19920084/12, Archives Nationales à Pierrefitte.

Parallèlement à la poursuite des transferts entre branches de la Sécurité sociale, les transferts se poursuivent également entre régimes de retraites. Le régime général continue ainsi à financer les déficits du régime des mines et le régime des salariés agricoles, ainsi qu'une partie du minimum vieillesse. En 1974, le gouvernement prend la décision de systématiser ces transferts, au sens de l'application automatique et annuelle d'une règle de répartition de l'argent. Une loi vise à les organiser les transferts entre régimes de retraite de salariés et de non-salariés. Des opérations de transferts de compensation entre régimes de salariés d'une part, puis entre ceux-ci et les régimes de non-salariés d'autre part. La règle de compensation promulguée tient compte des rapports démographiques entre cotisants et retraités. Les régimes dont la démographie est la plus favorable financent ceux pour lesquels elle est l'est moins. Ces compensations sont organisées sur la base d'un régime fictif¹¹². Cette compensation devait également tenir compte des « capacités contributives ». Derrière ce terme se trouve l'idée qu'une égalité doit être recherchée entre régimes en prenant comme critère le rapport entre cotisations versées et pensions versées. Ainsi, les régimes qui ont les plus faibles capacités contributives devraient recevoir de l'argent de ceux qui ont les plus fortes. Toutefois cette partie de la loi sur la compensation devait être appliquée en 1978, le temps d'obtenir les statistiques permettant de connaître les capacités contributives et leurs différences. Cette partir de la compensation ne sera pas appliquée en raison de la faible connaissance statistique des cotisants, des bénéficiaires de régimes de retraite et de leurs revenus, y compris en 1978. Le circuit financier de la Sécurité sociale des retraites, par sa fragmentation, et la moindre importance de sa connaissance statistique par rapport à la production ou à l'emploi, empêche ainsi de réaliser des transferts, calculés en fonction des « capacités contributives¹¹³. Cette loi sur la compensation entre régimes de retraites s'inscrit dans une ambition de globalisation de la Sécurité sociale, qui ne passerait plus par le régime unique, mais par une identité de règles entre les régimes, réalisée par les transferts, grâce à l'égalisation des capacités contributives. Ainsi le 1^{er} article de la loi n°74-1094 précise qu'« un système de protection sociale commun à tous les français sera institué, au plus tard le 1^{er} janvier 1978, dans les trois branches : maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales. » Pour ce faire, « les régimes de bases obligatoires (...) seront

¹¹² Dont la procédure aurait été inventée par Jean-François Chadelat (Charpentier 2018). Elle est par exemple détaillée dans des documents du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Une note de juin 2009 du Secrétariat général du COR intitulée « La compensation entre régimes de retraite » l'expose. Source : <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-1186.pdf>, consulté le 09/20/2020.

¹¹³ Ces difficultés de connaissances statistiques se retrouvent dans la faible connaissance des transferts dans les documents statistiques officiels. La commission des comptes de la Sécurité sociale en fait une synthèse en 1979 et dans années qui suivent.

progressivement harmonisés » et tous les français devront être affiliés à l'un de ces régimes. De plus, « l'institution de ce système doit avoir pour contrepartie un même effort contributif des assurés des différents groupes professionnels ». Ainsi, ce que la littérature actuelle considère comme une loi sur la généralisation de la Sécurité sociale partait d'une ambition initiale d'universalisation, mais aussi d'uniformisation de la Sécurité sociale. Le texte est toutefois ambigu, en précisant qu'il ne remet pas en cause les avantages acquis, tout en exprimant la progression vers la généralisation et l'harmonisation de la Sécurité sociale par la correction des disparités démographiques et de capacités contributives entre régimes. En effet, « la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes ». La compensation permettrait donc d'arriver à cette harmonisation des régimes et cette égalité des capacités contributives entre les cotisants des différents régimes. Mais cette finalité est laissée temporairement de côté, pour se concentrer sur celle de la correction des inégalités démographiques. La raison en est la suivante : « tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques ».

Toujours est-il qu'en dépit de la réalisation de l'échec à réaliser les compensations contributives, les transferts de compensation entre régimes de Sécurité sociale augmentent entre les années 1950 et les années 1970. Ainsi, ils représentaient selon Volovitch, (2001 pp39-39), qui produit ainsi une des rares études sur l'étendue des transferts au sein de la Sécurité sociale dans une perspective historique, 2,5% des ressources totales de la protection sociale en 1959, pour atteindre 7,2% de ces ressources en 1975.

Conclusion du V.

Les transferts entre branches de la Sécurité sociale ne s'arrêtent pas avec les ordonnances Jeanneney. En 1967, les acteurs en désaccord sur la globalisation ou la catégorialisation de la Sécurité sociale interprètent les ordonnances selon leurs craintes de voir évoluer la Sécurité sociale dans le sens opposé à celui qu'ils souhaitent. Mais cette équivoque est

levée par le retour des déficits prévisionnels de l'assurance maladie en 1972 et de l'assurance retraite en 1974. Les transferts entre branches reprennent alors¹¹⁴.

Le circuit financier de la Sécurité sociale est dorénavant organisé selon trois caisses, mais avec une trésorerie commune de l'ACOSS reçoit des cotisations qu'elle répartit selon les tirages des caisses. Ces tirages peuvent excéder ou être inférieur aux tirages prévus en amont. Ces écarts signifient ainsi que les trois caisses de la Sécurité sociale ne sont pas contraintes à une autonomie financière.

Les années 1970 voient la poursuite des transferts entre branches de Sécurité sociale et entre régimes de retraites. Les ordonnances Jeanneney de 1967 n'ont donc pas mis fin à ces transferts que ses partisans combattaient. Cette section complète certains travaux sur les retraites en attirant l'attention sur ces transferts qui continuent. L'attention portée aux circuits financiers permet ainsi de relativiser les approches basées principalement sur les discours des acteurs, analysés au travers des idées, des problématisations. Suivre le trajet de l'argent permet ainsi de relativiser le poids des ordonnances Jeanneney dans l'histoire de la Sécurité sociale des retraites. Certes, les caisses disposent d'une personnalité juridique et sont devenues autonomes sur un plan comptable. Mais sur un plan financier, les transferts entre branches, et ceux venant du Trésor ont toujours lieu. Il n'est donc pas question de séparation financière des branches de la Sécurité sociale, au sens où l'entendent certains travaux (Bec 2014 p193).

La place occupée par l'ACOSS comme trésorerie commune aux trois caisses nationales est connue par les acteurs. Dès la reprise des transferts, ils savent que l'autonomie financière ne sera pas une conséquence des ordonnances Jeanneney. L'écart qui existe entre la connaissance des acteurs et la littérature permet de souligner les bénéfices d'une approche par les circuits financiers pour les acteurs. En tant que domaine d'intervention privilégié d'influence et de lutte, les circuits financiers représentent une partie du monde des acteurs. Leur intégration dans un cadre analytique qui les sociologise permet ainsi de mieux comprendre les évolutions de la Sécurité sociale. Celle-ci doit son équilibre financier directement à l'échec relatif du projet de Jean-Marcel Jeanneney. C'est en effet grâce aux transferts des excédents de la caisse d'allocation familiale puis du Trésor que ses déficits sont comblés plusieurs fois au cours des années 1970.

¹¹⁴ De plus à partir de 1972, la CAF prend en charge les cotisations acquises pour avoir élevé des enfants, qui deviennent l'AVPF à partir de 1978. C'est ainsi un transfert de la CNAF vers la CNAV qui se met en place non pas au niveau des transferts d'excédents, mais sous forme d'un flux égal à la somme des cotisations calculées selon une convention.

Une attention au circuit financier permet en outre d'observer les transferts entre régimes de retraite. La loi sur la compensation de 1974 s'inscrit ainsi dans le projet de généralisation de la Sécurité sociale à l'horizon 1978. Cette généralisation porte avec elle un projet de régime unique fictif. L'organisation systématique de transferts entre caisses permet aussi d'identifier ce projet de caisse unique fictive. En bref, les forces en faveur de la globalisation sont toujours à l'œuvre au cours des années 1970, mais sous d'autres formes qu'au travers du projet d'unification des régimes. Cela nous permet de relativiser l'hypothèse de la victoire d'une génération de hauts-fonctionnaires « nouveaux » sur une génération d'« anciens ». Lors des années 1970, un mouvement d'une nouvelle sorte vers la globalisation semble indiquer qu'au sein de l'administration sociale, certains acteurs résistent au projet de catégorisation. La lecture en termes de générations peut d'ailleurs être questionnée à partir du parcours de Nicole Questiaux. Elle fait partie des jeunes rapporteurs de la commission Laroque en 1962. Elle est de la même génération que les rédacteurs des rapports administratifs des années 1960. Elle est comme eux énarque et conseillère d'Etat. Pourtant, elle prend clairement position pour une politique des transferts au cours des années 1970. Elle revendique également pour la Sécurité sociale une finalité de redistribution des revenus et de réductions des inégalités sociales. Le projet de compensation entre régimes selon les capacités contributives échoue du fait d'un manque de statistiques (cf. Chapitre I, I.2) qu'empêche l'application d'une loi se donnant pourtant 4 ans pour les trouver. En plus de souligner la méconnaissance statistique des retraites, cet épisode permet aussi d'observer un effet de la contrainte statistique sur les politiques publiques : la méconnaissance des revenus des cotisants empêche d'appliquer une loi déjà votée

Nous allons voir dans la partie suivante que des controverses continuent à avoir lieu le long de l'axe de problématisation de la condition des personnes âgées au cours des années 1970 et que les statistiques deviennent un objet de controverse portant sur la retraite à 60 ans, que la CGT et le CFDT appellent de leurs vœux pour réduire les inégalités sociales. Nous verrons aussi qu'un déplacement se produit dans les positions gouvernementales quant à la condition des retraités. Nous allons voir que la situation de pauvreté des personnes âgées ou les inégalités qui existent entre elles ne sont pas contestées par le gouvernement. La question de la retraite à 60 ans portée par les syndicats est aussi plus sérieusement posée suite au mouvement social de mai 1968.

VI. Luites sur les chiffres de la retraites à 60 ans (début des années 1970)

L'axe de problématisation des retraites qui oppose marginalisation et publicisation de la condition des retraités est, au cours des années 1960, exprimé au sein de la CGT et de la CFDT, selon l'angle de la sortie de la pauvreté, mais aussi selon celui de la réduction des inégalités entre classes sociales. Cette mise en problème des retraites à partir de l'inégalité sociale admet comme solution, pour les deux syndicats, la retraite à 60 ans.

Nous allons aborder dans cette section la fabrication des arguments déployées par la CGT et la CFDT, et leur intégration critique par les gouvernements. Ces derniers concèdent en effet l'existence d'un problème d'inégalité sociale devant la retraite, mais la retraite à 60 ans est refusée au motif qu'elle coûterait trop cher. Cet argument du coût se retrouve ainsi au cœur d'une controverse entre gouvernements et syndicats, au tournant des années 1970.

Remarquons avant d'entrer plus en détail dans la controverse, que la retraite à 60 ans n'arrive pas aux portes de l'agenda gouvernemental au cours des années 1970 par la seule force de conviction des idées syndicales. Les années 1970 sont marquées par une forte conflictualité sociale, importante pour comprendre l'évolution des rapports de force entre syndicats et patronat et l'expansion de la Sécurité sociale. Comprendre cette controverse sur la retraite à 60 ans, qui était auparavant simplement refusée par les gouvernements, implique de prendre en compte le mouvement social de mai 1968, qui par son ampleur, ouvre une nouvelle période de rapports de forces politiques, au sein de laquelle les revendications syndicales sont davantage intégrées aux cadrages de politiques publiques (cf. encadré suivant). C'est notamment ce qu'augurent lesdits accords de Grenelle, qui sont plutôt un accord sur une liste de négociations à mener (Lyon-Caen 1968, Starck 1970 et Volkoff 1970).

Encadré n° 1.2 : illustrations de la modification des rapports de force entre syndicats, gouvernement et syndicat au moment de mai 1968

Après la conclusion de la réunion de Grenelle le 27 mai, à la suite de deux jours et deux nuits de négociations les 25 et 26 mai, Pompidou (1982 pp190-191, cité par Dogan 2009 p11) rapporte son analyse de la situation après à sa discussion avec De Gaulle le 28 mai. Il relate ce que le gouvernement doit faire étant donné le nouveau rapport de force entre syndicats et patronat :

« [De Gaulle] m'avait laissé diriger la manœuvre, parler seul aux Français, mener les négociations, se contenant de me dire avant Grenelle : 'Concluez à n'importe quel prix.' J'avais pu conclure à un prix acceptable. La suite serait plus coûteuse. Mais à aucun moment je n'avais compris à quel degré de découragement le Général était arrivé. »

Conclure à n'importe quel prix, voici une demande fortement influencée par la force du mouvement social en cours en France. Georges Séguy (1975 p129), alors secrétaire général de la CGT, raconte lui aussi l'importance de ce rapport de force, et le débordement possible des syndicats par leur « base » ainsi que la crainte qu'inspire celle-ci à Pompidou. Ce dernier, à la fin de la réunion de Grenelle actant une hausse du SMIG de 35%, et de 10% des salaires moyens, exprime ses inquiétudes devant la suspension de la reprise du travail au bon vouloir des « travailleurs » :

« A la fin de la conférence de Grenelle, Georges Pompidou m'a abordé : « Alors, monsieur Séguy, vous croyez que le travail va reprendre ? » J'ai répliqué : « Je pense que les travailleurs trouveront que les concessions que vous avez faites dans certains domaines ne sont pas négligeables, mais qu'elles sont notoirement insuffisantes dans bien d'autres et que beaucoup de questions restent à régler »

Il m'a répondu : « Mais si vous leur dites que les résultats ne valent rien, ils risquent de vous croire et de ne pas reprendre le travail, alors que si vous soulignez l'importance des résultats auxquels nous avons abouti, peut-être le reprendront-ils. » »

Ces mouvements sociaux des années 1960 et 1970 s'inscrivent par ailleurs dans un contexte politique où le PCF est le premier parti de gauche en France entre la libération et les années 1970¹¹⁵. En 1968, certaines rumeurs courent au sein du gouvernement sur la possibilité du déclenchement d'une insurrection en France visant à la conquête du pouvoir. Si cette hypothèse semble davantage relever d'imaginations effrayées par l'ampleur du mouvement social, il n'en demeure pas moins qu'elle indique l'état un rapport de force entre syndicats, patronat et gouvernement, où la voix des premiers est attentivement écoutée, et ce d'autant plus que la CGT et la CFDT mettent en place en cette période une unité d'action, avec des revendications et manifestations communes¹¹⁶. Les années 1970 se situent dans le droit fil du mouvement de mai 1968. Vigna (2007) raconte comment de nouvelles formes d'insubordinations se développent au cours de cette longue décennie 1970¹¹⁷. « L'Etat et le patronat tentent à la fois de contenir cette contestation et l'enregistrent » écrit ainsi Vigna (2007 p328), avec la surveillance et la répression du « gauchisme », mais aussi la proposition de réforme des relations sociales du gouvernement Chaban Delmas entre 1969 et 1972, ou des propositions limitées du patronat d'élargir le taylorisme par un « enrichissement » et un « élargissement » des tâches (Ibid.).

C'est dans ce contexte du début des années 1970 que la revendication de la retraite à 60 ans est défendue par la CFDT et la CGT. Dans la section suivante, nous rendons compte de cette lutte entre ces syndicats et le gouvernement et le patronat. Celle-ci se déroule sur différentes scènes. Nous verrons qu'elle porte moins sur la finalité de la retraite à 60 ans, la réduction des inégalités sociales, que sur le coût de sa faisabilité, à propos duquel s'engage une controverse où sont impliqués syndicats, gouvernement et patronat.

Ce contexte étant exposé, nous proposons dans la section suivante de suivre la fabrication de la revendication de la retraite à 60 ans par la CGT et la CFDT.

¹¹⁵En 1969, Jacques Duclos obtient par exemple 21% des voix, lorsque Gaston Deferre pour la SFIO n'atteint que 5%.

¹¹⁶ Voir à ce sujet Adam 1967, Bérout Mouriaux 2001, Rand Smith 2007.

¹¹⁷ Il s'agit notamment de freinage de cadences, d'absentéisme, de séquestrations aussi bien du fait de nouveaux ouvriers affiliés à des groupes révolutionnaires, que d'ouvriers plus vieux et agissant dans le cadre du syndicalisme de masse de la CGT ou de la CFDT (Vigna 2007 p328).

VI.1 La CGT et la CFDT ajoutent au problème de la pauvreté portée par l'administration celui des inégalités entre classes sociales

Au cours des années 1960 et au début des années 1970, l'axe de la problématisation de la condition des retraités se retrouve au sein de la CFDT et de la CGT. A la sortie de la pauvreté portée par l'administration, ces syndicats ajoutent la revendication de la réduction des inégalités sociales entre retraités. Ils revendiquent ainsi le droit de percevoir une retraite totale, du régime général plus du régime complémentaire, dès 60 ans avec au moins 70% du salaire. A l'époque, partir en retraite à 60 ans n'offre une retraite du régime général que d'environ 20%¹¹⁸. Ce taux augmente de 4% par an pour atteindre 45% à 65 ans.

La revendication d'abaisser l'âge du taux plein à 60 ans est justifiée par la CGT et la CFDT par la lutte contre les inégalités sociales. En effet, étant donnée l'espérance de vie des personnes âgées au cours des années 1960 et 1970, cet abaissement permettrait de faire profiter de la retraite un nombre plus important d'entre elles, car les groupes socioprofessionnels défavorisés, étant donné leurs espérances de vie, passent peu de temps en retraite, au cours duquel ils perçoivent de faibles pensions. Pour changer cette situation, l'âge de départ au taux plein devrait être abaissé, et le niveau de retraite devrait être relevé pour éviter que la prolongation de la carrière soit nécessaire pour éviter la pauvreté.

Ce raisonnement se retrouve déjà en novembre 1964, deux ans avant la scission de la CFTC, qui donne naissance à la CFDT. Dans les archives issues de la fédération de la métallurgie de la CFTC, présentes dans celles de la CFDT, un dossier de mai 1964, nommé « avancement de l'âge de la retraite »¹¹⁹, justifie ce dernier à partir de critères de justice et de niveau de vie :

« L'avancement de l'âge de la retraite permettrait à beaucoup plus de travailleurs d'en profiter avant d'achever leur vie.

¹¹⁸Ce taux correspond au coefficient d'abattement : le droit de partir en retraite à 60 ans existe, mais le montant de la pension est diminué par rapport celui de l'âge du taux plein, 65 ans.

¹¹⁹ 1260265, Archives CFDT, Classeur 21B30, document « Avancement de l'âge de la retraite. Fédération Métallurgie CFTC. Mai 1964 »

Cependant, l'avancement de l'âge de la retraite suppose pour être valable, un revenu décent et suffisant pour éviter aux vieux travailleurs une chute de leur niveau de vie : doivent-ils revendre la maison, le frigidaire, la télévision ou la voiture s'ils en sont ? »

Une table de mortalité pour l'année 1958 appuie cette revendication. 35% des personnes décèdent alors avant 65 ans :

« -A 50 ans 86,10% sont encore en vie

-A 55 ans 81,45% " " "

-A 60 ans 74,71% " " "

-A 65 ans 65,71% " " " »

La lutte contre les inégalités sociales sert de justification au début des années 1970 tant à la CGT qu'à la CFDT pour demander un âge de départ en retraite au taux plein à 60 ans. Un article du journal populaire de la CGT¹²⁰, *la Vie Ouvrière*, répond en 1971 aux critiques émises par le président de la République Georges Pompidou, le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, et le Président du CNPF François Ceyrac, au sujet de l'abaissement de l'âge de la retraite. Des propos de Georges Pompidou, selon qui « maintenant, on vit jusqu'à quatre-vingts ans et on travaille pendant quarante années pour payer les vingt dernières années », sont notamment rapportés. L'article présente alors une série de statistiques d'espérance de vie des ouvriers et des manœuvres, qui montrent qu'ils ne peuvent pas tous de vivre 20 ans à la retraite. D'autres statistiques se retrouvent aussi, en 1971, dans une note de la CGT intitulée « Quelques éléments de réflexion relatifs à l'abaissement de l'âge de la retraite »¹²¹. Les décès de sidérurgistes entre 1960 et 1970, selon différents sites industriels, sont regroupés dans le tableau ci-dessous¹²² :

¹²⁰ La CGT dispose alors de deux journaux : *La Vie Ouvrière*, destiné à tous les sympathisants, et le *Peuple*, destiné aux responsables syndicaux.

¹²¹ [IMG_20160225_10571] « Quelques éléments de réflexion relatifs à l'abaissement de l'âge de la retraite. CGT. Janvier 1971. Annexe »

¹²² Dans ce tableau, tel que présent dans la note, la somme des décès de Moyeuve-Grande est de 548, mais la colonne indique 448. Nous avons remplacé la valeur de 448 par 548.

Tableau n°1.4 : nombre de décès par âge de sidérurgistes travaillant dans différents sites industriels lorrains

Villes	Total des décès	Nombre avant 65 ans	Pourcentage avant 65 ans	Nombre entre 65 et 70 ans	Pourcentage entre 65 et 70 ans	Nombre après 70 ans	Pourcentage après 70 ans
Moyeure-Grande	548	215	39%	66	12%	267	49%
Thionville	1383	743	54%	208	15%	432	31%
Fameck	281	147	52%	32	11%	102	36%
Vitry sur Orne	125	50	40%	30	24%	45	36%
Hayange	757	373	49%	121	16%	263	35%
Maizières les metz	234	101	43%	34	15%	99	42%
Rosselange	237	104	44%	42	18%	91	38%
Rombas	363	151	42%	76	21%	136	37%
Amnéville	302	130	43%	58	19%	114	38%
Florange	478	269	56%	62	13%	147	31%
Hagondange	522	250	48%	77	15%	195	37%
Nilvange	384	170	44%	68	18%	146	38%
Total	5614	2703	48%	874	16%	2037	36%

Source : Archives CGT, « Quelques éléments de réflexion relatifs à l'abaissement de l'âge de la retraite »

Ainsi, à Thionville, Florange et Fameck, plus de la moitié des décès ont lieu avant l'âge de 65 ans. Pour l'ensemble des sites inclus dans le tableau, 48% des décès a lieu avant l'âge de 65 ans.

Ce prisme de la lutte contre les inégalités de classes sociales est également partagé à la CFDT. En 1975, une étude du BRAEC, le Bureau de recherches, d'Analyses et d'Etudes Coordonnées de la CFDT, publie un dossier sur les retraites,

*Les retraites. « Qui paie qui ? »*¹²³. Nous y retrouvons un tableau des inégalités d'espérance de vie entre catégories socio-professionnelles¹²⁴ (CSP), qui aboutit aux mêmes conclusions que la CGT sur la nécessité d'abaisser l'âge de la retraite.

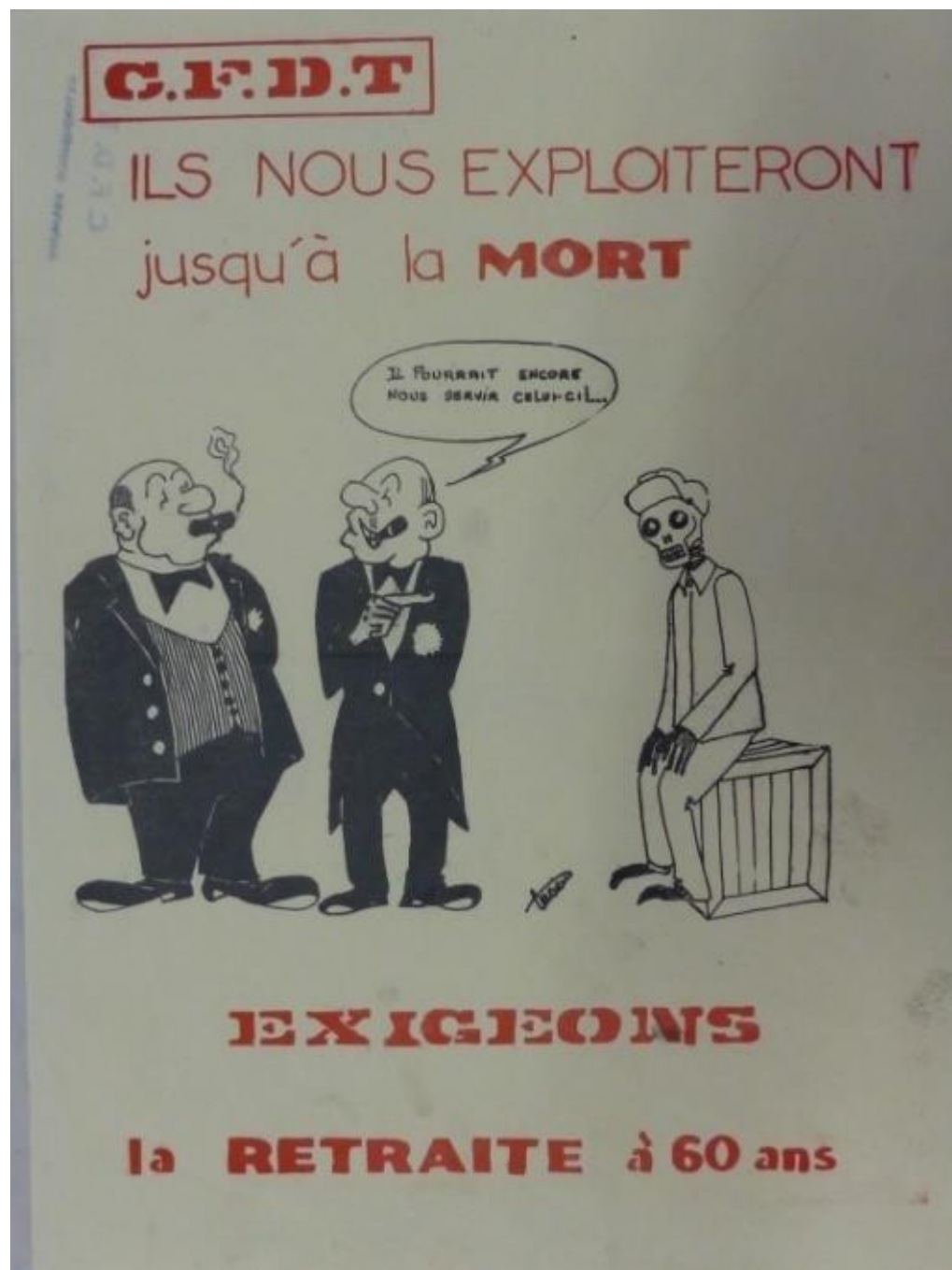
Au début des années 1970, les statistiques sur l'espérance de vie de la population selon les CSP sont donc connues de la CGT et de la CFDT. Elles permettent de mettre en lumière une réalité : une part importante des ouvriers et des manœuvres ne peut pas vivre sa retraite. L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans représente dès lors pour ces syndicats une mesure de justice sociale. Cette revendication se retrouve sur des affiches. Une d'entre elle est présentée par l'illustration suivante dont la date est située, selon l'inventaire de la CFDT¹²⁵, entre 1964 et 1976. Celle-ci reprend visuellement la revendication de la retraite à 60 ans, pour lutter contre les inégalités sociales. Nous y voyons un travailleur, à la tête de squelette, assis en face de deux patrons ou capitalistes qui disent de lui : « il pourrait encore nous servir celui-ci... », surmonté de la phrase : « ils nous exploiteront jusqu'à la mort ». L'affiche fait ainsi directement référence aux décès avant l'âge de la retraite, qui sont alors courant parmi les ouvriers et les manœuvres.

¹²³ « Les retraites. « Qui paie qui ? », Bureau de Recherches et d'Action Economique (BRAEC), 1975, dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

¹²⁴Ce tableau est tiré d'une étude de l'Insee sur laquelle s'appuie également un numéro d'*Economie et statistique* d'octobre 1973¹²⁴. Ce tableau fait état d'un écart d'espérance de vie de 2,6 ans entre cadres supérieurs d'une part, et manœuvres et ouvriers spécialisés de l'autre. Mais il rend aussi compte de la mortalité à 35 ans, de quatre CSP : les cadres supérieurs, les employés de bureau, les ouvriers spécialisés du privé et les manœuvres. Des différences importantes existent entre ces 4 CSP. Ainsi, à partir d'effectifs de 10 000 personnes à 35 ans, le nombre de décès entre 60 et 65 ans s'élève à 500 pour les cadres supérieurs, 600 pour les employés de bureau, 850 pour les ouvriers spécialisés, et 1 100 pour les manœuvres. Ces chiffres sont repris d'un tableau, issu du rapport du BRAEC.

¹²⁵ La date de l'affiche est repérée à partir du logo de la CFDT, source : <https://archives.memoires.cfdt.fr/ark:/15392/a011501074088AhmXta>, consulté le 22 octobre 2019.

Illustration n° 1.3 : affiche de la CFDT sur l'abaissement de l'âge de la retraite



Source : Archives CFDT, CFI/6/49

Au sein de l'administration, le Plan refuse l'abaissement de l'âge de la retraite. Cela tient avant tout à son incompatibilité avec les conséquences du vieillissement de la population : plus de retraités viendraient déséquilibrer les comptes de la Sécurité sociale. Mais ce refus tient aussi à la « politique de la vieillesse » – qui rejette l'abaissement de l'âge de la retraite – revendiquée dans les rapports du Plan (cf. Chapitre I, III.2). Dans ceux-ci, des constats sur les inégalités de temps passé en retraite sont liés à une solution qui tient à l'amélioration des conditions de travail, moins usantes.

Devant le refus du gouvernement motivé par une raison de coût, la CGT et de la CFDT passent à l'offensive pour montrer que ce coût de la retraite à 60 ans est supportable. Une controverse s'ouvre alors entre syndicats et administration sur le coût de la retraite à 60 ans. Les statistiques utilisées par la CGT et la CFDT ont fourni une preuve des inégalités de temps passé en retraite. Elles vont maintenant être au cœur d'une lutte sur le coût de la retraite à 60 ans, et de son réalisme ou de son irréalisme.

VI.2 La controverse sur la retraite à 60 ans entre syndicats, patronat et gouvernement : la place centrale des usages stratégiques du chiffrage

La revendication de l'abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans est portée de manière unitaire par la CGT et la CFDT depuis 1966 et leur accord d'unité d'action. A la fin du mois de mai 1968, les dits « accords de Grenelle constituent un résultat politique du mouvement social. L'article 4 de ces dits accords porte sur les retraites :

« le problème de l'assouplissement de l'âge de la retraite, en particulier dans le cas de privation d'emploi et d'inaptitude au travail, a été posé par plusieurs syndicats. Le CNPF a accepté l'examen de la question ainsi posée. » (cité par Freyssinet 2010 p107).

Les négociations portent d'abord sur la sécurité de l'emploi, avec un accord conclu en 1969. En 1970, c'est au tour de la formation professionnelle. Puis, lors d'une conférence de presse donnée le 8 décembre 1970, le président du CNPF François Ceyrac réitère son opposition à la généralisation de la retraite à 60 ans et formule sa proposition de faire porter

les négociations sur la sortie de l'emploi des personnes âgées dans les entreprises en difficulté. Ces propos se retrouvent dans un compte-rendu de la CGT¹²⁶:

« Age de la retraite – faisant suite au Constat de Grenelle, d'accord pour examiner le problème posé par la situation des travailleurs se trouvant entre 60 et 65 ans – pas pour régler le problème d'un abaissement général et progressif de l'âge de la retraite, mais pour étudier un abaissement de l'âge de la retraite, en cas de privation d'emploi ou d'inaptitude au travail. »

Pour la CGT, cette position patronale s'inscrit dans une stratégie de gestion des coûts de la main-d'œuvre :

« il parle de privation d'emploi, c'est-à-dire qu'il veut élargir et légaliser les arrangements qui existent déjà avec les ASSEDIC ou le Fonds National de l'Emploi.

Il veut pouvoir régler plus facilement les problèmes du personnel âgé, lors des concentrations, des restructurations, et encore lorsque, après une vie de labeur, le travailleur n'est plus apte à avoir une activité suffisamment productrice. ».

Il n'est donc pas prévu de négociation sur l'abaissement de l'âge, mais seulement l'examen de son « assouplissement » pour les cas de retraités sans emplois ou inaptes au travail. A contrario, l'objectif de la CGT et de la CFDT est de porter la revendication de l'abaissement généralisé de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans à l'agenda des négociations.

Les deux syndicats décident alors en novembre 1970 de relancer les négociations sur l'abaissement de l'âge de la retraite. A leur initiative, quelques mois plus tard, le 27 mai 1971, une grande manifestation est organisée à l'échelle nationale sur ce thème. FO, la CFTC et la CGC refusent alors de se joindre à cette revendication et à la manifestation. La crainte d'une mise à la retraite d'office et le coût de cette mesure, qui retiennent selon Jacques Freyssinet (2010 Ibid. p108), ces trois organisations syndicales de revendiquer la retraite à 60 ans. La CGC défend de plus les revendications des cadres qui sont perçus par le syndicat comme peu demandeurs de partir plus tôt en retraite.

Au début des années 1970, il paraît difficile de contester les inégalités sociales devant le temps passé en retraite. Les statistiques sont disponibles et en attestent. Mais l'abaissement de l'âge de la retraite, qui constituerait une solution

¹²⁶ « II-Retraites. Cion Négoc. 26.1.71 », Dossier : « Age de la retraite », Classeur : « Retraite progressive », cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

pour les combattre, est refusé par le gouvernement, et critiqué par le CNPF en raison de son coût. Une controverse s'engage alors entre quatre acteurs : le gouvernement, le CNPF, la CGT et la CFDT. Son enjeu est le chiffrage du coût de l'abaissement de l'âge de la retraite. Gouvernement et CNPF produisent chacun un chiffrage, que la CFDT et la CGT considèrent comme étant volontairement exagéré. Les chiffres seraient « gonflés » dans le but de désinformer l'« opinion publique » et de rendre l'abaissement de l'âge de la retraite irréaliste, car trop cher.

Si les intérêts des acteurs de la controverse diffèrent, il importe pour comprendre son contenu de souligner la faible connaissance statistique des retraites dont ils disposent, au cours de ces années (cf. Chapitre I, I.). Cette faible connaissance offre une grande marge de manœuvre pour construire des « chiffrages » au coût volontairement trop élevé. Ce terme de chiffrage est utilisé par les acteurs et nous pouvons le définir comme une évaluation du coût de mesures réalisées à partir de statistiques, disponibles ou supposées, et d'hypothèses sur effectifs de cotisants et de retraites, d'hypothèses sur leurs changements de comportement suite à l'adoption d'une mesure, et de calculs sur le coût de ces changements de comportements.

La suite de cette section propose une plongée dans la controverse sur le chiffrage de la retraite à 60 ans. Un article du Monde du 11 mars 1971 en donne la mesure. Le journaliste spécialiste des retraites, Jean-Pierre Dumont¹²⁷ relate l'impression d'un tract commun à la CGT et à la CFDT, diffusé à plusieurs millions d'exemplaires. Il y est demandé l'abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans.¹²⁸ Le journaliste relate les critiques venant du gouvernement :

« Selon le ministère de la santé et de la Sécurité sociale, le seul avancement de l'âge de la retraite à soixante ans exigerait un doublement du taux des cotisations, qui devrait passer de 8,75% à 17% environ ».

La réponse du secrétaire général adjoint de la CFDT, Laurent Lucas¹²⁹, est relatée dans le même article, selon qui « le problème du financement n'est pas l'affaire des syndicats » et que la revendication de la retraite de 75% à 60 ans peut être progressive¹³⁰. Il demande l'ouverture de « discussions tripartites sur l'ensemble des problèmes que posent les retraites

¹²⁷ Le spécialiste des retraites au *Monde*.

¹²⁸ Avec un taux de remplacement à 75%. Il y est aussi demandé une hausse de l'allocation minimale de 270 à 800 Francs et l'unification des régimes de retraite du secteur privé.

¹²⁹ La biographie du Maitron de Laurent Lucas est disponible au lien suivant : maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article141364, consulté le 28 octobre 2019.

¹³⁰ Notamment car « ce que nous voulons d'abord c'est une définition de la politique de la vieillesse et du droit à la retraite entière à soixante ans sans que toutes les personnes soient obligées de cesser leur activité ».

aujourd'hui ». C'est d'abord une politique d'ensemble des retraites, construite dans le cadre de larges négociations entre syndicats, patronat et Etat, qu'il convient de définir, avant de discuter du chiffrage. Mais cette revendication est refusée par le ministère de la santé et de la Sécurité sociale, au motif que le chiffrage interdit la retraite à 60 ans, qui reviendrait trop chère. Négocier pour ensuite chiffrer ou chiffrer d'abord pour négocier dans un second temps : les usages du chiffre sont différents selon ces acteurs.

Deux mois plus tard, la CFDT change de stratégie en chiffrant pour négocier argumenter contre le gouvernement et le CNPF dans l'espoir d'ensuite négocier. Prouver par des statistiques que le coût de l'âge de la retraite est abordable est un préalable aux négociations que la CFDT accepte. Le caractère public de la controverse dans la presse a pu inciter la CFDT à investir la question du chiffre, pour ne pas laisser le gouvernement seul sur ce terrain argumentatif. Ces productions de chiffres indiquent une perception du débat par les acteurs où la preuve du réalisable et de l'impossible par les chiffres vient interdire ou supporter ce qui est moralement souhaitable. Il s'agit pour les syndicats de montrer qu'au-delà du caractère juste de la retraite à 60 ans sa réalisation est financièrement réaliste. Dans Le Monde du 19 juin 1971, Jean-Pierre Dumont note : « selon les évaluations de la CFDT, l'abaissement de l'âge de la retraite coûterait deux fois moins cher que ne l'affirme le patronat », en s'élevant à 8 milliards de Francs. L'article du Monde rapporte les propos d'Edmond Maire à propos du chiffrage et des négociations demandées par la CFDT¹³¹ :

« C'est à la fois un dossier polémique et un dossier de négociation. Polémique, parce que vous y trouverez des réponses aux évaluations fantaisistes et tendancieuses faites par le gouvernement ou le CNPF. De négociation, car il argumente solidement, chiffres et exemples à l'appui, les revendications de la CFDT »

Par les critiques syndicales, les chiffrages acquièrent de la sorte, en plus de la preuve et en raison de leur multiplicité et de leurs différences, un statut d'objet fabriqué et controversé. Ils peuvent faire l'objet d'un travail de déconstruction, ce à quoi s'attèle la CGT, pour décrédibiliser les chiffres du CNPF. En interne, des membres de la CGT se penchent sur la cohérence et les desseins des chiffrages adverses, repérables dans un document intitulé « Retraites. Chiffres et arguments »¹³² daté du 17 juin 1971 :

¹³¹Nous n'avons pas trouvé dans les archives de la CFDT ce dossier évoqué par Edmond Maire.

¹³² Dossier « Retraites. (Retraites anticipées ou Abaissement de l'âge) », « Retraites. Chiffres et arguments. 17 juin 1971 », cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

« Gouvernement et Patronat sont inquiets de la campagne menée en commun par la CGT et la CFDT sur les retraites. Pour tenter sinon d'endiguer les actions qui se développent, mais au moins pour désorienter, jeter le trouble ils essayent de démontrer, chiffres à l'appui, que les revendications exigées sont irréalistes, démagogiques et ne peuvent être satisfaites compte tenu de leur coût exorbitant ».

La progression des revendications syndicales aurait poussé Robert Boulin, alors ministre des Affaires Sociales (de 1969 à 1972) à réagir.

« [Robert Boulin] a indiqué à l'Assemblée Nationale et l'a confirmé à la délégation de la CGT qu'il vient de recevoir que le coût des revendications présentées en matière de retraites entraînerait, en 1975, une augmentation globale de la cotisation du régime vieillesse de Sécurité sociale de 8,75% à 36% et une dépense de 100 milliards de francs actuels »¹³³

Le document de la CGT relate aussi un chiffrage du CNPF à 17 milliards de Francs concernant une hypothèse de taux plein à 37,5 années de cotisation. Ce chiffre représente un cinquième de celui du gouvernement. Ces chiffres sont critiqués pour leur « caractère peu sérieux ». Pour ce faire, le document de la CGT entre dans leur logique dont l'Annexe 1 rend compte. Cela consiste à ramener les chiffres globaux avancés par le CNPF au niveau des moyennes individuelles. Cette manière de procéder provient selon le document du caractère non-public de la méthodologie du gouvernement et du CNPF. En procédant de la sorte, la CGT arrive à la conclusion que la retraite moyenne contenue dans le chiffrage du CNPF est supérieure à la pension maximale versée par le régime général de la Sécurité sociale. Pourtant la CGT ne produit pas (encore) de chiffrage, qu'ils sont « des gens des gens sérieux. L'incroyable complexité de la législation vieillesse en France, sans doute la plus compliquée au monde, le nombre et la diversité extrême des différents régimes de retraites et surtout l'absence totale de statistiques sérieusement détaillées et différenciées interdisent tout calcul précis ».

La méconnaissance statistique laisse les acteurs devant un choix stratégique : s'abstenir de construire des chiffrages étant donné l'absence de données suffisantes sur les cotisants, les retraités et les retraites, ou en réaliser. La deuxième option, par la marge de manœuvre qu'elle laisse aux acteurs est productrice de dispute sur les chiffres. Ce statut ambigu de la preuve statistique se retrouve ainsi à la télévision où il est mis en avant par le ministre des Affaires sociales. Le 2 février

¹³³ Dossier « Retraites. (Retraites anticipées ou Abaissement de l'âge) », « Retraites. Chiffres et arguments. 17 juin 1971 », cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

1972, l'émission télévisée « l'Actualité en question » présentée par Etienne Mougeotte porte sur l'âge de la retraite¹³⁴. Le journaliste Roger Priouret pose questionne ainsi le ministre des Affaires sociales Robert Boulin :

« Roger Priouret : Nous avons paru admettre tous, et vous-même monsieur le ministre, le chiffre de 17 milliards avancé par Monsieur Ceyrac. (...) Mais alors, est-ce que ce coût doit s'entendre si tout le monde s'en va à la retraite à 60 ans ?

-Robert Boulin : Non, écoutez, moi je veux bien qu'on parle de chiffres...

-Etienne Mougeotte : moi pas, parce qu'on n'en sortira pas.

-Robert Boulin : non, c'est pour ça que je pose la question... Alors, moi je veux bien qu'on en parle, mais comme on est dans un domaine passionnel, personne ne nous croira, ni vous, ni moi. »

Robert Boulin parle ainsi des chiffres comme d'un « domaine passionnel ». Il poursuit sa réponse en divulguant la méthode de calcul du gouvernement qui concerne tous les régimes et les femmes à partir de 55 ans :

« Je vais simplement vous donner une indication pour clore la discussion. Moi, quand on m'a posé ce problème de la retraite à 60 ans, j'ai fait chiffrer le départ de tout le monde à la retraite à 60 ans immédiatement, car tel était le tract et la demande de la CGT à l'origine (...) Si tout le monde part à la retraite à 60 ans, les femmes à 55 ans, combien ça coûte ? Et je me suis tourné vers la ... (...) Alors, on a mis tout le monde à la sauce. Et puis, on a dit, mais il y aussi les régimes complémentaires. Bon, etc. Autrement dit, on a fait ce chiffre ».

Il conclut sa réponse en admettant son ignorance sur le chiffrage qu'il vient de donner :

« Alors, j'ajoute, pour terminer sur ce point que, on me dit, tout le monde ne partira pas à la retraite. Alors, qu'on me donne des chiffres. Combien de gens vont partir, ou ne partirons pas. Je n'en sais rien. »

Cet extrait donne à voir de manière concentrée dans les propos du ministre des Affaires sociales le statut ambigu de la preuve statistique. Les acteurs, dont le ministre des Affaires sociales, doutent de la véracité des chiffrages. Mais la faible connaissance statistique offre la possibilité aux acteurs de « faire » un chiffre gonfler les chiffrages et tenter de dissuader les partisans d'une réforme par l'irréalisme de son coût.

¹³⁴Une série d'entretiens de Georges Séguy, François Ceyrac, André Bergeron et Edmond Maire est diffusée au cours de cette émission, dont la discussion entre Robert Boulin et cinq journalistes¹³⁴ occupe la majeure partie, soit une heure environ. Source : <https://www.ina.fr/video/CAF88003028/l-age-de-la-retraite-video.html>, consulté le 20 septembre 2019

La possibilité d'un tel chiffrage est permise par les moyens et les compétences techniques dont dispose la Direction de la Prévision, qui fait tourner ses « machines ». Celles-ci constituent un avantage dans la controverse sur la retraite du début des années 1970. La controverse est continuée un mois plus tard par le secrétaire national de la CGT Henri Krasucki qui occupe à son tour le fauteuil d'invité de l'émission *Question d'actualité*¹³⁵. Il est alors secrétaire national de la CGT et prolonge comme Edmond Maire la controverse sur les chiffres de l'abaissement de l'âge de la retraite. Lorsque les questions arrivent sur les chiffrages – la CGT en a finalement produit un à 9 milliards –, il entend « rectifier » leur ordre de grandeur cherchant un ancrage crédible du côté d'acteurs « experts » qui ne sont pas directement insérés dans la controverse :

« Il se trouve qu'un groupe d'experts, d'ailleurs reconnus pour leur compétence, puisque leur profession, c'est de faire les estimations pour les compagnies d'assurances, etc. a fait une étude. On les appelle les actuaires¹³⁶. Ils ont fait une étude. Ils l'ont présenté dans une conférence de presse qui, curieusement était présidée par Monsieur Ceyrac. Et d'où il résulte que, en réalité, les chiffres avancés par les organisations syndicales sont pas très loin de la réalité, et nous n'avons pas les moyens d'étude du gouvernement. »

En 1972, alors que la CGT et la CFDT installent le thème des inégalités entre classes sociales dans le débat public. La retraite à 60 ans n'est pas portée à l'agenda gouvernemental. Les chiffres occupent une place centrale dans le jeu entre syndicats et gouvernement. Nous verrons au chapitre suivant que la problématisation de la place des retraités selon leurs conditions inégales continue à occuper une place importante dans les controverses sur les retraites au cours des années 1970. La retraite à 60 ans continuera à être portée par les syndicats, mais celle-ci va être connectée à partir de 1975 à la défense de l'emploi. L'axe de problématisation concernant la condition des personnes âgées dans la société va alors s'associer à un nouvel axe de problématisation des retraites concernant leur rapport à l'emploi.

¹³⁵ Les journalistes invités sont Bernard Lefort de RTL, Michel Schifres de Combat, Hughes Vincent Barbe de l'AEF et du Nouveau Journal, et Roger Michaud de France Inter.

Source : <https://www.ina.fr/video/CAF88011358/la-politique-sociale-avec-krasucki-video.html>, consulté le 20 septembre 2019.

¹³⁶ Un article du Monde du 11 décembre 1971, « Le coût de la retraite à 60 ans serait inférieur de moitié à ce qu'affirme le CNPF » relate le contenu d'un document présenté par Jean Picot, le directeur technique de l'ARCCO à la journée d'étude de l'Institut des actuaires français le jeudi 9 décembre 1971.

Conclusion du VI.

Le tournant des années 1970, suite au mouvement de mai 1968, voit progresser les revendications syndicales de la CGT et de la CFDT sur les retraites. Ces dernières ajoutent à leur problématisation de la condition des personnes âgées selon la pauvreté, aussi porté par l'administration, le thème des inégalités de temps passé en retraite. Il s'agit pour ces deux syndicats de montrer par des statistiques que les catégories socioprofessionnelles défavorisées selon les revenus et les conditions de travail sont celles qui vivent le moins longtemps en retraite. Abaisser l'âge de la retraite à 60 ans représenterait de la sorte une solution au problème de cette inégalité sociale.

Nous avons vu qu'une dispute s'engage alors sur le chiffrage de cette mesure entre la CFDT, la CGT, le gouvernement, en l'occurrence le ministre des Affaires sociales Robert Boulin, et le CNPF. Différentes positions se retrouvent. Les chiffres représentent l'objet de la discorde. Paradoxalement, le peu de chiffres ouvre la possibilité à la production de divers et nombreux chiffrages.

Les retraites entrent ainsi dans l'ère du chiffrage, dont le caractère réaliste ou irréaliste avalise ou non une mesure. Dorénavant, les controverses sur les réformes des retraites vont ainsi porter sur leur coût et les arguments s'appuyer sur des statistiques dont le statut oscille pour les acteurs entre la preuve et la munition au service d'intérêts dissimulés. Nous retrouvons alors une composante des controverses sociotechniques impliquant des statistiques, soulignées par Callon (1991) et Desrosières (1993).

L'absence de consensus sur des statistiques censées décrire une situation jette le trouble sur cette situation, et la possibilité pour les politiques publiques de la modifier. Si les effectifs de retraités et leurs revenus sont incertains, le coût de la retraite à 60 ans l'est également. Nous verrons que ce cas de figure se répétera en 1981 (cf. chapitre II) lorsque l'administration se penchera sur la retraite à 55 ans des femmes sans disposer de statistiques sur les femmes retraités et leurs revenus.

Conclusion du Chapitre I

Ce chapitre I a cherché à poser un certain nombre de bases sociohistoriques concernant les retraites entre les années 1945 et 1970. Nous en avons proposé une lecture à partir de l'identification d'axes de problématisations qui permettent de styliser l'espace des prises de position et de l'étude des modifications des circuits financiers.

Au travers de ce chapitre, nous souhaitons d'abord rappeler qu'avant les années 1970 et la décennie 1980 qui correspondent à la période du cœur de notre thèse, l'histoire des retraites n'est pas celle d'une période d'expansion continue et progressive. L'histoire des retraites en France est parsemée de luttes et de rapports de forces entre groupes d'acteurs administratifs, syndicaux et patronaux. La diversité des régimes des retraites telle que nous la connaissons provient ainsi de luttes entre acteurs situées entre les années 1945 et 1948. La loi de généralisation de la Sécurité sociale des retraites était en effet votée en 1946, et c'est seulement par le rapport de forces politiques que ses opposants ont pu annuler son application. Mais la cristallisation de ces rapports de forces dans les trois années ayant suivi la création de la Sécurité sociale en 1945 ne doit pas masquer les luttes permanentes quant à l'échelle de la Sécurité sociale, que nous nous sommes efforcés de mettre en évidence. Tout au long de la période allant jusque dans les années 1970, deux groupes d'acteurs s'opposent sur le niveau auquel rassembler l'argent, et sur celui auquel il faut penser les finalités de la Sécurité sociale.

Ce Chapitre I propose une rapide sociohistoire des retraites en termes de problématisations. Ces axes identifiés sont présents sur le temps long. Nous assistons à des reconfigurations des termes des controverses qui s'y déroulent, sans que leur stabilité ne soit foncièrement remise en cause. Un projet de globalisation de la sécurité tant en 1945 qu'au cours des années 1970, mais sous des termes différents. Il en est de même pour les projets de catégorisation. La problématisation de la condition des retraités prend diverses formes entre les années 1945 et 1970, passant ainsi de la faible mobilisation face à la pauvreté des personnes âgées dans l'immédiat après-guerre, à la dénonciation croissante de leur pauvreté. Les années 1960 voient la formation d'un projet de politique de la vieillesse par l'administration sociale pour y répondre. La retraite à 60 ans est portée par la CGT et la CFDT au cours des années 1970 pour répondre au problème des inégalités sociales entre retraités.

En outre, ces deux axes de problématisation permettent d'insister sur le caractère dynamique et social des problématisations : les acteurs connaissent les positions des uns et des autres et se répondent. Dans les années 1960, l'évolution des retraites est comprise par rapport à celle des dépenses de santé par des hauts-fonctionnaires. Pour développer les retraites, certains proposent alors de catégoriser la Sécurité sociale selon les risques par la séparation comptable et financière, d'autres proposent d'achever sa globalisation débutée entre 1945 et 1948. Au début des années 1970, les inégalités sociales entre retraités ne peuvent plus être niées du point de vue du gouvernement et du patronat. Mais ces derniers déplacent alors la controverse sur le terrain des chiffres. Ils essaient de montrer qu'une revendication légitime sur un plan moral est irréaliste sur un plan financier. Les syndicats tentent ensuite de prouver que le coût de la retraite à 60 est réaliste. Ce Chapitre I permet de souligner également l'importance jouée par les statistiques dans les activités de problématisation. Les retraites sont en effet caractérisées par une méconnaissance statistique. De ce fait, la preuve par les chiffres qui représente un passage nécessaire dans les controverses (le réalisme d'une mesure doit être soutenu par les chiffres produits) se trouve prise dans trois formes de relations sociales : le dévoilement des intérêts derrière des chiffres inconnus, la tentative de convaincre de leur véracité, l'absence de construction de chiffre. La méconnaissance statistique offre une marge de manœuvre importante dans leur construction, et les rendent particulièrement manipulables en fonction des intérêts poursuivis par les acteurs.

Les différentes positions d'acteurs peuvent être résumées sur le schéma ci-dessous, qui reprend le tableau présenté en introduction de ce Chapitre I (cf. tableau n°1.1).

Schéma n° 1.3 : évolution des problématiques des acteurs selon l'axe de l'échelle de la Sécurité sociale et celui de la condition des personnes âgées

Positions de quelques acteurs entre 1945 et 1960

Axe de problématisation	Pôle	
Echelle de la sécurité sociale	Globalisation (administration, CGT et FO) : -redistribution des revenus à l'échelle nationale dans une caisse unique	Catégorisation : -assurance/assistance --risque --territoire (CFTC et patronat)
Condition des personnes âgées	Marginalisation (administration et démographes) : pauvreté connue sans être un problème public	

Positions des « nouveaux » hauts-fonctionnaires dans les années 1960

Axe de problématisation	Pôle	
Echelle de la sécurité sociale		Catégorialisation : -Risque -assurance/assistance -territoire
Condition des personnes âgées		Publicisation : -pauvreté

Positions des « anciens » hauts-fonctionnaires, CGT et CFDT dans les années 1960

Axe de problématisation	Pôle	
Echelle de la sécurité sociale	Globalisation : -redistribution des revenus à l'échelle nationale dans une caisse unique	
Condition des personnes âgées		Publicisation : -pauvreté -inégalités sociales (CGT et CFDT)

Lecture : ces quelques exemples permettent de renseigner de manière schématique les positions des acteurs selon les axes de problématisations et les dates. Par exemple, entre 1945 et 1960 les démographes et l'administration partagent une position de marginalisation des personnes âgées dont la pauvreté est connue, mais ne fait pas problème au sens d'une situation inacceptable qui appellerait des solutions par des politiques publiques. Au cours des années 1960, la CGT et les « anciens » hauts-fonctionnaires défendent un projet de caisse unique visant à redistribuer les revenus à l'échelle nationale, alors que les « nouveaux » hauts-fonctionnaires défendent une catégorialisation selon le risque, la séparation entre assurance et assistance et parfois le territoire.

A partir de 1945, une controverse est aussi engagée sur l'échelle de la Sécurité sociale. Elle se poursuit dans les années 1960 en rejoignant l'axe de problématisation de la condition des personnes âgées. Le problème de la pauvreté trouve des solutions dans la globalisation ou dans la catégorialisation de la sécurité selon les acteurs. Il en est de même

pour le problème des inégalités sociales entre retraités que les syndicats voudraient voir atténuées par la baisse de l'âge de la retraite et des revalorisations de pensions. Ces deux objectifs passent selon eux par une meilleure redistribution des revenus à l'échelle nationale, via la progression vers un régime et une caisse unique.

Nous nous sommes intéressés dans ce Chapitre I aux circuits financiers. Leurs modifications entre 1945 et les années 1970 témoignent des luttes de problématisations entre acteurs à propos de l'échelle de la Sécurité sociale. Deux périodes peuvent être dégagées quant à l'organisation du circuit financier. Entre 1945 et 1967, la Sécurité sociale est organisée en deux caisses La caisse des assurances sociales finance les dépenses de santé et de vieillesse, et celle des allocations familiales les prestations familiales. Des régimes complémentaires sont en outre créés au cours de cette période. Les transferts se multiplient, sans qu'il soit possible de trouver une liste de leurs flux et de leurs montants dans la littérature, ni d'ailleurs dans les sources imprimées ou d'archives consultées. Après 1967, le circuit financier de la Sécurité sociale est modifié dans le sens d'une catégorisation, réalisée par la séparation de la caisse des assurances sociales en deux caisses avec chacune une cotisation dédiée, l'une pour la maladie et l'autre pour la vieillesse. Toutefois, ces caisses possèdent une trésorerie commune qu'est l'ACOSS. Les transferts continuent par ailleurs entre elles, ainsi qu'entre le régime général vieillesse et les autres régimes de retraite. Les schémas suivants représentent ces deux formes du circuit financier des retraites :

Schéma n° 1.4 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites entre 1945 et 1967

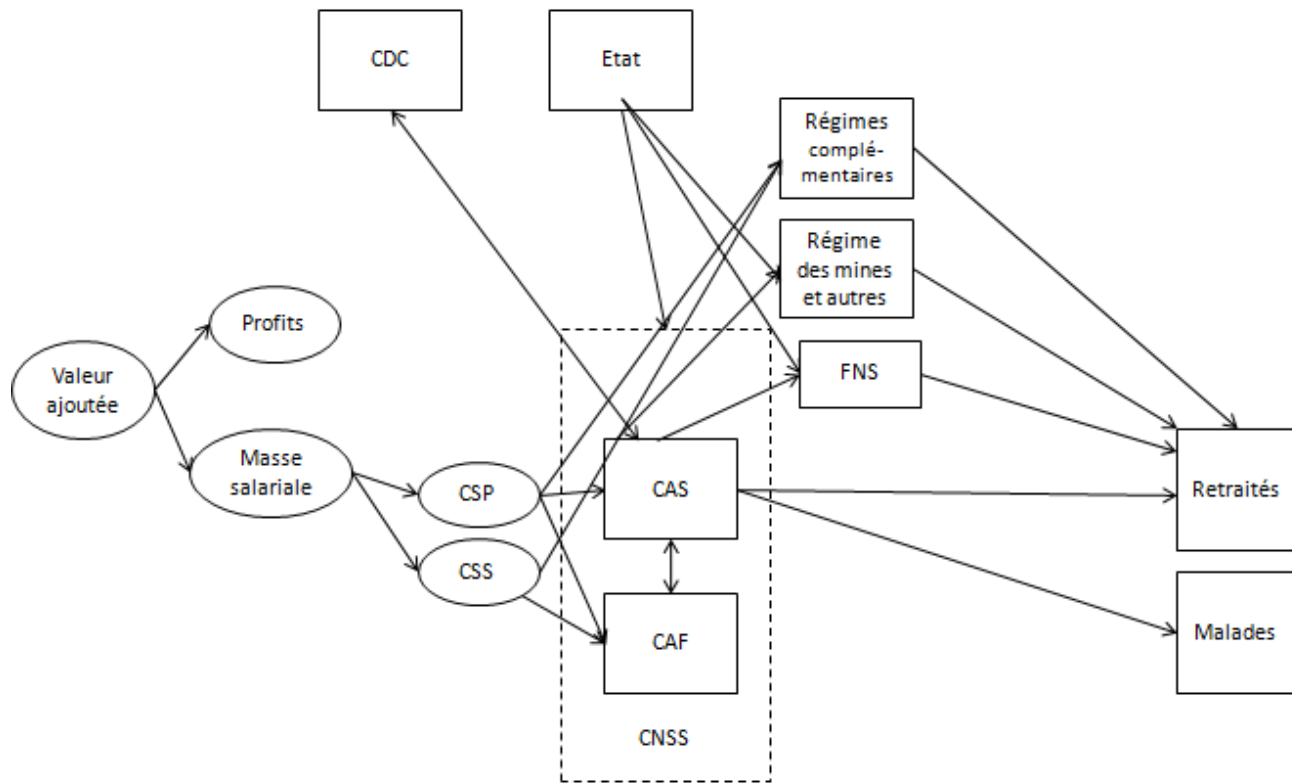
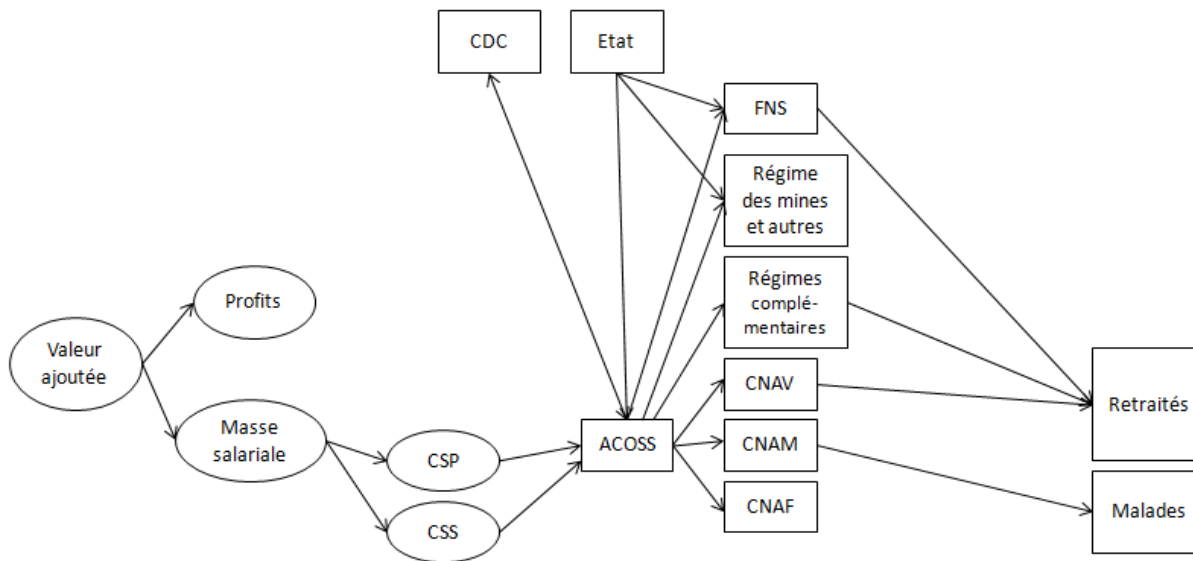


Schéma n° 1.5 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites entre après 1967 et dans les années 1970



Les deux schémas ci-dessus permettent de lire la séparation comptable suite aux ordonnances Jeanneney de 1967 matérialisée par la séparation de la Caisse des Assurances Sociales en deux caisses nationales. Toutefois, l'ACOSS, en tant que trésorerie de la Sécurité sociale organise la poursuite des transferts entre les trois caisses nationales à partir du début des années 1970. De l'argent devant aller à la CNAF est ainsi redirigé vers la CNAV ou la CNAM. De plus, si la CDC a versé toutes les avances qu'elle pouvait à l'ACOSS pour que ce dernier verse de l'argent aux caisses, l'Etat organise aussi des transferts du Trésor vers l'ACOSS. La CNAV finance en outre par l'argent venant de l'ACOSS d'autres régimes comme celui des mines ainsi que le FNS. Ces transferts sont un point de tension entre les syndicats et le gouvernement. En effet, les syndicats avancent que si le gouvernement finançait entièrement ces régimes et le fonds de solidarité, la CNAV ne connaîtrait pas de déficit. Les positions syndicales sur l'axe de problématisation de l'échelle de la Sécurité sociale ne sont pas homogènes notamment du fait de ce point de tension sur le circuit financier. Les positions

officielles de la CGT et de la CFDT sont en effet de soutenir une globalisation de la Sécurité sociale. Mais pour maintenir l'équilibre de la CNAV, ils développent une argumentation qui valorise le lien entre cotisations et prestations. Il s'agit d'une argumentation en faveur d'un type de catégorisation qui se retrouve dès les années 1960 dans les discours syndicaux.

Le deuxième schéma (n° 1.5) rappelle aussi que l'autonomie financière des caisses n'existe pas au cours des années 1970, contrairement à ce qu'une lecture des textes réglementaires, telle que nous la trouvons parfois dans la littérature, peut laisser croire.

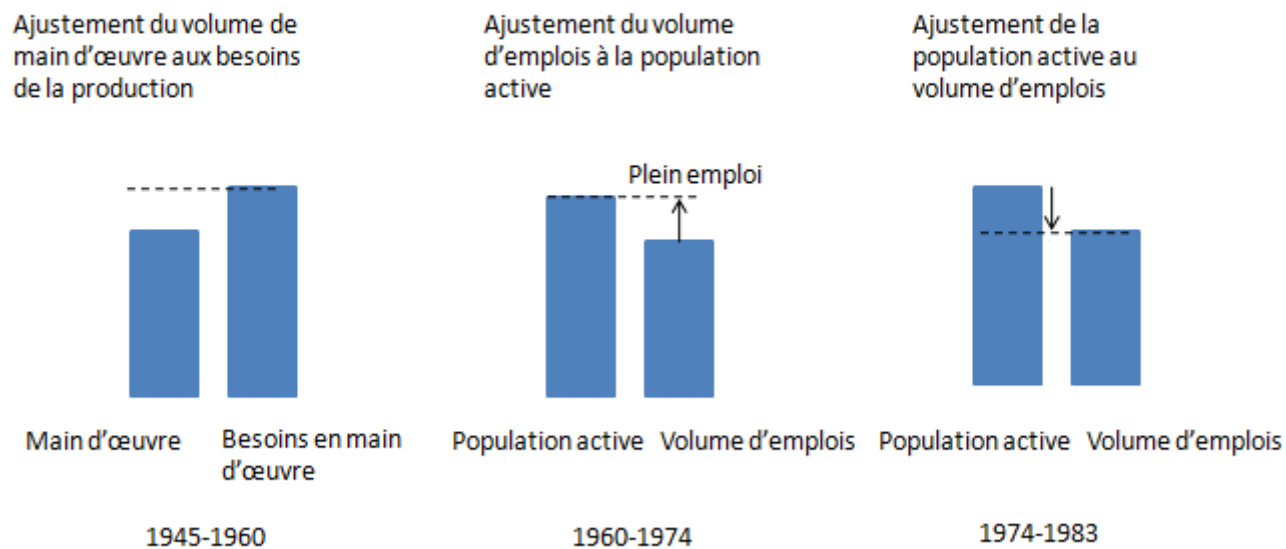
Dans le Chapitre II, nous allons voir la déstabilisation de ce circuit financier par les effets de la montée du chômage. Un nouvel axe de problématisation va venir en effet s'ajouter aux deux premiers. Les problématisations des retraites par l'ajustement de la population active vont devenir dominantes au cours de la deuxième moitié des années 1970 et leurs solutions vont passer dans la loi. Les acteurs vont ainsi oublier un temps leur luttes de problématisations sur l'échelle de la Sécurité sociale notamment pour essayer d'abaisser le nombre de chômeurs. Et nous verrons que les retraités ont de ce point de vue l'avantage de ne plus être en emploi, donc de ne plus faire partie de la population active, sans pourtant être classés comme chômeurs.

Chapitre II. L'installation d'un encadrement : faire des retraites un levier pour les politiques de l'emploi (1968-1983)

Au cours des années 1970, les politiques des retraites vont être progressivement encadrées par celles de l'emploi. Cet encadrement est réalisé en deux temps au travers de l'établissement de dispositifs de préretraite dits des garanties de ressources licenciement et garanties de ressources démission, en 1972 et 1977. Puis, l'âge de la retraite est abaissé à 60 ans à l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en 1981. Cet abaissement met deux ans à être réalisé. La retraite à 60 ans remplace la préretraite pour les salariés du secteur privé.

L'encadrement des politiques de retraites par l'emploi procède d'une politique d'ajustement de la population active au volume d'emplois qui succède à un ajustement entre quantité de main-d'œuvre et besoin en main-d'œuvre de la production. Le schéma suivant permet de repérer ce nouvel ajustement par rapport aux précédents (cf. Chapitre I, I.) :

Schéma n°2.1 : les trois ajustements de la politique de l'emploi entre 1945 et 1983



Source : Colomb (2012, Freyssinet 2010, Askenazy 2011)

Lecture : entre 1945 et 1974 la politique de l'emploi consiste à augmenter la quantité de main-d'œuvre pour satisfaire les besoins de la reconstruction et de l'expansion économique en France, par le recours à l'immigration et à l'exode rural. Entre 1960 et 1974, l'expansion économique nécessite des besoins en main-d'œuvre qui prolongent le schéma de 1945 à 1960. Parfois, la production est augmentée de manière à accroître le volume d'emplois et atteindre le plein-emploi. A partir de 1974, la population active augmente plus vite que les créations d'emplois. La politique de planification de la production n'arrive plus à atteindre le plein-emploi (cf. Chapitre I, I.1). Une nouvelle politique de l'emploi est mise en place pour ajuster la population active au volume d'emplois disponibles. Sur la partie droite du schéma qui correspond aux années 1974 à 1983, la flèche descendante représente une politique qui cherche à freiner la hausse de la population active en en sortant les personnes âgées, en arrêtant l'immigration de travail. Cette politique cherche aussi à éviter que le volume d'emploi décélère trop rapidement en instaurant une autorisation administrative de licenciement. NB : cette flèche descendante correspond ainsi plus à une décélération qu'à une réduction.

Cet ajustement de la population trouve ses origines dans une déstabilisation des politiques publiques par la montée du chômage. Un nombre de plus en plus important de personnes veut occuper un emploi, mais le rythme de création d'emplois est insuffisant pour atteindre le plein-emploi.

Le développement des préretraites pour apporter une réponse au chômage est une réalité documentée par la littérature. La sortie d'activité des personnes âgées constitue une manière de répondre à la crise économique, et aux restructurations qu'elle entraîne. La littérature économique (Freyssinet 2010, Askenazy 2011) ou sociologique (Guillemard 1986) en rend ainsi compte. Les apports de ce chapitre II à la littérature ne portent pas sur ce point.

Pour la période située entre 1968 et 1981, nous donnons à voir par les archives ce qu'il se passe sur la question à l'intérieur des organisations syndicales. Les apports du chapitre concernent ensuite la période située entre 1981 et 1983 où l'abaissement de l'âge de la retraite est négocié alors que le rapport de force entre patronat et syndical change. Cette période n'a pas été documentée par les travaux historiques. Nous proposons ainsi de plonger dans cette négociation grâce aux archives. Il y est question d'accord sur les chiffres dans un contexte de méconnaissance statistique, de fabrication de circuit financier pour disposer d'argent pour réaliser la retraite à 60 ans et de fabrication par le gouvernement de l'intérêt des acteurs syndicaux à signer un accord paritaire.

Le chapitre II permet aussi de repérer l'importance prise par problématisation des retraites par rapport à l'emploi, qui passe progressivement en « mode majeur »¹³⁷ par rapport aux autres questions relatives à l'échelle de la Sécurité sociale et à la condition des personnes âgées. Entre 1981 et 1983, les acteurs syndicaux et patronaux négocient en même temps

¹³⁷ Il s'agit par cette expression d'indiquer que les solutions relatives à cet axe de problématisation passent plus dans la loi et dans les accords paritaires que celles des autres axes.

la réforme de l'assurance chômage et la retraite à 60 dans les régimes complémentaires. Le patronat et les syndicats travaillent à construire un embranchement financier sans se soucier de ses conséquences sur l'organisation du circuit financier de la Sécurité sociale. C'est donc le premier *encadrement* des politiques de préretraite et de retraite par les politiques de l'emploi que ce Chapitre II propose de suivre.

Ce chapitre II propose de rendre compte des luttes pour la préretraite et la retraite à 60 ans entre les années 1970 et 1983 en deux parties. La première partie porte sur les années entre 1968 et 1981. Elle est divisée en trois sous-parties. Nous abordons d'abord la mise en place des garanties de ressources, construite par les syndicats, le patronat et le gouvernement. Elles permettent aux salariés âgés de plus de 60 ans et licenciés pour motif économique de percevoir une allocation garantissant leurs ressources. Ces préretraites sont mises en place de telle sorte qu'elles répondent aux stratégies des différents acteurs impliqués, à travers un compromis trouvé en 1972. Puis, en 1973, une controverse s'ouvre entre certains syndicats sur la nature de la garantie de ressources : est-elle une allocation de chômage ou une allocation de préretraite ? Nous revenons alors sur les enjeux de cette controverse. Enfin, les préretraites sont insérées, à partir du milieu des années 1970, dans des problématisations liant retraite et emploi. L'usage des préretraites comme des retraites pour sortir des personnes âgées de la population active devient ainsi une possibilité de plus en plus envisagée par les acteurs, si bien qu'en 1977 les garanties de ressources s'appliquent également aux démissions. Cette décennie 1970 est ainsi celle du passage de dispositifs de gestion du chômage considéré comme frictionnel ou marginal à d'autres dispositifs utilisant les préretraites pour abaisser le chômage, alors que la retraite à 60 ans est encore refusée par le gouvernement. Les circuits financiers de la préretraite sont construits, sans souci de localisation de la Sécurité sociale selon des branches de risque, allant en cela à l'encontre des ordonnances de 1967. Les garanties de ressources sont en effet payées par l'assurance chômage qui est du ressort des partenaires sociaux, mais sont financées en partie par le budget de l'Etat qui verse chaque année une subvention à l'UNEDIC.

Cette première partie nous permettra de compléter la littérature à partir de l'axe de problématisation liant retraite et emploi, mais aussi des autres, comme celui de la place des retraités dans la société. Ces deux axes permettent de repérer des luttes entre acteurs, qui aboutissent à analyser les préretraites non pas seulement comme une réponse au chômage des personnes âgées au cours des années 1970, mais aussi comme un dispositif qui permet d'éviter la retraite à 60 ans, alors portée avec force par les syndicats. Le dispositif des garanties de ressources est un « arrangement » entre tous ces acteurs, dans le sens où il arrange tous les acteurs impliqués dans sa fabrication, qui y gagnent et y perdent quelque

chose.

Une deuxième partie du chapitre II porte sur l'application de la retraite à 60 ans entre 1981 et 1983. Promesse de campagne du programme commun, la retraite à 60 ans est rapidement annoncée par le gouvernement de Pierre Mauroy en 1981. Mais les préretraites et les circuits financiers des garanties de ressources représentent des obstacles à la mise en place rapide de la retraite à 60 ans. Le circuit financier, les flux d'argent entre cotisations, subventions, caisses et bénéficiaires, ne peut être effacé rapidement. En effet, les partenaires sociaux disposent d'un pouvoir certain puisque les préretraites sont du domaine de l'assurance chômage, qui est gérée de manière paritaire, tout comme les régimes complémentaires, également incontournables dans l'application de la retraite à 60 ans. En particulier, les syndicats refusent la retraite à 60 ans telle que présentée par le gouvernement, car elle offre un montant moins important que la garantie de ressources. Puis, au cours de l'année 1982, la rigueur est mise en place, par suite d'un changement de rapport de forces au sein du gouvernement, et le pouvoir du patronat auprès du gouvernement grandit. Le CNPF et l'UIMM refusent d'augmenter des cotisations pour financer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires. La solution construite par les acteurs engagés dans la négociation de la retraite à 60 ans pour mettre fin aux préretraites et appliquer la retraite à 60 ans au sein de l'AGIRC-ARRCO consiste en une redirection des flux de l'assurance chômage destinés aux préretraites vers la retraite complémentaire. Ces négociations sur la préretraite signent aussi, à la faveur de circonstances propres au calendrier de la négociation et aux jeux des acteurs engagés dedans, la fin programmée de la préretraite et l'acceptation de la position patronale de ne pas augmenter les cotisations. En arrière-plan de la négociation se trouve ainsi modifiée la répartition de la valeur ajoutée entre les salaires et les profits, qui au long des années 1980 va pencher en faveur du second terme.

A l'issue de ce deuxième chapitre, nous disposerons d'une sociohistoire des retraites et des préretraites qui débouche sur le tournant de la rigueur de 1983, moment à partir duquel une nouvelle politique de l'emploi est mise en place, avec pour conséquence un nouvel encadrement des politiques de retraite par celles de l'emploi (cf. Chapitre III).

I. De 1968 à 1981 : l'encadrement progressif des préretraites par la politique de l'emploi

La décennie 1970 voit apparaître un chômage de masse, lié à la crise économique, mais aussi aux évolutions de la population active. Des secteurs en crise comme la sidérurgie ou les mines licencient. Dans le même temps, les générations du baby-boom arrivent sur le marché du travail, et les femmes choisissent de plus en plus d'occuper des emplois salariés (Askenazy 2001, Pault 2019). Le nombre de personnes au chômage augmente et le chômage devient un problème public de première importance (Daniel et Tuchszirer 1999, Colomb 2012).

Les gouvernements Chirac (1975) et Barre (1976-1981) promettent de répondre au « problème » du chômage. Ils cherchent à retener son envolée, et à l'abaisser par une politique de hausse de la production. Le VII^{ème} plan de 1974 table sur un retour rapide de la croissance. Ce qui est planifié en termes de croissance n'est pas réalisé¹³⁸. Le VII^{ème} Plan n'arrive pas à augmenter la production nationale de telle sorte que le volume d'emplois demandé soit égal à la population active. Les gouvernements de la deuxième partie des années 1970 essaient alors d'autres politiques : relance lors du gouvernement Chirac en 1975, puis rigueur au cours des gouvernements Barre. A l'échec de la relance à atteindre une croissance qui crée suffisamment d'emplois, succède une politique de rigueur elle aussi inefficace à atteindre l'objectif d'un retour au plein-emploi. Une politique s'avère relativement efficace pour lutter contre la hausse du chômage : ajuster la population active au volume d'emplois (Askenazy 2011, Cornilleau *et. al* 1990). Celle-ci consiste en quatre éléments. Il s'agit d'abord de partager le travail en permettant des baisses de durée du travail hebdomadaire, mais aussi en développant le recours aux préretraites à partir de 1972. Il s'agit ensuite d'arrêter le recours à l'immigration de travail à partir de 1974. Il s'agit également de limiter les licenciements au travers de l'autorisation administrative de licenciement établie en 1975. Il s'agit enfin de subventionner des emplois pour aider les jeunes à obtenir un premier

¹³⁸Le rapport du VII^{ème} plan estime une croissance de 5,5% ou 6% par an à partir de 1975. L'extrait suivant issu de ce rapport évoque une compensation à la hausse de la croissance après un affaiblissement de la croissance en 1974 (CGP 1976. p3) :

« En ce qui concerne la croissance, rien ne permet de penser, compte tenu de l'évolution probable des principaux partenaires commerciaux, qu'elle n'aura pas spontanément tendance à reprendre une allure soutenue : pour l'essentiel, les besoins demeurent, ainsi que l'appétit de les satisfaire, et de larges moyens de production sont disponibles. » L'affaiblissement très marqué de 1975 (moins 3 % par rapport à 1974 en termes réels) appelle donc un effet de compensation qui se manifeste déjà et que les pouvoirs publics pourront aisément soutenir. »

emploi¹³⁹. Nous allons voir que dans cette politique de l'emploi, les préretraites et les retraites occupent une place centrale. Ce sont d'abord les préretraites qui vont d'abord être mises en place à grande échelle, avant d'être remplacées par la retraite à 60 ans.

Commençons ce récit au début des années 1970. La croissance de la valeur ajoutée et de la production ¹⁴⁰ permet un taux de chômage bas. Des dispositifs de préretraites sont développés expressément pour les licenciés économiques âgés de plus de 60 ans des secteurs en crise.

I.1 L'accord de 1972 sur les garanties de ressources : construire un circuit financier pour les licenciés économiques de plus de 60 ans

Au début des années 1970, il n'est pas encore question de crise économique. Mais les grandes entreprises françaises sont de plus en plus exposées à la concurrence internationale où d'autres entreprises produisent à des plus bas coûts. Elles en ressentent les conséquences tant sur les marchés extérieurs qu'intérieurs. Les secteurs des mines et de la sidérurgie¹⁴¹ sont en crise. Des licenciements collectifs pour motifs économiques sont organisés. Au sein de ces entreprises, les salariés âgés sont perçus comme étant moins productifs et payés plus cher que les jeunes, tandis que la « modernisation » des outils de production par les machines et « l'automatisation » fait espérer des gains de productivité aux grandes entreprises qui les licencieraient (Guillemard 1986 p223-286). Le Fonds National pour l'Emploi (FNE) existe depuis 1962 dans le but de fournir des prestations aux chômeurs issus des secteurs en crise le temps qu'ils trouvent un emploi. Mais parmi les prestations du FNE, certaines connaissent un succès croissant bien que relativement limité : les préretraites. Les bénéficiaires de ce type de prestations sont dispensés de recherche d'emploi. Mais l'argent n'est débloqué que si un accord est signé entre les pouvoirs publics et l'entreprise qui prévoit de licencier. Les pouvoirs publics accordent alors peu d'autorisations. Au cours des années 1960, d'autres dispositifs de ce genre sont développés à

¹³⁹ Askenazy (2011) fait remonter au milieu des années 1970 l'insertion d'idées dans le débat public selon lesquelles, sur le plan économique, les jeunes et les immigrés occuperaient des positions problématiques. Les uns seraient à aider par des formations et des exonérations de cotisations aux entreprises qui les embauchent. Les autres seraient à expulser du pays ou à dissuader de venir y travailler.

¹⁴⁰ Il convient d'ajouter les évolutions de la population active parmi les facteurs de ce taux de chômage bas. Le taux d'activité des femmes de 25 à 59 ans passe ainsi d'environ 50% en 1970 à 70% en 1990. Source : Afsa Essafi et Buffeteau (2006).

¹⁴¹ Voir par exemple Malézieux (1980), Freyssenet et Omnès (1983) et Binou (1977) pour la crise de la sidérurgie en France.

l'initiative des entreprises. Ce sont les préretraites dites maison. Elles répondent à une stratégie de long terme menée par le patronat industriel, l'UIMM, qui entend adapter son appareil de production à la concurrence internationale en finançant la sortie des personnes âgées de leurs effectifs et augmenter leur productivité. Au début des années 1970, les préretraites relèvent principalement d'un problème de chômage dans des bassins d'emplois bien précis avec le FNE, et d'une politique de gestion de la main-d'œuvre âgée décidée par le patronat. Nous verrons que l'interprétation de la préretraite par les syndicats et les gouvernements va rapidement évoluer au cours des années 1970.

Dans le même temps, la lutte syndicale pour la retraite à 60 ans se poursuit (cf. Chapitre I, VI.). Des grandes manifestations sont ainsi organisées par la CGT et la CFDT à Paris en 1971. Ces deux centrales formulent régulièrement aux gouvernements le vœu d'ouverture d'une négociation tripartite entre syndicats, patronat et Etat sur la retraite à 60 ans. Mais le camp syndical est divisé, et la CGC comme FO ne sont pas favorables à la retraite à 60 ans, qu'elles perçoivent comme trop coûteuse pour le régime général. D'ailleurs, les cadres ne sont pas particulièrement demandeurs de la retraite à 60 ans.

En 1971, les négociations sur la généralisation de la retraite à 60 ans n'ont donc pas été ouvertes, en dépit des appels répétés de la CGT et de la CFDT au gouvernement de les ouvrir avec le patronat. L'argument principal opposé par le ministère des Affaires sociales et le CNPF est alors celui du coût de cette mesure (cf. Chapitre I, VI). Néanmoins, la situation ne reste pas au statu quo. Le rapport de force est alors plus favorable aux syndicats dans la foulée de mai 1968. Des rencontres sont organisées entre les syndicats et le patronat, qui accepte de discuter de l'âge de la retraite, mais seulement pour certaines catégories de travailleurs. Cette tentative de cadrage des négociations est interprétée à la CGT¹⁴² comme une volonté patronale de « régler ses problèmes d'emplois » :

« Dans sa réponse aux revendications des Centrales syndicales ouvrières – dans la conférence de presse du 8.12.70 assurée par Ceyrac :

Le CNPF a donné son accord pour une discussion sur la retraite. (...)

A) Age de la retraite – faisant suite au constat de Grenelle, d'accord pour examiner le problème posé par la situation des travailleurs se trouvant entre 60 et 65 ans – pas pour régler le problème d'un abaissement général et progressif de l'âge de la retraite, mais pour étudier un abaissement de l'âge de la retraite, en cas de privation d'emploi ou d'inaptitude au

¹⁴² «II-Retraites », Cion Cole Négoc 26.1.71, dossier Age de la retraite, cote 127 CFD 20 (à classer), Archives de la CGT à Montreuil.

travail.

C'est-à-dire que le patronat veut compléter quelque peu des mesures qui existent déjà, et qui permettent, en cas d'invalidité d'incapacité, de prendre sa retraite avant 55 ans.

D'ailleurs, il parle de privation d'emploi, c'est-à-dire qu'il veut élargir et légaliser les arrangements qui existent déjà avec les ASSEDIC ou le Fonds National de l'Emploi.

Il veut pouvoir régler plus facilement les problèmes du personnel âgé lorsque des concentrations, des restructurations, et encore lorsque, après une vie de labeur, le travailleur n'est plus apte à avoir une activité suffisamment productrice.

Ceyrac parle, dans ce domaine de compléter les accords déjà existants :

-UNEDIC en 1958 ;

-Sécurité de l'emploi en février en 1969 ;

-Formation et perfectionnement du 9 juillet 1970.

C'est un nouveau volet, couvrant, cette fois-ci, certains personnels de plus de 60 ans.

Voici l'opinion du CNPF, sur le contenu de ce que devraient être les négociations sur l'âge de la retraite. »

Le 4 juin 1971, alors que la CGT et la CFDT critiquent les estimations du coût de la retraite à 60 ans produites par le gouvernement et le CNPF, François Ceyrac, le président du CNPF, propose au secrétaire général de FO une rencontre bilatérale pour évoquer une garantie de ressources qui serait versée aux chômeurs âgés licenciés (Freyssinet 2010). C'est le CNPF qui propose le cadre de la négociation (Ibid.)¹⁴³. Les salariés licenciés entre 60 et 65 ans pourraient recevoir une indemnité égale à 70% du salaire de référence. Pour l'UIMM, cela permettrait d'organiser à grande échelle la gestion de la main-d'œuvre âgée. Les entreprises industrielles des secteurs en crise n'auraient plus à mettre en place des préretraites maison, en raison de ce partage des charges du dispositif par la masse salariale de tous les salariés du secteur privé et une contribution de l'Etat. Il s'agit là de la planification d'une politique de la main-d'œuvre par le CNPF alors acquis aux

¹⁴³ Des archives relatives à la négociation sur la garantie de ressources datant de 1972 existent dans les archives de la CGT. Elles paraissent renfermer en particulier des échanges entre responsables de la CGT et responsables de FO. Mais nous n'avons pas consulté ces archives, étant donné leur « découverte » tardive dans notre processus de recherche. Il serait intéressant de mener un travail de recherche sur ces archives, qui permettrait de mieux connaître les relations entre la CGT et la FO au début des années 1970, et à la construction d'une doctrine par des syndicats sur les préretraites.

intérêts de l'UIMM. Ce dernier entend alors faciliter et socialiser les coûts des licenciements des personnes âgées des secteurs industriels.

Les négociations entre syndicats et patronat s'ouvrent officiellement le 6 décembre 1971 et aboutissent à un accord le 27 mars 1972¹⁴⁴. Les principales conditions nécessaires pour recevoir une garantie de ressources égale à 70% du dernier salaire brut sont les suivantes : avoir été licencié pour motif légitime, être alors âgé de plus de 60 ans et de moins de 65 ans, avoir cotisé 15 années au moins à la Sécurité sociale, ne pas reprendre d'activité salariée. Le préambule de l'accord paritaire précise que des discussions sont engagées avec l'Etat afin de supprimer l'obligation de pointage des bénéficiaires de la garantie de ressources, et de « préciser les modalités de la participation financière de l'Etat au fonctionnement du régime définitif de garantie de ressources ». La loi 5 juillet 1972¹⁴⁵ établit les modalités de la participation de l'Etat au financement des garanties de ressources.

La CGT ou la CFDT se retrouvent dans une situation ambiguë. L'accord sur les garanties de ressources représente incontestablement une situation perçue comme favorable pour les chômeurs âgés de plus de 60 ans. Ils n'auront plus à pointer. Cette situation constitue une étape intermédiaire vers la retraite à 60 ans. Mais du point de vue des syndicats, l'accord sur les garanties de ressources offre la possibilité au patronat de licencier plus facilement qu'auparavant. Les syndicats craignent ainsi que cette « étape » vers la retraite à 60 ans cause aussi des licenciements déguisés en préretraite, allant ainsi à l'encontre du droit de travailler.

Du point de vue du CNPF, la garantie de ressources constitue un dispositif avantageux sur plusieurs plans. La recherche de la productivité et de la « compétitivité » des entreprises françaises dans la compétition économique européenne et internationale atteinte par la sortie de la main-d'œuvre des personnes âgées se retrouve donc prise en charge par la Sécurité sociale et l'Etat. En étant centrée sur le régime général de la Sécurité sociale¹⁴⁶ – le patronat cible précisément les salariés âgés de l'industrie – la garantie de ressource représente une retraite à 60 ans « au rabais ». Le patronat cherche ainsi également à lâcher du lest face aux revendications de la CGT et de la CFDT, dans un contexte de mouvement social

¹⁴⁴ Accord national interprofessionnel du 27 mars 1972 complétant le règlement annexé à la convention du 31 décembre 1958 sur le régime d'allocations spéciales de chômage. Source : <https://www.medef.com/fr/banque-d-accords/1972>, consulté le 17 octobre 2019.

¹⁴⁵ Loi n°72-635 du 5 juillet 1972 SUR LA GARANTIE DE RESSOURCES DES TRAVAILLEURS AGES DE 60 ANS AU MOINS ET PRIVES D'EMPLOI. Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000509302&categorieLien=id>, consulté le 17 octobre 2019.

¹⁴⁶ C'est-à-dire les salariés du secteur privé. L'accord exclut les fonctionnaires et les non-salariés, mais elle se situe, de plus, dans le cadre de l'assurance chômage.

porté par mai 1968 (cf. chapitre I, VI). Mais à la différence du régime général de Sécurité sociale des retraites, le régime d'assurance chômage est financé par les cotisations sociales, mais aussi par une subvention de l'Etat. Le patronat trouve un intérêt à l'accord sur les garanties de ressources. En effet, l'accord précise que le ministère du Travail veillera à ce qu'il ne soit pas utilisé pour licencier automatiquement les salariés âgés de plus de 60 ans. Toutefois, l'Etat ne crée pas d'instrument de contrôle (Freysinet 2010 p111). Jacques Freysinet note ainsi que « l'accord du 27 mars 1972 complète la panoplie dont disposent les employeurs pour faciliter l'acceptation sociale des licenciements » (Ibid.). Guillemard (1986) et Ciccotelli (2016) soulignent aussi les tentatives de mise au service de la gestion de la main-d'œuvre des retraites et des préretraites, par le patronat, dès les années 1960 et 1970. Guillemard écrit ainsi (Guillemard 1986 p241) :

« les employeurs voyaient dans les accords de préretraite la possibilité d'introduire une grande souplesse dans la gestion de la main-d'œuvre. Selon les situations des entreprises et leurs besoins en main-d'œuvre, il leur était possible par le jeu des dispositifs mis en place (ancienneté, catégories professionnelles concernées), de favoriser les mouvements de salariés qu'ils recherchaient. Cette stratégie patronale était, cependant, contrebalancée par le souci, également présent, de ne pas accroître les charges sociales des entreprises. »

Ciccotelli écrit quant à lui (Ciccotelli 2016 p84) :

« Durant les Trente Glorieuses, l'émergence ou le dynamisme de certaines professions, comme l'automobile, l'aéronautique, le nucléaire, l'agroalimentaire, le bâtiment, le commerce ou les services financiers, contrastent avec le déclin plus ou moins prononcé d'autres, comme les industries lourdes ou le textile. Afin d'accompagner ces évolutions économiques, les dirigeants du CNPF définissent la main-d'œuvre comme étant un tout dont la gestion doit se faire de manière globale et interprofessionnelle. »

Le recours aux archives permet de lire l'importance prise par les préretraites maison au tournant des années 1970. Ainsi le journal de la Fédération Générale des Métaux de la CFDT présente une enquête¹⁴⁷ portant sur 750 000 métallurgistes entre novembre et décembre 1972. Nous y apprenons que dans les groupes de plus de 20 000 personnes, 83% des effectifs peuvent bénéficier de la retraite anticipée. Les extraits suivants présentent notamment l'interprétation de la FGM sur cette enquête (Illustration n°2.1 ci-dessous) :

¹⁴⁷ « Assurer la victoire des forces populaires et engager des transformations fondamentales », Voix des métaux, Fédération Générale de la Métallurgie- CFDT, n°201 mars 1973, dossier Accords de Pré-retraite, cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

Illustration n° 2.1 : extraits du magazine de la FGM-CFDT sur les retraites anticipées

LE LICENCIEMENT DES PLUS DE 60 ANS

1 — POURQUOI LES PATRONS LICENCIENT LES PLUS DE 60 ANS




Ils veulent des plus jeunes pour réaliser des gains de productivité. Parfois leur licenciement se teint d'une « couleur sociale », ils décident des catégories dont ils veulent se débarrasser et ensuite, ils cherchent « des volontaires ». Pour trouver ces « volontaires », toutes sortes de pressions peuvent s'exercer, notamment un certain chantage. Autre méthode de licenciement déguisé, on fait croire qu'il s'agit d'une retraite à partir de 60 ans et, l'intéressé ayant accepté découvre après qu'il perçoit les indemnités de chômage. Les patrons aiment bien cette méthode car elle leur coûte beaucoup moins que la retraite anticipée


2 — NOTRE PROPOSITION

Elle vise à supprimer les licenciements et à laisser à l'intéressé le choix de la formule qui lui convient :

- Attendre 65 ans s'il le désire
- Bénéficier d'un départ anticipé à partir de 60 ans sans perte d'avantages.
- Obtenir une réduction d'horaire progressive sans perte de salaire.

A L'AGE DE 60 ANS, SUR 10 METALLOS

	7	Peuvent opter pour la RETRAITE ANTICIPÉE
	3	Risquent le licenciement
	1	Peut continuer à travailler à horaire réduit, sans perte de salaire



Par l'action, conquérir la retraite à 60 ans

Si trois travailleurs sur dix n'ont pas encore la possibilité de partir en retraite anticipée, il faut conquérir ce droit. Cela est possible et existe déjà (depuis 1955 chez Peugeot). En agissant pour imposer des solutions par la conclusion d'un accord national avec l'U.I.M.M., qui permette :

- de garantir les rentes, quand l'entreprise disparaît (fusion, faillite, etc.),
- d'améliorer ce qui existe lorsque les sommes d'argent restent insuffisantes ou lorsque l'ancienneté requise ne permet pas encore de partir dès 60 ans,
- de multiplier les solutions visant à réduire les horaires pour ceux qui veulent se mettre à la retraite progressivement.

C'est possible tout de suite

Source : Archives CGT, dossier Accords de Préretraite, cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

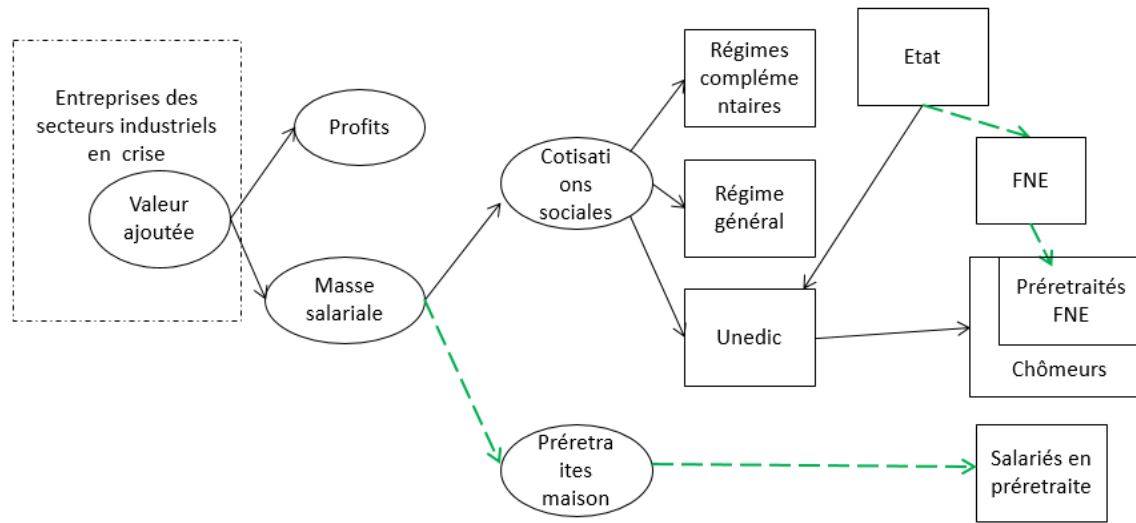
Le Commissariat Général au Plan (CGP) analyse alors l'abaissement de l'âge de la retraite et du développement des préretraites au travers des préoccupations de la politique de la vieillesse. Le rapport du VIème plan analyse que « l'abaissement de l'âge de la retraite ne ferait que masquer cette situation et encourager la poursuite des errements actuels, entraînant l'inactivité de travailleurs de plus en plus nombreux au détriment de la croissance économique » (CGP 1971 pp90-91). Cet abaissement de l'âge de sortie d'activité s'inscrit contre le droit au travail des personnes âgées de plus 60 ans. Il serait mauvais sur un plan psychologique.

Une analyse en termes de circuits financiers permet de mieux comprendre l'intérêt de l'UIMM à développer le circuit financier de préretraites intégrées au circuit financier de l'UNEDIC. Ciccotelli (2016) précise qu'il s'agit bien d'une volonté de l'UIMM qui donne lieu à des tensions au sein du CNPF. Les représentants des secteurs d'activités à la main-

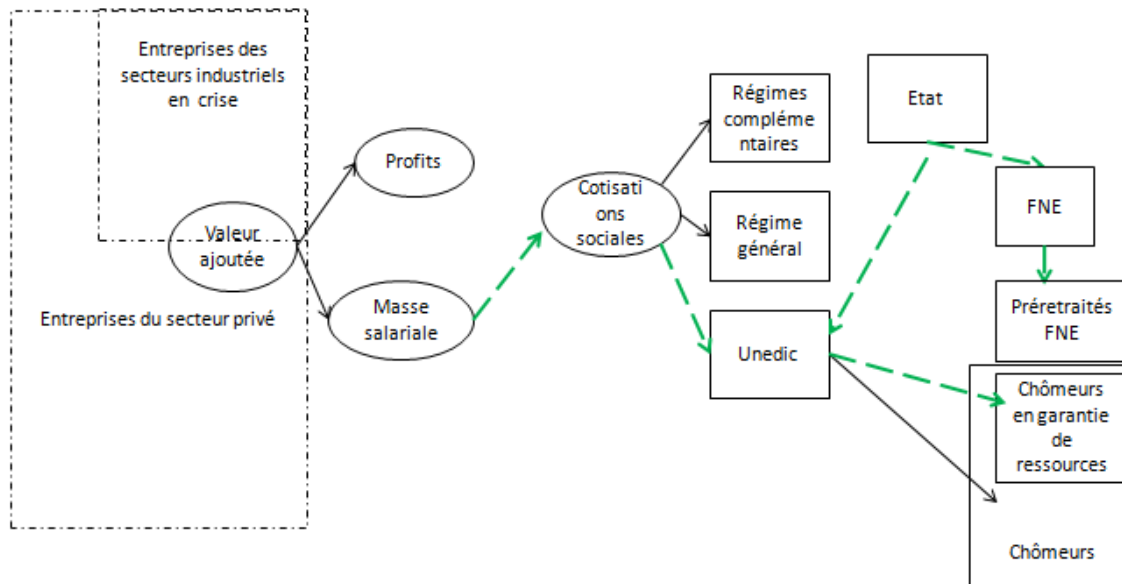
d'œuvre plus jeune que l'industrie sont en effet réticents à verser un supplément de cotisations sociales destiné à l'industrie. Le schéma suivant présente le nouveau circuit financier des préretraites après 1972. L'argent des préretraites n'est ainsi plus fourni par les seules entreprises industrielles soumises à une concurrence internationale croissante. Il vient de toutes les entreprises du secteur privé qui emploient des salariés, ainsi que de l'Etat. Ce schéma présente le circuit financier des préretraites tel qu'il existe entre 1962 et 1972 et tel qu'il est renforcé à partir de 1972 :

Schémas n° 2.2 : circuit financier de la préretraite entre 1962 et 1972, et à partir de 1972

Le circuit financier des préretraites entre 1962 et 1972



Le circuit financier des préretraites à partir de 1972



Lecture : en 1972, l'argent des préretraites vient de la masse salariale par les cotisations sociales versées à l'Unedic. Il vient aussi de l'Etat par l'argent qui est versé au FNE (montants faibles au regard de la garantie de ressource), et à l'Unedic. L'unedic verse ensuite l'argent des préretraites aux chômeurs qui remplissent les conditions de perception de la garantie de ressource.

Une analyse en termes de circuits financiers permet de souligner l'intérêt qu'ont les entreprises industrielles à faire supporter les coûts de la préretraite par l'Unedic et l'Etat. En effet, moins d'argent doit être consacré aux préretraites maison et peut être dirigé vers les profits. Anne-Marie Guillemard (1983 p22 note de bas de page n°17)¹⁴⁸ fait remarquer que le nombre d'accords de préretraite-maison diminue beaucoup suite à l'adoption de l'accord sur les garanties de ressources en 1972. Cette analyse nous permet aussi de considérer les circuits financiers d'un point de vue sociologique.

¹⁴⁸ « Ces systèmes [de préretraite maison] vont voir leur développement subitement freiné par l'accord sur la garantie de ressources, soit parce qu'ils sont rendus caducs, soit parce qu'ils sont remaniés pour devenir de simples compléments à ce dispositif. L'analyse des stratégies en matière de préretraite d'une douzaine d'entreprises de la région Rhône – Alpes que nous avons menée met clairement en évidence ce fait. » (Guillemard 1983 p22 note de bas de page n°17)

Ils n'ont pas de signification en eux-mêmes. Celle-ci dépend des acteurs. Pour le patronat, le circuit financier de la préretraite par la garantie de ressource représente une manière de socialiser les coûts de la gestion de la main-d'œuvre, dans un contexte où il devient plus difficile aux entreprises de licencier¹⁴⁹. Le gouvernement et l'administration économique trouvent un intérêt au développement de ce circuit. Les préoccupations de compétitivité des entreprises françaises occupent ainsi régulièrement les discours politiques¹⁵⁰ et le contenu du VIème Plan (1971-1975)¹⁵¹. L'interprétation des syndicats est moins claire. Le circuit financier des garanties de ressources ne possède pas de sens stabilisé parmi eux. Est-ce de la retraite, de la préretraite, du chômage, ou de la gestion de la main-d'œuvre des entreprises ? Nous allons voir dans la section suivante qu'une controverse s'ouvre à ce sujet entre la CGT et la FO.

I.2 La renégociation des garanties de ressources en 1973 : lutte pour l'interprétation du circuit financier de la préretraite

L'accord sur les garanties de ressources a conduit à la création d'un circuit financier de la préretraite au sein de celui de l'Unedic. Les significations et les usages de ce circuit diffèrent selon les acteurs syndicaux et patronaux. La renégociation de l'accord de garantie de ressources a déjà lieu en 1973. Certaines de ses traces sont accessibles dans les archives de la CGT. Son enjeu est de faciliter les conditions de son obtention pour les personnes âgées de plus de 57 ans

¹⁴⁹La loi du 13 juillet 1973 oblige l'employeur d'une entreprise de plus de 11 salariés de licencier un salarié qu'en cas de cause réelle et sérieuse, faute de quoi le salarié licencié peut demander des dommages.

¹⁵⁰ « L'adoption complète du Marché commun, prévue pour le 1er juillet 1968, a conduit le gouvernement à opérer des ajustements dans les prestations versées par la Sécurité sociale afin de maintenir la compétitivité des entreprises françaises en n'augmentant pas trop la part patronale » (Kocher-Marboeuf 2003, Chapitre 28 : 69), Voir aussi un reportage de l'ORTF sur le contexte d'adoption des ordonnances : « Assemblée nationale. Ordonnances Sécurité sociale », journal télévisé de l'ORTF, 18 mai 1967, source : <https://www.ina.fr/video/CAF94037632>, consulté le 07/09/2020.

¹⁵¹ Dans le VIème Plan, le troisième objectif général porte sur la compétitivité des entreprises dans le Marché commun : « Le VIème Plan devra respecter la nécessité ou nous sommes de favoriser le renforcement de la compétitivité de nos entreprises industrielles et agricoles exposées à la concurrence dans le Marché commun et dont cependant l'effort exportateur doit être développé plus encore qu'actuellement » (CGP 1965 p13).

Dans le VIème Plan, la compétitivité des entreprises fait partie des conditions de la croissance et de l'équilibre de la balance commerciale (CGP 1971 pp13-14). Nous y lisons aussi : « Encore faut-il que dans le domaine qui est le sien, le marché fonctionne effectivement : la constitution ou le développement d'entreprises dynamiques, qui compte parmi les actions majeures du VIème Plan, repose avant tout sur l'initiative même des entrepreneurs : la compétitivité est directement subordonnée à l'acceptation des lois du marché et à la sanction du profit. » (CGP 1971 p16).

licenciées ayant cotisé au régime général (alors que la version initiale contenait un critère d'âge de 60 ans). Certains acteurs syndicaux insèrent cette renégociation dans des stratégies plus larges, qui portent sur le sens de la préretraite et sa place dans le circuit financier de la Sécurité sociale. Ces stratégies portent sur les positions de pouvoir dans les caisses et la manière d'atteindre les revendications.

A la CGT, des informations arrivent aux responsables du syndicat, selon lesquelles la garantie de ressources permettrait de licencier plus facilement qu'auparavant. Dans une note intitulée « Point sur l'application de l'accord interprofessionnel du 27 mars 1972 (salariés de plus de 60 ans) », un paragraphe y fait effectivement directement référence¹⁵². Il y est noté que

« le développement d'une tendance à utiliser cet accord pour permettre de trouver dans tel secteur, telle entreprise, une solution commode aux difficultés de l'emploi, en licenciant les travailleurs âgés de 60 ans et plus ».

Selon un autre document servant de préparation aux négociations de 1973, il « apparaît que des milieux très divers essaient d'utiliser l'accord du 27 mars 1972 à des fins multiples. Le patronat utilise cet accord pour rajeunir son personnel ou pour remettre en cause des accords antérieurs au niveau de branches ou d'entreprises »¹⁵³. Les usages par des entreprises de la garantie de ressources pour licencier de manière déguisée sont ainsi repérés par les syndicats avant d'être inclus dans la littérature (Guillemard 1986 pp239-246).

Cet usage des garanties de ressources est critiqué par les syndicats. Mais leurs interprétations ne concordent pas pour autant. Pour la CGT, les prestations de garantie de ressources sont classées parmi celles de l'assurance chômage. Dans cette optique, il y a lieu de l'étendre aux personnes de plus de 60 ans qui ne peuvent pas en bénéficier comme les non-titulaires de la fonction publique, mais aussi à d'autres classes d'âge comme les jeunes sans emploi. La logique défendue consiste donc à garantir des ressources aux personnes sans emploi¹⁵⁴. D'ailleurs, lors des négociations de 1973, la CGT

¹⁵² « Point sur l'application de l'accord nationale interprofessionnel du 27 mars 1972 (salariés licenciés de plus de 60 ans. Service de la Politique revendicative et Contractuelle de la CGT. Paris, le 15 décembre 1972 », Dossier : « Accords de Pré-retraites. (illisible) », cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

¹⁵³ « Négociations UNEDIC Garantie de ressources + de 60 ans, 2ème réunion le 13 avril 1973 », Dossier « Accords de Pré-retraites. (illisible) », cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

¹⁵⁴ « La CGT communique. Communiqué n°20. Paris le 25 juin 1973 », Dossier « Accords de Pré-retraites. (illisible) », cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

précise que la garantie de ressources relève du domaine de la politique de l'emploi et non de la politique de la retraite. Leur mise en place ne devrait ainsi en aucun cas freiner la mise en place de la revendication commune à la CFDT et la CGT de la retraite à 60 ans avec un taux de remplacement à 75% du salaire de référence.

Pour FO, la garantie de ressources est avant tout une préretraite, dont la perception est liée à une condition d'âge. Antoine Faesh qui est alors secrétaire confédéral de FO¹⁵⁵ considère que les personnes salariées de plus de 60 ans devraient avoir le choix entre la retraite à 60 ans à un niveau inférieur de celle prise à 65 ans, et la préretraite dédiée à la classe d'âge des 60-65 ans¹⁵⁶. L'inscription du circuit financier des garanties de ressources dans un nouveau régime de Sécurité sociale devrait assurer leur développement¹⁵⁷. Il propose de ramener les dispositifs relevant du FNE et ceux de l'UNEDIC pour faire passer leurs flux dans une nouvelle caisse de Sécurité sociale consacrée aux préretraites. Le secrétaire confédéral de FO préfère la préretraite à 60 ans à la retraite à 60 ans, car il table sur l'infaisabilité de cette dernière à un niveau satisfaisant. En effet, selon lui¹⁵⁸ :

« la revendication concernant le droit à la retraite complète dès l'âge de soixante ans devra bien un jour être satisfaite. C'est vrai. Seulement cette retraite ne sera jamais aussi complète que celle liquidée à l'âge de 65 ans, ne serait-ce que du fait que l'on ne constitue plus de droits en matière de retraite complémentaire à partir du moment où elle est liquidée. »

Une caisse de préretraite gérée de manière paritaire avantagerait les positions de pouvoir de FO au sein des organisations de la Sécurité sociale. Le syndicat poursuit en effet dans les conseils d'administration de la caisse Sécurité sociale une stratégie d'alliance avec le CNPF. La présidence du régime paritaire de l'UNEDIC est alors occupée alternativement une année sur l'autre par le secrétaire général de FO et un représentant du CNPF, Marcel Meunier puis René Bernasconi.

Il se joue au travers de ce désaccord entre CGT et FO une lutte pour l'interprétation du circuit financier des garanties de ressources et son évolution vers une extension de l'assurance chômage, ou la création d'une nouvelle branche de la Sécurité sociale. Cette lutte sur la nature de la garantie de ressources est le signe d'un brouillage entre les

¹⁵⁵ Antoine Faesh est alors aussi membre du conseil d'administration de l'ARRCO. Source : Notice biographique du Maitron, disponible au lien suivant : <https://maitron.fr/spip.php?article24141><https://maitron.fr/spip.php?article24141>, consulté le 02/09/2020.

¹⁵⁶ D'ailleurs en 1973, FO demande à ce que l'accord de garantie de ressources soit élargi aux départs volontaires compris entre 60 et 65 ans. Mais cette demande sera rejetée par le CNPF.

¹⁵⁷ « L'enjeu d'une importante négociation ». Antoine Faesh, article de journal en feuille libre, sans date ni titre du journal, Archives CGT, cote 127 CFD 20, Archives de la CGT à Montreuil.

¹⁵⁸ Ibid.

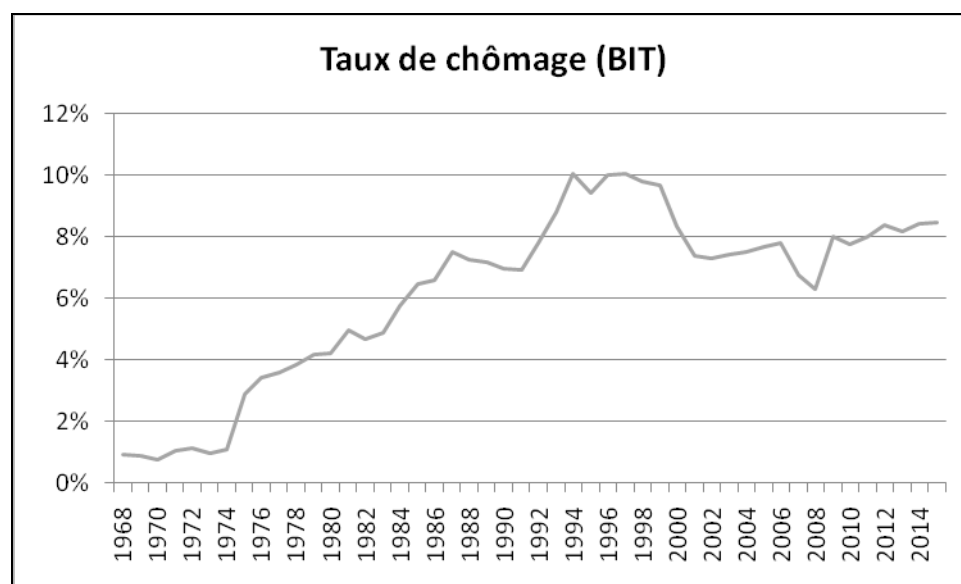
prestations de retraite et de chômage. Elle porte sur le marquage de l'argent et la modification du circuit financier de la garantie de ressource.

La hausse du chômage va venir atténuer la lutte entre FO, la CGT et le patronat sur le sens des garanties de ressources. Elle va basculer dans le domaine de la préretraite avec un critère d'âge pour percevoir la prestation. En effet, la CGT et la CFDT qui distinguent d'abord assurance chômage et assurance retraite vont lier ces thèmes à partir de 1975, en faisant de la retraite une solution au problème des inégalités sociales entre retraités, et au problème du chômage.

I.3 Problématiser les retraites par leur effet sur l'emploi, construire une politique des préretraites pour réduire le chômage

Nous avons vu qu'en 1972 et 1973, la garantie de ressources est perçue par la CGT comme un dispositif relevant de l'assurance chômage. La retraite n'est quant à elle pas reliée aux problèmes d'emploi dans l'argumentation en faveur de l'abaissement de son âge. Il s'agit avant tout de pallier les inégalités sociales d'espérances de vie et de revenus entre retraités (cf. Chapitre I, VI). Mais, la retraite à 60 ans, avec cette finalité du progrès social situé sur l'axe de problématisation de la condition des personnes âgées, rejoint, vers le milieu des années 1970, l'axe plus récent de problématisation du rapport à l'emploi. Les acteurs considèrent désormais la retraite à 60 ans aussi selon le taux de chômage qu'elle contribuerait à baisser. L'ajout de cet axe aux autres problématisations survient alors que la hausse du chômage est importante. Le graphique suivant rend compte de cette évolution du taux de chômage, selon la définition du Bureau International du Travail :

Graphique n°2.1 : évolution du taux de chômage en France entre 1968 et 2014



Source : INSEE (enquête Réponse, réseau Quételet)

Lecture : entre 1972 et 1980, le taux de chômage passe de 1% à 4%.

Cette hausse du chômage appelle des réponses de la part des gouvernements qui vont profondément modeler les politiques d'emploi pour les années qui l'accompagnent (cf. encadré suivant), mais aussi les problématiques de la retraite par les syndicats.

Encadré n° 2.1 : la politique d'emploi par l'ajustement de la population active

L'ajustement de la population active au volume d'emplois disponible est analysé par la littérature économique. Askenazy (2011) et Cornilleau et.al (1990)¹⁵⁹.

Askenazy relate comment à partir du milieu des années 1970, le gouvernement organise la précarisation de groupes sociaux pour essayer d'abaisser la population active. Il s'agit d'abord des immigrés (Askenazy 2011 pp65-68). Le secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés du gouvernement Chirac réduit l'immigration hors communauté européenne de 70% entre 1974 et 1975. L'immigration devient aussi problématisée dans son rapport à l'emploi tant dans les discours politiques, médiatiques qu'experts. Le ministre du Travail Michel Durafour et le Premier ministre comparent le nombre d'immigrés au nombre de chômeurs en concluant que leur départ pourrait faire baisser le chômage des « français ». Le même raisonnement à la Direction de la Prévision¹⁶⁰, où ses experts utilisent un modèle macroéconomique pour conclure qu'une baisse de 250 000 immigrés créerait 80 000 emplois chez les nationaux. Des juristes et politistes¹⁶¹ livrent la même analyse de la situation de l'emploi, parfois en tenant pour responsable du chômage des « français » le regroupement familial et les enfants d'immigrés. Cette problématisation de l'immigration selon l'emploi accroît la popularité des discours anti-immigration et racistes en France.

La précarisation des jeunes intervient aussi au milieu des années 1970 lorsque Raymond Barre devient Premier ministre (Askenazy pp77-86). Les jeunes ne se dirigeraient pas suffisamment vers des emplois manuels et ne seraient pas assez formés à l'activité au sein des entreprises. Le gouvernement de Raymond Barre applique l'idée néoclassique de la création du chômage par un coût du travail trop élevé. Il décide ainsi de subventionner les entreprises pour abaisser ce coût du travail. Les Pactes pour l'emploi sont des plans d'exonérations de cotisations sociales à destination des entreprises qui embaucheraient des jeunes entre 1977 et 1980. Le nombre de contrats signés donnant lieu à des exonérations est très important : environ 550 000 jeunes sont par exemple concernés par le Premier pacte qui s'étale entre 1977 et 1978. Les administrations du ministère du Travail et de la Direction de la Prévision envoient des notes au gouvernement mettant en doute l'efficacité de telles politiques, en insistant sur l'« effet d'aubaine » produit par ces dispositifs, qui pourraient bien contribuer à accroître la précarité des jeunes par rapport à l'emploi en installant pour les jeunes à la recherche de leur premier emploi une norme de stages et de CDD subventionnés par des exonérations de charges. Les entreprises peuvent opérer à moindre coût des embauches qu'elles planifiaient de toute façon. Le chômage des jeunes continue d'augmenter au cours de la deuxième moitié des années 1970 malgré les mesures gouvernementales.

Ces dispositifs de subvention à l'emploi des jeunes par des exonérations de cotisations, la réduction de l'immigration par la fin des régularisations et le durcissement des conditions du regroupement familial, le développement d'expulsions et d'incitations financières au « retour au pays » mise en place en 1977 entrent dans un schéma de causalité entre variables économiques défendu par le gouvernement Barre, qui voudrait que la sortie de la population active des personnes âgées et la sortie du territoire des étrangers laissent vacants des postes d'emploi qui seraient ensuite occupés par les jeunes.

¹⁵⁹ Dans un article intitulé « Quinze ans de politiques de l'emploi », les auteurs (Cornilleau, Marioni et Roguet 1990) listent de manière précise les mesures destinées à l'emploi des jeunes et à la sortie d'activité des personnes âgées entre 1975 et 1990.

¹⁶⁰ Askenazy (2011 p68) cite un article d'Economie et statistique dont la référence est la suivante : « Incidence sur l'économie française d'une statistique durable de la main-d'œuvre immigrée », *Economie et statistique*, mars 1976, n°76, pp37-46.

¹⁶¹ Askenazy (2011 p 68) cite Withol de Wenden (1976 p29). La référence est la suivante : « Les étrangers et le marché de l'emploi », *Droit social*, n°5, mai 1976, Withol de Wenden

Le problème du chômage est pris au sérieux à la CGT et la CFDT. Leurs revendications pour y répondre consiste à favoriser le « partage du travail ». Sous cette forme sont alors regroupées les revendications de la retraite à 60 ans et de la semaine de travail de 39 heures au lieu de 40 heures. Ces revendications sont formulées lors de réunions avec le gouvernement ou les partenaires sociaux, ainsi que sur du matériel militant¹⁶². La défense de la retraite à 60 ans est par exemple exprimée dans *Syndicalisme hebdo* du 6 novembre 1975 au sein de l'article « La CFDT et le problème de la retraite »¹⁶³. Nous y lisons :

« La gravité de la crise de l'emploi rend plus que jamais d'actualité le problème de la retraite. Si les revendications CFDT étaient satisfaites, 300 000 à 400 000 emplois pourraient être créés. Personne n'ose d'ailleurs contester aujourd'hui qu'il vaut mieux payer un retraité qu'un chômeur. »

Une affiche de la CFDT illustre cette revendication de partage du temps de travail par la durée hebdomadaire et l'âge de départ en retraite (Illustration n°2.1) :

¹⁶²Anne-Marie Guillemard (1986 pp259-260) repère, dans la presse syndicale, cette problématisation de la retraite avec les problèmes d'emploi à partir de la fin de l'année 1974, où « les deux confédérations envisagent « une action commune sur les retraites pour face à la crise de l'emploi » ».

¹⁶³ « Dossier. La CFDT et le problème de la retraite. *Syndicalisme* 6.11.75 »

Image n°2.2 : affiche de la CFDT datant de la deuxième moitié des années 1970



Source : cote 6F:237, CFDT Archives confédérales à Paris (19^{ème} arrondissement)

L'intégration de l'emploi et des retraites dans une même problématisation se retrouve en outre dans l'opposition au

cumul entre emploi et retraite que la CFDT formule. Interdire ce cumul permettrait de libérer plus d'emplois. Certaines voix au sein du syndicat souhaitent pourtant autoriser ce cumul dans la limite d'un certain revenu, pour ne pas pénaliser les petites retraites. A l'occasion de la session du Bureau National des 2 et 3 octobre 1975, le cumul fait par exemple l'objet d'une discussion. Une note de la commission « Action sociale et cadre de vie » (ASCV) adressée au bureau national¹⁶⁴ rappelle ainsi la place occupée par ce changement de contexte concernant le chômage dans cette opposition au cumul :

« la note du 18 janvier 1972 rédigée par les Secteurs Economique et Action Sociale-Cadre de Vie n'a pas pu susciter la prise de position de l'organisation pour deux raisons :

-le problème est difficile

-en période de croisière, la sensibilisation n'était pas évidente. »

Mais, poursuit la note, « aujourd'hui, avec 1.200.000 chômeurs, le problème se pose dans une situation différente, dans une situation terriblement aggravée. » La montée du chômage semble alors régler le problème de ce cumul :

« Quand un travailleur est chômeur depuis longtemps et qu'il ne voit pas la possibilité d'en sortir, il se cristallise sur ce qu'il voit et ce qu'il appréhende directement.

En d'autres termes, les revenus non salariaux n'étant pas connus ni ressentis, ils sont hors de son champ d'intervention. En revanche, l'embauche dans une entreprise ou une institution d'un officier en retraite à la place d'un chômeur provoque une indignation justifiée, même si ce n'est objectivement qu'une partie du problème.

Nous ne pouvons pas – syndicalement – éluder cette situation. Il nous faut une réponse concrète. »

Le secteur Action sociale et cadre de vie, avec l'accord de la commission économique formule alors des propositions au bureau national pour l'aider à se prendre position. La note propose au bureau de souligner le rôle des ressources parfois faibles dont disposent les retraités, ce qui peut expliquer les cumuls entre emploi et retraite¹⁶⁵. Cette situation est

¹⁶⁴« Problème du cumul emploi/retraite », Bureau National, session des : 2 et 3 octobre 1975, dossier : 8H94 CFDT et retraites 1975-1981, Archives CFDT à Paris (19^{ème} arrondissement)

¹⁶⁵ Les autres propositions sont de rappeler d'abord que les patrons, dont l'Etat patron, ont la responsabilité des embauches, et non les retraités. Ajouter ensuite aux revendications de la CFDT, la « priorité absolue de l'embauche vis-à-vis des chômeurs ou des jeunes à leur premier emploi, y compris dans les entreprises publiques et les caisses de Sécurité sociale ».

comprise par rapport à « la revendication, à terme, du maintien du salaire d'activité [qui] pourrait régler ce problème »¹⁶⁶
167.

La même connexion de la retraite à 60 ans avec les problèmes d'emplois en 1975 se retrouve à la CGT. Elle est par exemple formulée par Jean Magniadas¹⁶⁸, qui est alors membre de la commission exécutive de la CGT, dans une note du 28 mai 1975. Celui-ci propose une évaluation des effets de la réduction de la semaine de travail à 40 heures et de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Il s'appuie pour ce faire sur les travaux du Commissariat général au Plan¹⁶⁹, dont il a par ailleurs été membre¹⁷⁰. Selon lui, la baisse de la durée hebdomadaire du travail conduirait à la création de 400 000 emplois et l'abaissement de l'âge de la retraite à la création de 310 000 emplois. Il écrit que ces mesures prendront du temps en raison du délai nécessaire à l'ajustement de l'offre et la demande de travail et de la liquidation des pensions à 60 ans, mais « au total, c'est donc environ 700 000 emplois dont la création pourrait être attendue d'une double mesure de réduction à 40 heures de la durée hebdomadaire du travail et d'abaissement d'âge de la retraite ».

En 1975, ce lien fait entre retraite et emploi existe aussi dans une version savante à l'INSEE¹⁷¹, où les estimations convergent avec celles de la CGT et de la CFDT.

¹⁶⁶ Cette revendication du maintien du salaire d'activité, qui pose sur la retraite une finalité de poursuite du salaire, s'inscrit dans ce que Christophe Ramaux (2012) nomme la finalité du mieux vivre, avant celle de la réduction des inégalités sociales. Elle sera abandonnée quelques années plus tard, au profit d'une autre, fondée sur la contributivité qui associe un revenu variable selon des cotisations accumulées (cf. Chapitre IV).

Cette revendication de la CFDT date de 1975. Elle s'inscrit alors dans une définition de la retraite comme salaire continué.

¹⁶⁷La note se conclut par cette question : « Le Bureau National est-il d'accord avec ces propositions ? Un compte-rendu de la session du Bureau national du 2 et 3 octobre 1975 conclut à la défense des 3 propositions de la note du secteur ASCV « dans toutes les entreprises, ainsi que dans les institutions où nous avons administrateurs ».

«Bureau national : 2 et 3 octobre 1975 », compte rendu de réunion, dossier : 8H94 CFDT et retraites 1975-1981, Archives CFDT.

¹⁶⁸Jean Magniadas a participé aux négociations de Grenelle. En 1975, il siège à la commission économique de la CGTSource : Maitron : Magnidas Jean, André, <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article50086>, consulté le 12/07/2019

¹⁶⁹ Au cours des années 1970, le rapport officiel du Plan prend position contre les préretraites et les retraites. Il est en revanche ouvert aux réductions du temps hebdomadaire de travail.

¹⁷⁰Au sein du comité pour l'emploi lors du VIème Plan

¹⁷¹Cette évaluation se retrouve sous une forme similaire dans un des résultats d'une étude publiée dans Economie et statistiques en novembre 1975 (Launay 1975). Jean-Pierre Launay y publie une chronique intitulée « Les effets de l'abaissement de l'âge de la retraite sur la population active une méthode d'évaluation », au mois de novembre 1975 dans Economie et statistiques. Launay Jean-Pierre. Les effets de l'abaissement de l'âge de la retraite sur la population active : une méthode d'évaluation. In: Economie et statistique, N°72, Novembre 1975. pp. 53-60.

Ce lien progresse aussi au sein du gouvernement, qui, à la surprise des syndicats, dit accepter le principe de la retraite à 60 ans pour toutes les personnes salariées. Cela tient selon Anne-Marie Guillemard (1986 pp261-264), à l'arrivée au poste de président de Valérie Giscard d'Estaing, avec Jacques Chirac comme Premier ministre en 1975. Ces derniers apportent un soutien moins important à la politique de la vieillesse que les gouvernements présidés par De Gaulle et Pompidou. Conjuguée à la montée du chômage, cette attitude aurait conduit Jacques Chirac à essayer d'abaisser l'âge de la retraite pour diminuer le nombre de chômeurs. Au cours du mois d'octobre, FO, la CGT et la CFDT, le CNPF sont consultés par le Premier ministre Jacques Chirac et le ministre du Travail Michel Durafour, qui se prononcent pour un abaissement en plusieurs temps. Les travailleurs manuels seraient les premiers concernés dans une période de 2 à 5 ans¹⁷². Le journaliste du Monde Jean-Pierre Dumont spécialiste des retraites note dans un article du 9 octobre¹⁷³ le caractère nouveau des annonces gouvernementales, et l'absence d'opposition du CNPF à l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans :

« Les centrales ouvrières ne sont plus seules désormais à préconiser la retraite à soixante ans. Longtemps critiquée par les précédents gouvernements et par le patronat, cette revendication a donné lieu à de nombreuses manifestations et à des débats contradictoires avant d'être aujourd'hui ratifiée par ceux-là même qui en dénonçaient les défauts : un trop grand simplisme, une atteinte au droit du travail et surtout un coût insupportable pour l'économie. Volte-face ? Ralliement total et sans arrière-pensée ? »

Jean-Pierre Dumont ne semble pas en mesure de donner une explication simple à ce revirement de position. Il rapporte comme étant déterminants certains facteurs tels que la « pression des syndicats » et le « poids de l'opinion publique » ainsi que « le souci du président de la République de réduire les inégalités, notamment celles qui frappent les travailleurs manuels et les personnes âgées, et surtout d'ajuster non pas à court terme, mais dans les années à venir la population active à une croissance ralentie de l'économie ». 1975 pourraient donc bien être l'année du ralliement du gouvernement à

¹⁷² Il est possible de se référer aux articles du Monde suivants : Le Monde, 7 octobre 1975, « MM Ségué et Maire ont été reçus par M. Chirac à propos des retraites, Le Monde du 9 octobre 1975, « La retraite à soixante ans ne sera pas généralisée avant 1980. Une grave ambiguïté », Le Monde, 9 octobre 1975 « Le patronat ; commencer par les travailleurs manuels et mettre l'Etat à contribution ». Le Monde, 9 octobre 1975« Les syndicats : manœuvres dilatoires ou progrès réels ? »

¹⁷³Le Monde du 9 octobre 1975, « La retraite à soixante ans ne sera pas généralisée avant 1980. Une grave ambiguïté »

l'ajustement de la population active. Les archives dont nous disposons sur cette période ne permettent pas de solidifier cette interprétation du journaliste Jean-Pierre Dumont. L'extension de la garantie de ressources dans les années qui suivent, à partir de 1977, à une population plus importante acte toutefois la décision des différents gouvernements de jouer sur cet ajustement pour essayer de sortir de la massification du chômage. Pourtant, en 1975, ces annonces fracassantes du gouvernement induisent une réaction dubitative des syndicats. C'est qu'au sein de l'Etat, des oppositions à la retraite à 60 ans existent toujours. C'est notamment le cas au Plan, où les rapports du Plan des années 1970 et 1980 s'opposent fermement à cette mesure, pour au moins deux raisons : la croyance dans la possibilité de faire repartir la production à la hausse et ainsi de créer suffisamment d'emplois pour mettre fin à la hausse du chômage (lorsque la croissance reviendra, il importe d'avoir une population active importante selon le Plan) d'une part, et d'autre part le projet de réalisation d'une politique de la vieillesse qui interdit tout abaissement de l'âge de la retraite pour le bien des retraités (cf. Chapitre I, III.2).

La réception de ces annonces par la CGT permet de mettre en évidence l'aspect stratégique et réflexif des relations entre acteurs intéressés à faire évoluer la Sécurité sociale des retraites. La CGT ne perçoit pas pour quelles raisons le gouvernement aurait changé de position si rapidement. Elle s'interroge sur la nature de la négociation qui s'ouvre avec le gouvernement sur l'abaissement de l'âge de la retraite. Le secrétaire général du syndicat Georges Séguy déclare par exemple : « nous redoutons que le gouvernement ne veuille nous engager dans des négociations à n'en plus finir ». Un article du Monde questionne : « manœuvres dilatoires ou progrès réels ? ». Le CNPF demande en échange de la retraite à 60 ans la fin de la cotisation des allocations familiales, perçue comme une charge indue, et aucune hausse de cotisation. Cela nous permet au passage de souligner la non-prise en compte des gouvernements aux demandes du CNPF de ne plus accroître les charges sociales des entreprises, ce qui ne sera plus le cas au cours des années 1980 et 1990 (cf. Chapitre III). C'est aussi le signe que le CNPF considère les cotisations sociales et aborde les négociations sur les différents secteurs de la Sécurité sociale dans un calcul global de charges sociales.

En novembre 1975, le gouvernement communique ses avant-projets de loi aux partenaires sociaux, mais aussi à la presse (Guillemard 1968 p261-264). Les réactions de la CGT et de la CFDT sont très négatives : leurs responsables en charge de la négociation ne s'attendaient pas à un projet de loi à l'envergure beaucoup moins grande que les négociations ne le laissaient présager. Le patronat et le gouvernement tablaient en effet au début du mois d'octobre sur une retraite à 60 ans

pour environ 200 000 ou 250 000 personnes ayant exercé des activités manuelles¹⁷⁴. En fait, les salariés du secteur agricole – qui compte une majorité de travailleurs manuels – sont exclus du projet de loi de novembre, mais surtout les avant-projets de loi concernent environ 50 000 personnes, soit quatre fois moins qu'annoncé. S'agit-il d'un revirement tactique préparé depuis le début des négociations, ou bien du résultat de luttes internes au gouvernement, à l'administration et au patronat ? Difficile de répondre à ces questions en l'absence de sources d'archives sur le sujet. L'exclusion des salariés agricoles est cohérente avec la poursuite par le patronat de la sortie des personnes âgées des effectifs des entreprises industrielles en crise. Face à ce revirement, la CGT et la CFDT appellent à la grève et dénoncent la réforme du gouvernement, qui aurait répondu aux attentes du patronat en faveur de l'hypothèse la plus restrictive. Le 24 novembre 1975¹⁷⁵, dans un communiqué commun, les deux syndicats écrivent que le gouvernement « se moque des travailleurs et de leurs organisations syndicales ». Car, dans les avant-projets de loi, pour bénéficier de la retraite à 60 ans, il faut avoir cotisé pendant 43 ans. Cette durée d'assurance, en plus du caractère restrictif, élude selon le syndicat la question de la réduction des inégalités liées aux catégories socioprofessionnelles. Dans une lettre envoyée à Michel Durafour et publiée dans le numéro 42/75 de *Nouvelles CFDT*, une comparaison du rapport actuariel¹⁷⁶ est menée pour les personnes à l'activité manuelle avant et après la réforme présente dans les avant-projets de loi. La conclusion est

¹⁷⁴ Le Monde, 17 novembre 1975, « Les deux avant-projets de lois du gouvernement

LES CONDITIONS ET LE COÛT DE LA RETRAITE À SOIXANTE ANS », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751117%C2%B7LM%C2%B72583102&docIndex=4>,

Le Monde, 18 novembre 1975, « la CGT dénonce "une politique minable du goutte à goutte" », 18 novembre 1975. Source : [https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-](https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751118%C2%B7LM%C2%B72585293&docIndex=8)

[condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751118%C2%B7LM%C2%B72585293&docIndex=8](https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751118%C2%B7LM%C2%B72585293&docIndex=8), Le Monde, 2 décembre 1975, « Grèves des cheminots et manifestations pour la journée d'action C.G.T.-C.F.D.T. du 2 décembre », source : [https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-](https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751202%C2%B7LM%C2%B72585714&docIndex=6)

[condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751202%C2%B7LM%C2%B72585714&docIndex=6](https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751202%C2%B7LM%C2%B72585714&docIndex=6), Le Monde, 2 décembre 1975, « Grèves des cheminots et manifestations pour la journée d'action C.G.T.-C.F.D.T. du 2 décembre », source : [https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-](https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751202%C2%B7LM%C2%B72585714&docIndex=6)

[condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751202%C2%B7LM%C2%B72585714&docIndex=6](https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719751202%C2%B7LM%C2%B72585714&docIndex=6). Consultés le 31/08/2020.

¹⁷⁵ [P1240218], « Dossier 8H549 Journée nationale du 2 décembre 1975. Réponses des fédérations et des Régions pour Actions à envisager suite aux avant-projets gouvernementaux sur -Retraite -durée du travail » « Communiqué commun. CFDT CGT. 325/24.11.75 »

¹⁷⁶La présence de l'indicateur du rapport actuariel, en 1975, dans un document de la CFDT, signale aussi l'adoption d'une perspective d'analyse des inégalités sociales qui ne situe plus sur le seul plan des revenus de la retraite, ou de l'espérance de vie selon les catégories sociales, mais selon ce qui est, à l'échelle de l'individu, versé en cotisations et récupéré sous forme de retraite. Nous verrons dans le chapitre IV qu'il s'agit d'une manière de localiser la Sécurité sociale au niveau de l'individu qui prend de l'ampleur à partir des années 1980.

claire : ces personnes perdraient encore davantage en années passées à la retraite par rapport à celles passées à cotiser au cours de leur carrière. Ces « dispositions à la fois léonines et squelettiques » selon les termes de l'article, abaisseraient le rapport actuariel de 1,33% en moyenne à 1,16% :

« Et l'on arrive à ce moment d'incohérence que « la revalorisation du travail manuel » va se traduire pour les intéressés par une diminution de leur valeur d'années de cotisations, par rapport aux autres !!! »

Le 24 novembre, le communiqué de la CGT et de la CFDT reprenait le thème de l'emploi, et des conséquences néfastes de l'absence de généralisation de la retraite à 60 ans sur celui-ci¹⁷⁷ :

« Alors que la situation de l'emploi devient catastrophique, le gouvernement refuse délibérément de prendre toute mesure qui permettrait d'assainir cette situation. Il décide unilatéralement d'imposer ses solutions ».

La CGT et la CFDT se mobilisent en vue de la grève du 2 décembre 1975. Mais ces avant-projets de loi qui se retrouvent finalement dans la loi 31 décembre 1975 sont un échec. Si gouvernement et patronat ont accepté l'idée de la retraite à 60 ans généralisée de manière progressive, la première étape n'est pas conforme à ce qui était discuté lors des consultations. Pour y prétendre, les travailleurs manuels doivent avoir travaillé 45 ans, et avoir exercé 5 années de métiers pénibles au cours des 15 dernières années (Guillemard 1986 p260). C'est ainsi « un succès total de la position exprimée par le CNPF, qui ne voulait accepter un abaissement de l'âge de la retraite que pour les travailleurs manuels », selon Anne-Marie Guillemard (*Ibid.*). La loi sur l'abaissement de l'âge de la retraite pour les travailleurs manuels, votée le 31 décembre 1975, s'avère en fait encore inférieure aux estimations basses livrées par les avant-projets de loi. Selon Anne-Marie Guillemard (1986 p260), « cette loi représente plus, de la part du gouvernement, une manœuvre dilatoire qu'un compromis, tel que celui octroyé par la loi Boulin ». En effet, « 2141 demandes seulement furent prises en considérations en 1976 » (*Ibid.*)¹⁷⁸

¹⁷⁷ « Communiqué commun. 325/24.11.75 », CFDT CGT, Paris le 24 novembre 1975.

¹⁷⁸Un article publié par François Mercereau en 1982 dans la revue *Droit social* présente les effectifs de bénéficiaires des différents dispositifs de départ en retraite à 60 ans. Il s'avère qu'en 1982, le nombre de personnes en retraite bénéficiant de la loi du 30 novembre 1975, en tant que travailleurs manuels s'élève à 2 900 personnes, et à 500 en tant qu'ouvrières mères de famille. Dans les faits, le dispositif de départ semble ainsi avoir été plus restrictif encore que la version retenue présentée aux syndicats, qui envisageait un nombre d'environ 50 000 bénéficiaires. (Mercereau 1982). Il est par ailleurs possible que les garanties de ressources démission lancées en 1977 aient attiré beaucoup des travailleurs potentiellement intéressés par la loi de 1975.

Nous venons de voir que l'axe de problématisation selon la condition des retraités jugée trop inégale par les syndicats occupe chez ces derniers une place prépondérante dans l'élaboration de leurs revendications. Il en va différemment au CGP où la solution de la retraite à 60 ans préconisée par la CGT et la CFDT est combattue. Les raisons à cette opposition sont doubles. Elles tiennent d'abord à la « politique de la vieillesse » et ensuite à la place accordée à la population lorsqu'une croissance plus importante de la production reviendra. Le rapport du VIème Plan de 1971 qui porte sur les années 1971 à 1975 reprend ainsi l'opposition à l'inactivité à partir de 60 ans, sous forme de retraite ou de préretraite, telle qu'elle se trouve dans la politique de la vieillesse. Cette inactivité n'est pas encouragée par le CGP pour le bien des intéressés, de l'économie et du budget de la Sécurité sociale. Elle révèle un manque d'adaptation des entreprises aux personnes âgées. Un extrait du rapport est emblématique de l'intégration des constats et préconisations de la politique de la vieillesse dans le Plan (CGP 1971 pp90-91) :

« Du point de vue psychologique, il n'est pas souhaitable que toute la population active de plus de soixante ans soit réduite à l'inactivité. Dès lors que l'état de santé des intéressés et leurs aptitudes professionnelles les rendent aptes à poursuivre une activité après soixante ans, le droit au repos ne doit pas être systématiquement invoqué au détriment du droit au travail.

Du point de vue économique, la situation de fait caractérisée actuellement par des difficultés d'emploi spécifiques pour les travailleurs âgés traduit l'existence de difficiles problèmes d'adaptation dont la solution réside essentiellement dans des politiques appropriées du personnel dans les entreprises et un effort de formation permanente. L'abaissement de l'âge de la retraite ne ferait que masquer cette situation et encourager la poursuite des errements actuels, entraînant l'inactivité de travailleurs de plus en plus nombreux au détriment de la croissance économique.

Du point de vue financier enfin, qu'il s'agisse de chômage prolongé, de préretraite ou de retraite avancée, la charge des prestations d'entretien accordées aux travailleurs intéressés, sans parler des prestations de maladie, accroîtrait le déséquilibre déjà prévu des régimes de Sécurité sociale au point qu'il deviendrait insupportable tout en se traduisant par une diminution prématurée des ressources des intéressés ».

Le VIème Plan fait ainsi une place aux solutions de la politique de la vieillesse « par un ensemble d'actions visant, dans l'esprit défini ci-dessus, à permettre aux personnes âgées de demeurer, dans tous les cas où cela est possible, au sein de leur milieu de vie habituel et en contact avec les autres classes d'âge et l'ensemble de la population » comme le développement des services d'aides ménagères, les aides au loyer, l'hébergement dans des foyers ou HLM avec des lieux d'espaces collectifs. En particulier, une Annexe (C 11) propose des mesures en faveur des personnes âgées axées sur la revalorisation du minimum et des retraites, et sur le maintien à domicile (CGP 1971 pp298-301).

Puis, le rapport du VIIème Plan de 1976, concernant les années 1976 à 1980, critique la problématisation des syndicats qui lie retraite et emplois, sans les nommer. Il y est écrit qu' (1976 p32) :

« il serait malsain sur le plan social et dangereux sur le plan économique de prendre des mesures concernant les conditions de départ à la retraite en fonction de la situation immédiate de l'emploi. »

Le caractère malsain sur le plan social renvoie à la politique de la vieillesse : l'équilibre psychologique de l'individu dépendrait de son intégration dans la société et de son activité en emploi. Dans ce même rapport, une analyse démographique de la situation (Ibid. p14) est l'occasion d'une mise en garde économique contre l'abaissement de l'âge de la retraite, étant donnée l'arrivée sur le marché du travail des générations nombreuses nées entre 1955 et 1960, et le faible nombre de départs en retraite des générations creuses nées durant la guerre entre 1914 et 1918 :

« Ce contraste entre le petit nombre des départs et le chiffre élevé des arrivées fera de la période du VII Plan, une sorte « d'accident démographique ». Deux conséquences principales en résultent : d'une part, il sera relativement plus difficile de retrouver le plein-emploi ; d'autre part, il faudra être attentif à éviter de prendre, en matière de retraites notamment, des mesures qui, même justifiées pour la période présente, risqueraient, dans quelques années, de se révéler à la fois malthusiennes et par trop onéreuses. »

L'opposition du Plan au développement des préretraites et à l'abaissement de l'âge de la retraite est donc claire.

L'extension de la garantie de ressources aux démissions est proposée en avril 1975 par la CGC (NBP) grâce à une nouvelle cotisation. Puis en avril 1977, c'est à nouveau ce syndicat qui relance la proposition. M. Charpentier, président du syndicat des cadres, rencontre le 15 avril 1977 MM. Ceyrac et Chotard alors président et vice-président du CNPF¹⁷⁹. Ces derniers proposent des négociations pour étendre la garantie de ressources à tous les salariés de 60 ans ou plus qui le voudraient, ce qui inclurait les cas de démissions¹⁸⁰. Le gouvernement propose alors aux partenaires sociaux d'examiner l'extension de la garantie de ressources. Un article de la même date précise que la CGC est à l'origine de cette proposition, à laquelle le CNPF n'est pas opposé, et que le gouvernement veut mettre à l'agenda des négociations. Un chiffrage du financement, formulé par le CNPF, est alors donné par le journaliste. Entre 2,1% et 2,5% de hausse de cotisation permettraient ainsi entre 80 000 et 100 000 nouveaux bénéficiaires.

¹⁷⁹ Le Monde, 28 avril 1977, « Les dispositions du « pacte national pour l'emploi » »

¹⁸⁰ Le Monde, « BILLET UN RAPPORT D'ENTREPRISE ET PROGRÈS " Gérer le non-emploi », Ph.L, 10/10/75

Le 13 juin 1977 « l'accord national interprofessionnel du 13 juin 1977 complétant et modifiant l'accord du 27 mars 1972 complétant le règlement annexe à la convention du 31 décembre 1958 »¹⁸¹ est signé par le CNPF, la CGPME, la CFDT, la CFTC, la CGC, la CGT et FO. Il est écrit en préambule que « les parties signataires attendent de cette mesure la libération d'emplois permettant l'engagement de nombreux demandeurs d'emplois ». La sortie d'activité des personnes âgées pour faire baisser le chômage par la « libération d'emplois » se retrouve ainsi écrite dans l'accord sur les préretraites. Dans l'avenant de cet accord, l'article 2 précise que « pour bénéficier de la garantie de ressources prévue par l'accord du 27 mars 1972 modifié, l'intéressé doit remplir les conditions suivantes », qui sont au nombre de sept, parmi lesquelles le fait d'avoir donné sa démission à son employeur, d'être âgé au moins de 60 ans et d'avoir cotisé 10 ans au moins à la Sécurité sociale, dont les cinq dernières années précédant la démission.

Le refus du patronat de généraliser la retraite à 60 ans, tout en donnant son accord pour la garantie de ressources démission en 1977 ne doit pas être seulement compris comme le résultat d'une pression syndicale. Elle résulte d'une demande de la CGC faite au CNPF¹⁸². Mais il s'agit aussi d'une proposition portée par l'association Entreprise et Progrès¹⁸³. L'extension de la garantie de ressources est proposée aux partenaires sociaux par le gouvernement dans le cadre du premier pacte pour l'Emploi. Des articles du Monde¹⁸⁴ relatent en effet que

¹⁸¹ Texte disponible en ligne sur le site du MEDEF, source : http://accords.medef.com/documents/accord_484.pdf, consulté le 21 octobre 2019.

¹⁸² Le Monde, 18 avril 1977, « LA C.G.C. ESTIME POSITIVE SA RENCONTRE AVEC LE C.N.P.F. », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770418%C2%B7LM%C2%B72857424&docIndex=13>, consulté le 06/09/2020.

¹⁸³ Le Monde, 15avril 1977, « Au cours d'une conférence de presse organisée jeudi 14 avril l'organisation patronale Entreprise et Progrès a rendu publiques trois propositions qui, si elles étaient retenues, pourraient faciliter très rapidement l'emploi des jeunes.

- La première consiste à rendre obligatoire, à titre exceptionnel et non reconductible, la mise en préretraite d'un certain nombre de classes d'âge approchant de soixante-cinq ans, avec obligation, pour les entreprises, de remplacer, nombre pour nombre, les salariés ainsi éloignés de la vie active par des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et âgés de moins de trente ans.

Les personnes faisant l'objet de cette mise en préretraite seraient assurées par la collectivité d'une garantie de ressources pouvant atteindre 85 % de leur salaire jusqu'à soixante-cinq ans. De ce fait, elles ne pourraient prétendre à l'indemnité de licenciement, mais percevraient les indemnités conventionnelles de départ à la retraite. », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770415%C2%B7LM%C2%B72858319&docIndex=12>, consulté le 06/09/2020.

¹⁸⁴ Le Monde, 28 avril 1977, « Les dispositions du " pacte national pour l'emploi " », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770428%C2%B7LM%C2%B72859750&docIndex=16>, consulté le 06/09/2020. Voir aussi : Le Monde, 28 avril 1977, « La pré-retraite : feu vert conditionnel du patronat pour l'extension temporaire »,

« le gouvernement proposera aux organisations syndicales et professionnelles d'examiner les conditions dans lesquelles le régime de garantie de ressources prévu pour les salariés licenciés après soixante ans pour cause économique pourrait être étendu temporairement aux salariés de moins de soixante-cinq ans désirant bénéficier d'un tel système de préretraite. Cette garantie de ressources ne pourrait être cumulée avec un revenu professionnel. »

La garantie de ressource démission ne semble pas pour autant être réservée seulement aux salariés le « désirant ». Ainsi, Heller (1986) fait remarquer qu'une majorité de bénéficiaires de la garantie de ressource démission se considère davantage comme retraités que chômeurs, à l'inverse des bénéficiaires de la garantie de ressources licenciement. Mais l'étude qu'il mène sur la « préretraite : choix ou contrainte » indique aussi que 26% des hommes et 16% des femmes auraient souhaité poursuivre leur activité (Heller 1986 p101). En outre, pour 23% des bénéficiaires de la garantie de ressources démission, l'entreprise où ils travaillaient a « procédé à une réduction d'effectifs » et pour 2% d'entre eux, l'entreprise « a cessé complètement son activité ou déménagé ». Cette enquête note aussi une utilisation des dispositifs de garantie de ressources davantage pour réaliser une baisse des coûts de main-d'œuvre que pour satisfaire les exigences d'une politique de l'emploi qui encourage le remplacement des postes de travail par l'embauche de chômeurs ou de jeunes. Ainsi 71% des bénéficiaires de la garantie de ressources licenciement n'ont pas été remplacés et c'est le cas pour 18% des bénéficiaires de la garantie de ressources démission.

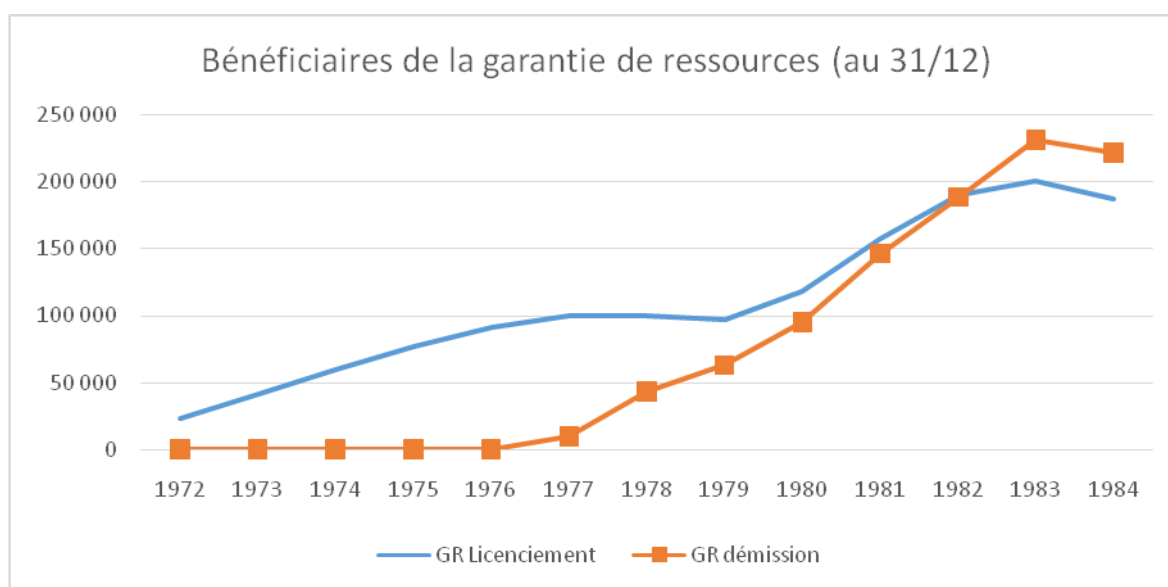
Ce n'est en effet pas seulement une retraite à 60 ans que le patronat concède en 1977. C'est en effet aussi une sorte de possibilité généralisée, pour le régime général, c'est-à-dire le salariat du secteur privé, champ d'influence privilégié de l'UIMM au sein duquel se situent les entreprises industrielles, de licencier de manière déguisée à partir de 60 ans, tout en faisant supporter une partie de ces coûts par l'Etat. En effet, l'Etat contribue au budget de l'Unedic en 1973 à hauteur de 12% (Zaidman et. al 1999 p14), et les garanties de ressources correspondent alors à 23% du budget de l'Unedic (Rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat 1979 p20). Alors que la CGT et la CFDT veulent faire financer la retraite à 60 ans par les cotisations, la garantie de ressources l'est en partie par une subvention de l'Etat. Cette position du patronat, qui détournerait une revendication de progrès social, pour licencier, grâce à de l'argent de l'Etat, se retrouve au long des années 1970, tant dans les discours syndicaux et que dans des articles de journaux.

source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770428%C2%B7LM%C2%B72859609&docIndex=17>, consulté le 06/09/2020.

Cette analyse est notamment reprise dans un article du Monde du 14 juin 1977¹⁸⁵, lorsque l'auteur de l'article écrit que « Pour la C.G.T. et la C.F.D.T., cependant, cet accord n'apporte rien de nouveau, sur le plan institutionnel, au système des retraites, et elles s'interrogent sur les intentions réelles du C.N.P.F., qu'elles soupçonnent de vouloir " faire de la retraite " sur le dos des caisses de chômage. »

Cet accord est reconduit en 1979 et au début de l'année 1981. Entre la signature de l'accord en juin 1977, et 1981, la garantie de ressources démission rencontre un succès croissant. Le nombre de bénéficiaires de la garantie de ressources atteint 100 000 en 1980, et 200 000 en 1982, soit deux fois plus que les chiffres annoncés par le CNPF en 1977. Le graphique suivant présente l'évolution du nombre de bénéficiaires des deux sortes de la garantie des ressources :

Graphique n° 2.2 : bénéficiaires de la garantie de ressources (licenciement et démission) au 31 décembre de chaque année entre 1972 et 1984



Source : Guillemard 1984 p272

Une réflexion existe également au sein du gouvernement, en 1980 et 1981, sur l'abaissement de l'âge minimal de la garantie de ressources démission. L'objectif clairement affiché est alors d'abaisser le chômage. Nous en retrouvons des

¹⁸⁵ Le Monde, 14 juin 1977, « L'accord patronat-syndicats sur la préretraite intéresse environ quatre cent mille salariés »

traces dans les archives de la CFDT. Un compte rendu de la commission exécutive de la CFDT du 4 mars 1981¹⁸⁶ en fait état de la manière suivante :

« Le conseil des ministres du 25 février, dans les décisions en matière d'emploi, propose que la négociation du 5 mars " examine la possibilité d'abaisser, à titre temporaire, l'âge de départ en garantie de ressources démission au-dessous de 60 ans, dans les zones critiques les plus exposées définies par le ministre du Travail et détermine éventuellement comment l'incitation au départ pourrait être plus forte." ».

Le 5 mars 1981 se tient en effet une réunion sur la garantie de ressource démission, dont l'accord paritaire signé reconduit en 1979 arrive à échéance. Dans une note de la commission exécutive, intitulée « Négociation garanties de ressources », il est présenté le résultat de la « réunion préparatoire tenue le 2 mars au siège de la CGC, Menin pour la CGC, Faesh pour FO, Gruat pour la CFTC, participaient à cette réunion où la CFDT était représentée par L. Groues et L. Bodin ». Deux propositions ont été adoptées à l'issue de cette réunion : « l'accord du 13 juin 1977, donnant aux salariés la possibilité de démission à partir de 60 ans et de percevoir des ressources égales à 70% du salaire, doit être reconduit pour au moins 2 ans dans les conditions actuelles » et « un processus de discussion et d'études doit être prévu en vue de pérenniser la possibilité pour les salariés de partir en préretraite à 60 ans ».

Mais, au cours de la réunion du 5 mars, la CFDT entend aussi se prononcer sur l'extension de la garantie de ressources démission à partir de 55 ans, évoquée dans la note « Garantie de ressources avant 60 ans » en ces termes : « il est probable que la question viendra en discussion au cours de la négociation du 5 mars ». Nous y lisons que c'est le gouvernement qui encourage cette mise à l'agenda des négociations. Si la note de la CFDT pose la question de l'égalité des droits, étant donné que cette garantie de ressources ne sera accessible que dans certaines régions, il n'en demeure pas moins que l'argument de la préretraite dans un contexte de chômage important, et de refus du patronat, du gouvernement et du Plan de généraliser l'abaissement l'âge de la retraite à 60 ans, conserve toute son efficacité. Ainsi :

« Malgré les réserves que nous pourrions faire sur une politique de dégageant à un âge de plus en plus jeune, alors que patronat et gouvernement refusent la réduction de la durée de travail pour tous, il semble difficile de faire obstacle à la proposition gouvernementale. »

¹⁸⁶« Notes de la Commission exécutive confédérale, présentées en sa session du 4 mars 1981. », cote CG/8/866, archives CFDT à Paris (19^{ème} arrondissement).

Cet abaissement dans des zones « critiques » de l'âge de la garantie de ressources démission n'aura finalement pas lieu. Cela marque la fin de la période d'extension de la garantie de ressources à de nouvelles catégories de population, car, nous le verrons dans la partie suivante, elles sont sérieusement remises en question dès le mois de juillet 1981.

A la fin des années 1970, les travaux du VIIIème plan en cours voient la réapparition de l'opposition des partisans d'une politique de la vieillesse à l'abaissement de l'âge de la retraite, mais aussi au développement des préretraites. Si le huitième plan, qui prend place sur la période allant de 1981 à 1985, et qui est publié avant l'élection présidentielle de mai 1981, ne prend pas position contre l'abaissement généralisé de l'âge de la retraite à 60 ans, il en va différemment du rapport produit par le groupe « Prospective des personnes âgées », à travers son rapport *Vieillir demain*. Il est publié dans la temporalité des élections présidentielles, alors que le thème de la retraite à 60 ans est un objectif revendiqué dans la campagne socialiste et communiste.

Dans le rapport du groupe de travail, « quelques dérives » politiques à propos des retraites sont détaillées, parmi lesquelles l'abaissement « de fait » de l'âge de la retraite, par le développement des garanties de ressources. Cela constitue certes une politique « payante » à court terme pour les gouvernements, mais coûteuse à plus long terme (*Vieillir demain* 1980 p144). A propos de la possibilité d'abaisser l'âge de la retraite, les rapporteurs du rapport tiennent la position suivante : « on propose une règle : ne pas créer inconsidérément l'irréversible » (p172) et cette règle trouve une application à propos de l' « âge de la retraite », qui constitue selon ce groupe une notion à bannir : « pour le groupe de prospective, qui a insisté sur les méfaits de l'évolution actuelle, il y a là, sur le front psychologique, une bataille prioritaire à gagner ». De même, le groupe s'oppose à « l'institutionnalisation, et même à la pérennité du système de la « *garantie de ressources* » ». Les propositions du groupe de prospective sont de « ne pas généraliser la retraite à 60 ans » (Ibid. p193) et, prenant position contre le programme commun sans le citer, de ne pas abaisser cet âge à 55 ans pour les femmes, qui contribuerait de la sorte à les figer dans un statut social (Ibid. p194). A la place, il est proposé de ne retenir qu'une durée d'activité. Ce sont ainsi des points du programme de François Mitterrand, mais aussi les revendications de la CGT et de la CFDT qui sont ainsi critiquées. Un argument, pour justifier la retraite à 60 ans, de manière provisoire, est critiqué en 1980 dans le rapport *Vieillir demain* (CGP commission prospective « personnes âgées » 1980) :

« la solution n'est pas de généraliser l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite.

Pour certains, une telle disposition pourrait être provisoire : on épongerait les cas douloureux ; par la suite, quand la conjoncture le voudrait, quand prévaudraient d'autres conditions de travail et un autre partage du travail, on fermerait la

parenthèse, et on remontrait, par exemple, à 65 ans. Erreur : une telle mesure, sacralisant un seuil d'âge, serait l'image de l'irréversible. Au nom de l'avenir, il faut l'écarter. »

D'autres critiques selon l'axe de problématisation de l'échelle de la Sécurité sociale sont émises à l'encontre de la construction d'un circuit des préretraites via les garanties de ressources par certains acteurs. La lutte contre le chômage par une prestation versée qui s'apparente à de la retraite financée par l'assurance chômage est ainsi qualifiée par le juriste Jean-Jacques Dupeyroux de « détournement d'institutions et de techniques ». Une « incohérence » est ainsi installée selon lui entre des circuits dont il défend une organisation fondée plus strictement selon la finalité des assurances sociales¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Le Monde, 31 juillet 1977, « Les étrangetés de la lutte contre le chômage », Jean-Jacques Dupeyroux , source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770731%C2%B7LM%C2%B72862527&docIndex=30>, consulté le 06/09/2020. Le Monde, 30 août 1977, « Préretraite ou retraite à soixante ans : les inconséquences du mélange des genres. », Jean-Jacques Dupeyroux , source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770830%C2%B7LM%C2%B72877317&docIndex=31>, consulté le 06/09/2020.

Conclusion du I.

Cette première partie du Chapitre II a permis de suivre la déstabilisation de la problématisation des retraites selon les deux premiers axes, par celui du rapport à l'emploi. Le tableau suivant (n°2.1) rend compte des axes de problématisations des retraites à partir du milieu des années 1970 :

Tableau n°2.1 : axes de problématisations des retraites au milieu des années 1970

Axe de problématisation	Pôle	
Echelle de la Sécurité sociale	Globalisation	Catégorialisation
Condition des personnes âgées	Marginalisation	Publicisation
Rapport à l'emploi	Ajustement du volume des retraités	

Lecture : un nouvel axe de problématisation des retraites, par rapport à l'emploi, se retrouve dans les discours des acteurs par rapport aux années précédentes.

La baisse du nombre de chômeurs apparaît dorénavant comme un argument prioritaire pour les syndicats dans leur revendication d'abaissement de l'âge de la retraite. Ils jugent par ailleurs la possibilité du cumul entre emploi et retraite à l'aune de la situation des chômeurs, qui ne la comprendraient pas. Du côté du gouvernement, le chômage devient une priorité politique. La politique de relance de Chirac, comme celle de rigueur de Barre, sont présentées comme

poursuivant l'objectif de réduction du chômage. Le gouvernement encourage même les partenaires sociaux à étendre encore, en 1981, les garanties de ressources pour abaisser le chômage, certainement de manière réfléchie à l'approche des élections présidentielles. La politique de rigueur de Barre s'applique pour un temps aux salaires, mais ne concerne pas les prestations sociales. Les taux de cotisations salariés comme employeurs continuent d'augmenter. La répartition de la valeur ajoutée poursuit son déplacement vers la masse salariale. La socialisation de la valeur ajoutée augmente d'autant plus que sa croissance se ralentit au cours de la deuxième moitié des années 1970.

Il n'y a pas de politique de retraite organisée depuis le gouvernement et l'administration, si ce n'est à travers la possibilité de partir à 60 ans pour les ouvriers en 1975 et les mères de famille en 1979. Mais ces dispositifs ne concernent que relativement peu de personnes. En revanche, à partir de 1975, le gouvernement encourage les préretraites. Il donne son aval à l'extension de l'accord sur les garanties de ressources aux démissions en 1977. Et, d'une certaine manière, le peu de contrôles effectués par les pouvoirs publics des licenciements économiques ouvrant droit à la garantie de ressource licenciement depuis 1972 constitue aussi une politique d'encouragement à la sortie d'activité des personnes âgées. L'aval gouvernemental donné à l'accord paritaire sur les garanties de ressources en 1977 dessine également une politique de la sortie d'activité avalisée depuis le gouvernement, qui ne s'oppose pas à cet accord et accepte même d'accorder une subvention à l'Unedic pour le financer. De plus, la mise en place, alors que Raymond Barre est Premier ministre, d'incitations par des exonérations de cotisations sociales à embaucher des chômeurs ou des jeunes en l'échange du départ de personnes âgées s'intègre aussi dans une politique de l'emploi plus large, fondée sur l'ajustement de la population au volume d'emploi disponible. La politique de l'emploi encadre une succession d'encouragement par le gouvernement à l'établissement des préretraites.

Nous verrons dans la partie suivante qu'il sera possible d'identifier un encadrement des politiques de retraites par l'emploi, avec la réalisation de la retraite à 60 ans lorsque François Mitterrand arrive au poste de président de la République en 1981.

Cette première partie nous a aussi permis de repérer la prolongation d'un axe de problématisation sur la condition des personnes âgées, qui depuis 1962 est organisée autour de l'administration du Plan et du ministère des Affaires sociales. Ces tenants de la politique de la vieillesse s'opposent pour des raisons déjà rencontrées auparavant (cf. Chapitre I, III et IV) à l'abaissement de l'âge de la retraite et de manière plus générale au développement des préretraites. Ce groupe de hauts fonctionnaires et d'experts continue de s'opposer, au cours de cette décennie 1970, à ces mesures, dans le cadre du

Plan. Les rapports du CGP prennent en effet explicitement position contre ces mesures, qui conduiraient à freiner la hausse de la population active, et ainsi ralentir la reprise de la croissance lorsque l'expansion de l'économie recommencera à un rythme élevé. Toutefois, le Plan perd de l'influence avec l'arrivée de Giscard d'Estaing au poste de Président (Fourquet 1980, Jobert 1981). Il est possible de lire les prises de position contre les préretraites du Plan comme un signe de sa baisse de pouvoir, qui vient s'ajouter au caractère paritaire des accords de préretraite, desquels il est absent.

Une analyse en termes de circuits permet de comprendre la position de l'UIMM et du CNPF en par rapport à la préretraite et à la retraite. Le passage des préretraites maison aux préretraites des garanties de ressources se comprend ainsi par rapport à la stratégie de l'UIMM. Cela revient à remplacer des circuits de financement locaux des préretraites (une entreprise industrielle finance des revenus aux personnes âgées de sa main-d'œuvre) à celui des garanties de ressources (toutes les entreprises du secteur privé¹⁸⁸ et l'Etat versent de l'argent à l'Unedic, qui finance les revenus de préretraites des personnes âgées licenciées d'entreprises industrielles). La construction d'un circuit financier des garanties de ressources au sein l'Unedic permet en outre au patronat de satisfaire partiellement les revendications syndicales d'abaissement d'âge de la retraite à 60 ans. L'adhésion du patronat aux préretraites et son opposition à la retraite à 60 ans n'est ainsi pas si paradoxale. Les premières servent directement ses intérêts et les secondes partiellement.

Par ailleurs, au terme de ce I. nous avons observé l'avènement d'un axe de problématisation des retraites par rapport à l'emploi et son passage en mode majeur. Les politiques de préretraites construites par les partenaires sociaux et encouragées par l'Etat à partir de 1975 répondent à ce schéma d'une problématisation des retraites par rapport à l'emploi qui prime sur les autres. Les préretraites et la retraite comme solution au problème du chômage passent dans les accords paritaires de 1972 et surtout de 1977 que le gouvernement demande aux partenaires sociaux. De même le gouvernement demande aux partenaires sociaux d'étendre l'accord des garanties de ressources à des âges inférieurs dans les zones où le chômage est plus important qu'ailleurs. Voici en résumé le schéma des axes de problématisation à partir de 1975 :

¹⁸⁸ Qui emploient des salariés (les cotisations de l'Unedic sont assises sur les salaires).

Schéma n° 2.3 : tableaux récapitulatifs des positions des syndicats, du patronat et du gouvernement dans leurs problématiques des retraites et des préretraites à partir de 1975

Axe de problématisation des retraites	Pôle	
Echelle de la Sécurité sociale	Globalisation : caisse unique (CGT, CFDT)	Catégorialisation : assurance sociale/solidarité : CNPF, CGP
Condition des personnes âgées	Marginalisation	Publicisation : pauvreté (gouvernement, CGT et CFDT) inégalités sociales (CGT et CFDT)
Rapport à l'emploi	Ajustement du volume des retraités préretraite (FO, CNPF, gouvernement), retraite (CGT et CFDT)	

Lecture : pour le gouvernement, les préretraites permettent de répondre au problème du chômage. Pour la CGT et la CFDT, la retraite à 60 ans (et à moins forte raison les préretraites) permettent de répondre au problème du chômage et des inégalités sociales entre retraites. Pour le patronat, les préretraites permettent d'abaisser les coûts de main-d'œuvre en externalisant le coût des licenciements et des préretraites maison.

Le schéma ci-dessus permet de mieux comprendre l'évolution du circuit financier de la Sécurité sociale des retraites, avec le développement de préretraites payées par l'assurance chômage et l'Etat. L'axe de problématisation de l'échelle la Sécurité sociale devient mineur pour les acteurs qui figurent sur le schéma ci-dessus. Ainsi, certaines critiques portent peu. Des acteurs du Plan¹⁸⁹ défendent en effet des politiques de la vieillesse et s'opposent ainsi à l'abaissement de l'âge de la sortie d'activité des personnes âgées. D'autres acteurs défendent une localisation de la Sécurité sociale selon des

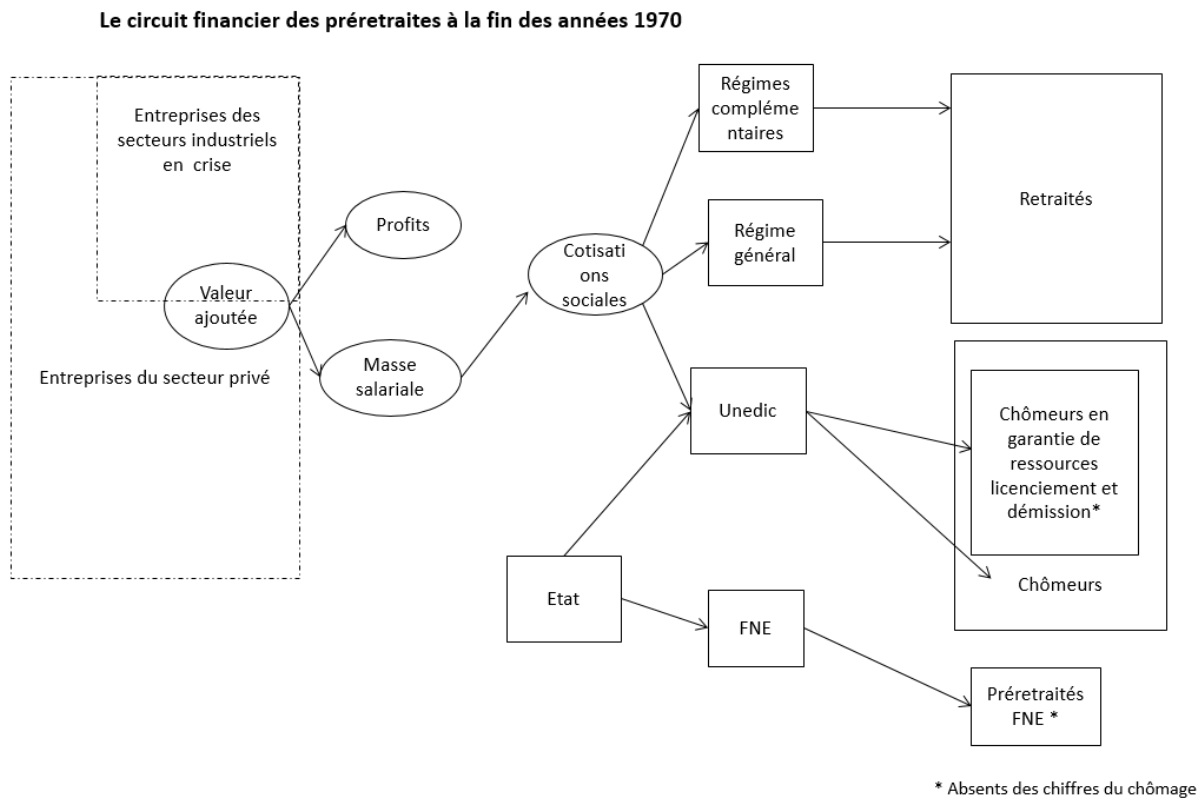
¹⁸⁹ C'est le cas dans les rapports de Plan ou dans ceux sur la Sécurité sociale des retraites tout au long des années 1970.

branches de risques sociaux¹⁹⁰ et s'opposent ainsi à la préretraite qui pose des problèmes de classification entre branches de risques sociaux (chômage ou vieillesse ?). Mais ces acteurs critiques n'ont pas ou peu de pouvoir sur les réformes des retraites, et leurs solutions issues de leurs problématisations ne passent pas dans la loi ou dans les accords paritaires.

¹⁹⁰ C'est le cas de Jean-Jacques Dupeyroux en 1977 à propos de la garantie de ressources démission, ou dans une certaine mesure de la CGT en 1973 à propos de la garantie ressource licenciement.

Le schéma suivant présente le circuit financier des préretraites et de la retraite à la fin de la décennie 1970 :

Schéma n° 2.4 : circuit financier des préretraites et des retraites à la fin des années 1970



Nous allons voir dans la section suivante que ce schéma va être modifié à la suite de l'application de la décision de la retraite à 60 ans qui prolonge et accentue l'encadrement des politiques de retraites par l'emploi. Il le sera aussi suite à une évolution de la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée (et donc des masses d'argent qui entrent dans le circuit financier de la Sécurité sociale) dont le résultat est l'orientation de plus en plus d'argent vers les profits.

II. 1981-1983 : La retraite à 60 ans, la politique de l'emploi par l'ajustement et le tournant de la rigueur

En mai 1981, François Mitterrand est élu président de la République. Il forme un gouvernement à majorité socialiste, qui intègre quelques ministres communistes. L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans est décidé dès le premier conseil des ministres. Pourtant, cette mesure demandée par la CGT et la CFDT au moins depuis les années 1960, s'avère finalement soutenue ni par ces syndicats, ni par FO et la CGC. Ceux-ci soulignent en effet que la retraite à 60 ans représentera un montant moins élevé que la garantie de ressources des personnes ayant entre 60 et 65 ans.

Le développement de la préretraite au cours de la décennie 1970 semble à présent un obstacle à l'abaissement de l'âge de la retraite, tel que souhaite le réaliser le gouvernement. Celui-ci se lance en effet dans des travaux d'expertise, de consultation, de négociation et de législation qui vont durer deux années. Ils sont d'abord axés sur le régime général, puis sur les régimes complémentaires au sein desquels les partenaires sociaux disposent de davantage de pouvoir.

Pour réaliser l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, le gouvernement essaie de construire des intérêts chez les partenaires sociaux, tout comme il joue parfois sur la contrainte. Il doit pour ce faire prendre en compte le circuit financier de la préretraite issu de la décennie 1970, et en particulier l'existence d'un circuit financier de la garantie de ressource, financé par l'Unedic et le budget de l'Etat. Nous proposons de revenir sur cette histoire dans cette deuxième partie du chapitre II.

Cette deuxième partie du Chapitre II propose d'entrer dans le déroulé d'une négociation, afin d'y percevoir tout le poids des jeux d'acteurs difficilement prévisibles à l'avance, et l'importance du circuit financier comme contrainte et objet à construire par les acteurs

Dans un premier temps, nous aborderons la résolution gouvernementale d'abaisser rapidement l'âge de la retraite à 60 ans, qui s'insère dans plusieurs stratégies :

- un encadrement des politiques des retraites par l'ajustement de la population active
- une recherche d'économie budgétaire qui rencontre les résistances des partenaires sociaux et de l'administration des affaires sociales.

Dans un deuxième temps, nous verrons comment, après avoir acté la retraite à 60 ans dans le régime général, une négociation s'ouvre entre syndicats, patronat et gouvernement pour abaisser l'âge de la retraite à 60 ans les régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO.

II.1 Fabriquer la retraite à 60 ans dans l'administration : finalités, statistiques, chiffrages

Au cours du premier conseil des ministres de la présidence Mitterrand en mai 1981, la décision est prise d'abaisser l'âge de la retraite à 60 ans. Cette décision a une portée symbolique. Elle figure au programme commun depuis les années 1970. Elle a aussi une portée sur l'emploi, en poursuivant l'ajustement de la population active au volume d'emplois, le gouvernement espère abaisser le chômage, qui serait par ailleurs réduit par la création d'emplois liés à la relance budgétaire et à la politique industrielle. Elle a enfin une portée budgétaire : les garanties de ressources démission coûtent de plus en plus cher, et le budget de l'Etat est mis à contribution pour subventionner le budget de l'Unedic à ce propos. Remplacer les garanties de ressources par la retraite à 60 ans permettrait ainsi d'éviter une croissance des coûts de la garantie de ressources, alors que les générations qui atteignent l'âge de 60 ans deviennent plus nombreuses à partir de 1980¹⁹¹. La retraite à 60 ans aurait ainsi une portée budgétaire, que les syndicats refusent, car elle offre un revenu moins important que la garantie de ressources. Pour les salariés du régime général, la retraite à 60 ans serait ainsi une réforme défavorable. Le patronat va aussi s'opposer à la retraite à 60 ans, car l'accord paritaire de la garantie de ressources démission est renouvelé tous les deux ans. Il offre ainsi au patronat l'avantage de la précarité : lorsque les grandes entreprises n'auraient plus intérêt à faire sortir de leur main-d'œuvre les personnes âgées de plus de 60 ans, le patronat pourra simplement ne plus signer la prolongation de l'accord.

Le régime général est toutefois du ressort du gouvernement, qui fixe les paramètres de son circuit financier : taux de cotisation, montant de la retraite. Si l'opposition des partenaires sociaux est importante à la retraite à 60 ans, nous allons

¹⁹¹ En 1977, ce sont les générations moins nombreuses nées durant la première guerre mondiale qui arrivent à l'âge de 60 ans et peuvent prétendre à la garantie de ressources démission. A partir des années 1980, les générations nées après la première guerre mondiale sont plus nombreuses. Nous verrons que cet argument se retrouve dans l'argumentation de certains acteurs en faveur de la retraite à 60 ans.

voir que pour le régime général, les luttes qui se déroulent sont plutôt internes à l'administration, plusieurs scénarios de réformes étant alors en jeu.

Nous abordons successivement dans cette section le refus par les syndicats du remplacement de la garantie de ressources par la retraite à 60 ans, la décision prise par l'administration de supprimer les garanties de ressources pour des raisons budgétaires, et enfin la lutte interne à l'administration pour deux scénarios dont l'un butte sur le manque d'information statistique des régimes de retraite.

Été 1981 : les syndicats refusent le remplacement de la garantie de ressources par la retraite à 60 ans

Tous les syndicats se retrouvent sur le refus de la retraite à 60 ans qui viendrait remplacer la garantie de ressource. Ils lui préfèrent la préretraite à 60 ans, dont le niveau est plus important que celui de la retraite. Certains membres de l'administration et du gouvernement émettent l'idée que la garantie de ressource pourrait disparaître pour financer la retraite à 60 ans. Il faudrait en outre selon eux qu'elle ait un effet positif sur l'emploi. Ce sont les grandes lignes d'opposition entre ces deux groupes d'acteurs, que nous présentons dans la suite.

Un dossier présent dans les archives du ministère permet d'accéder directement aux comptes- rendus des consultations des réunions bilatérales entre représentants du ministère et syndicats et patronat, qui se tiennent au cours de l'été 1981. Ces comptes rendus sont rédigés par des conseillers du ministère des Affaires sociales. Il ne s'agit donc pas de documents rédigés par les partenaires sociaux, à l'exception de lettres dans lesquelles ils expriment à la ministre ou au Directeur de cabinet leurs oppositions et leurs propositions. Ces différents documents transcrivent les propos tenus lors des réunions du point de vue du ministère, et livrent ainsi une version dynamique de ces consultations, du fait de la position centrale, entre les différents acteurs, du cabinet ministériel, et de l'analyse stratégique qui y est produite.

Un dossier « consultation des partenaires-synthèses »¹⁹² contient en particulier une note intitulée « Bilan de la concertation avec les partenaires sociaux sur l'abaissement de l'âge de la retraite »¹⁹³, datée du 29 septembre 1981, où nous apprenons que 16 organisations ont été consultées entre le 24 juillet et le 7 août 1981. Cette note et les comptes

¹⁹² « Négociation Unedic – Retraite à 60 ans Le dernier « carat » *Nouvelles CFDT* n°35/82 du 8 octobre 1982 »

¹⁹³ « Négociation Unedic – Retraite à 60 ans Le dernier « carat » *Nouvelles CFDT* n°35/82 du 8 octobre 1982 »

rendus relatent une opposition des syndicats et du patronat à un abaissement rapide de l'âge de la retraite à 60 ans, supprimant la garantie de ressources. 16 organisations ont été consultées, mais nous ne retenons dans notre analyse que le CNPF, la CGPME, FO, la CGC, la CGT, la CFTC et la CFDT. Ces organisations sont en effet régulièrement mentionnées dans les notes du ministère, à la différence d'autres, qui ne semblent ainsi pas représenter, pour le cabinet, des interlocuteurs dont les positions comptent autant¹⁹⁴.

Anne-Marie Guillemard, qui est conseillère technique au ministère des Affaires sociales en même temps qu'elle réalise sa thèse sous la direction d'Alain Touraine, mène les consultations au cours de l'été 1981. Selon elle, les syndicats étaient opposés à la fin de la garantie de ressource, mais aussi à la retraite à 60 ans (Entretien) :

« -Anne-Marie Guillemard : Et alors là... c'était très intéressant, parce qu'ils sont tous arrivés en disant : "on veut pas de l'abaissement de l'âge de la retraite". Il y avait que FO qui était pour, et encore, même pas, même pas. C'était Bergeron qui était à la tête de la délégation, Dubois pour la CGT. Et Dubois est arrivé en disant " on veut pas de l'abaissement de l'âge de la retraite ".

-IN : D'accord.

- " Ce sera une arme aux mains des patrons. On veut garder les préretraites. "

-D'accord.

-Très intéressant qu'ils disent c'était... Et ce fut une arme aux mains des patrons ! Exactement ça.

-Mais pourquoi ?

-Eh bien parce qu'ils ont viré tous les vieux. Ils s'en sont débarrassés. Ils ont pu virer tous les plus de 55 ans, puisque les préretraites fonctionnaient (...) à partir de 55 ans. L'idée du gouvernement de l'époque, c'était un tour de passe-passe. On a l'air de faire droit à l'abaissement de l'âge de la retraite, que les syndicats réclament, mais qu'ils ne réclamaient plus. (rires). Bon, le tour de passe-passe était très habile.

-Oui.

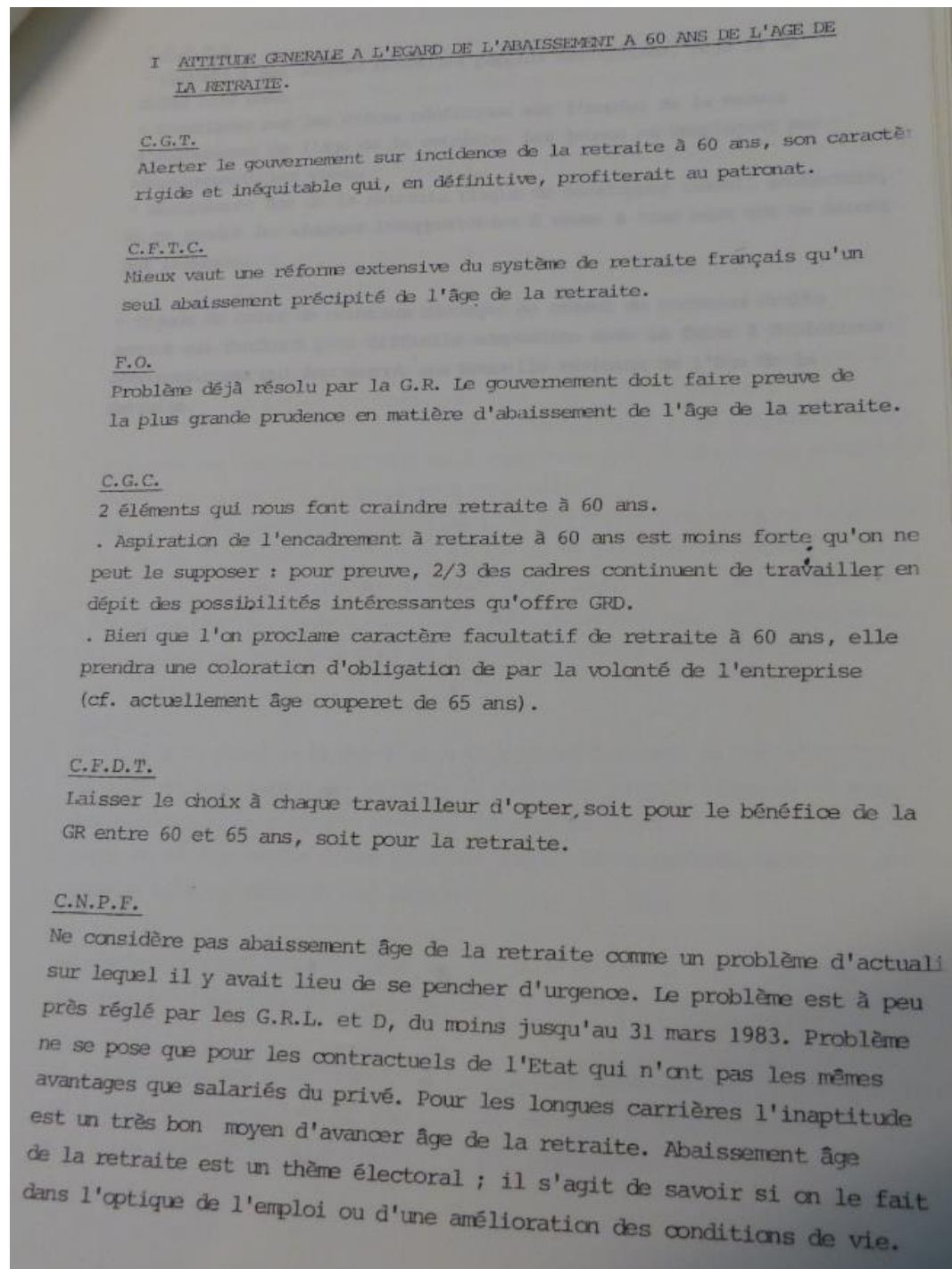
-On fait droit, on a l'air de faire droit. Et en fait on résout un problème et on fait un levier sur l'emploi, parce que tous ceux qui avaient 60 ans et plus, ils étaient sortis en préretraite. Il n'y en avait plus au travail. Il n'y en avait plus en emploi. Ils

¹⁹⁴ Il serait possible de faire une lecture de ces archives à partir de la question de la lutte pour accéder à un forum de discussion. Cela nous aurait toutefois écarté de notre objet immédiat, le processus de réformes des retraites.

étaient en garantie de ressource, l'immense majorité ! Donc, l'idée c'était on fait semblant de faire droit ... je dis ça parce que les syndicats ne voulaient pas l'abaissement de l'âge de la retraite, et ils l'ont dit explicitement. Très curieusement, le directeur de cabinet de Questiaux, quand je lui ai fait le verbatim de tout ce qui c'était passé avec les partenaires sociaux, me dit : " ils ont jamais dit ça " (rires). »

Un extrait du document qu'elle rédige alors confirme ses dires :

Illustration n° 2.2 : positions des syndicats et du patronat sur l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans



Sources : « Bilan comparatif des positions des partenaires sociaux en matière d'abaissement de l'âge de la retraite », Anne-Marie Guillemard, le 10 août 1981, cote 19880292/5, Archives du ministère des Affaires sociales aux Archives Nationales de Pierrefitte

Le tableau suivant résume les positions des partenaires sociaux, suite aux consultations de l'été 1981¹⁹⁵ :

¹⁹⁵ « Bilan comparatif des positions des partenaires sociaux en matière d'abaissement de l'âge de la retraite », Anne-Marie Guillemard, 10 août 1981, 19880292/5, Archives du ministère des Affaires sociales aux Archives Nationales de Pierrefitte.

Tableau n°2.2 : positions des partenaires sociaux sur la retraite à 60 ans et la garantie de ressources au cours de l'été 1981

	Positions des partenaires sociaux		
Acteurs	Critères de calcul de la retraite à 60 ans à taux plein	Montant de la retraite à 60 ans	Garantie de ressources
CGT	Durée de cotisation (37 ans?) avec bonifications des années de travail pénible	Egal à celui de GR, 75% du salaire de référence	Prolongation de la GR
CFDT	Durée de cotisation et âge de la retraite	Egal à 70% du salaire de référence, et 80% à terme	Prolongation de la GR
FO	Ne se prononce pas	Ne se prononce pas	Prolongation de la GR
CGC	Crainte de l'âge couperet de 60 ans et contre le plafonnement de la durée de cotisation	Ne se prononce pas	Souligne les avantages de la GR
CFTC	Préférence pour la durée de cotisation et l'extension de la durée de calcul	50% du salaire pour le régime général	Rassurer les salariés sur la continuité de la GR jusqu'en 1983
CNPF	Durée de cotisation et âge de la retraite : 37,5 années et 60 ans	Passage du calcul du salaire de référence des 10 meilleures années à l'ensemble de la carrière	Questionne la poursuite de la GRD après 1983
CGPME	opposée au critère de l'âge	Ne se prononce pas	Hostile aux GRD et GRL

Source : « Bilan comparatif des positions des partenaires sociaux en matière d'abaissement de l'âge de la retraite », Anne-Marie Guillemard, le 10 août 1981, 19880292/5, Archives du ministère des Affaires sociales aux Archives Nationales de Pierrefitte

Ces prises de positions sur la garantie de ressources et le contenu de la réforme à travers les paramètres de l'âge et de la durée de cotisation sont remises à Daniel Fabre, directeur de Cabinet du ministère des Affaires sociales. Dans une note¹⁹⁶ du 13 août à destination de Nicole Questiaux et de François Mercereau en copie, il livre son analyse stratégique des positions patronales et syndicales, sans avoir encore connaissance des travaux d'experts de l'administration qui se tiennent également durant l'été 1981. L'incrédulité de Daniel Fabre cède alors la place à une analyse stratégique des positions syndicales et patronales : le « "climat général" est, écrit-il, excellent dans la plupart des cas. Toujours bon, sauf avec le CNPF et, surtout, CGT-FO, qu'il a fallu pousser pour en obtenir un peu plus que la profession de leur désaccord avec l'objectif fixé ». Daniel Fabre livre alors les raisons de ce désaccord, lorsqu'il écrit : « Au soutien de ce désaccord, deux arguments et les mêmes : -la question n'est pas d'actualité, puisqu'il y a la GR -L'objectif n'est pas raisonnable, en raison de son coût [i.e. de la retraite à 60 ans]. » Il note une opposition de la CGPME à la poursuite de la garantie de ressources après 1983. Elle « affiche une hostilité sans réserve à la reconduction de la GR au-delà de 1983 : elle estime que la GR a été l'outil du grand patronat en crise (sidérurgie), mais est débordée par la conjoncture ». Partant de cette opposition, Daniel Fabre analyse :

« Mon impression personnelle est qu'en fait, tous les partenaires sont embarrassés par cette GR qui est un peu trop belle, y compris les syndicats de salariés, qui feignent de croire en son absolue pérennité, mais – à l'exception de la CFE-CGC – sont très empressés à en demander l'absorption, i.e la consécration, par le système de retraites ...

(...) On pourra donc, me semble-t-il, obtenir une marge de manœuvre en soulignant la précarité de la très couteuse GR ».

De sa lecture des comptes rendus des consultations, Daniel Fabre dessine un scénario minimal d'accord sur lequel les partenaires sociaux pourraient se retrouver :

- « -un âge de départ en retraite à 60 ans, ou bien à 55 ans s'il est assorti d'une durée d'activité située entre 37 et 40 ans,
- un taux de remplacement de 50% pour le régime général et 20% pour les régimes complémentaires,
- la généralisation de la garantie de ressource pour les syndicats et la suppression ou la rediscussion de la garantie de ressources licenciement pour la CGPME
- des annuités bonifiées pour le travail pénible
- la possibilité d'un cumul entre emploi et retraite en dessous d'un certain revenu global. »

¹⁹⁶« Problème des pré-retraites », Dossier : « 8H1369 CFTD et retraites 1982 », Archives CFTD à Paris (19^{ème} arrondissement)

Daniel Fabre écrit que les partenaires sociaux devront « suivre » le gouvernement en alignant les régimes complémentaires sur le régime général. Il propose aussi à cette occasion de progresser vers la globalisation de la Sécurité sociale, par la recherche d'une harmonisation des règles entre régimes de retraite et pour toutes les catégories sociales, en incluant toutefois une considération stratégique : seul le régime général devrait d'abord faire l'objet d'un projet de loi, avant d'aligner progressivement les autres régimes, de manière à éviter de longs débats parlementaires liés aux régimes particuliers.

Lorsque Daniel Fabre écrit son analyse des consultations, il évoque la suppression de la garantie de ressources. Il sait que les syndicats y sont opposés, alors que l'administration, nous le verrons (cf. section suivante) défend au même moment fermement sa suppression. L'argument financier du coût de la garantie de ressources va alors peser dans la construction de la réforme au ministère des Affaires sociales.

Syndicats, patronat, gouvernement et administration s'opposent ou s'accordent sur la réforme de la retraite à 60 ans, au cours d'une lutte qui se déroule au sein d'un cadre bien précis : celui de la politique de l'emploi par l'ajustement de la population active au volume d'emploi disponible. Un acteur comme le Plan qui est opposé à l'abaissement de l'âge de sortie d'activité est absent de cette négociation, où tous les acteurs l'acceptent – sauf peut-être éventuellement la CGPME qui peut y avoir moins intérêt que le CNPF. Nous le verrons à la section suivante, cette considération de politique de l'emploi figure même en ordre du jour des premières réunions sur la retraite à 60 ans où la garantie de ressources est rapidement critiquée par son coût.

Été 1981 : l'administration sociale veut mettre fin au circuit financier des garanties de ressources

Au cours de cet été 1981, les experts de l'administration critiquent le lien qui existe entre les circuits financiers du chômage et de la préretraite. Selon eux, abaisser la retraite à 60 ans et conserver les préretraites à partir de 60 ans poserait des problèmes financiers et moraux. Financiers, car la préretraite à 60 ans va coûter de plus en plus cher, et à cela, il faudra ajouter le coût de la retraite à 60 ans. Moraux, car le maintien de la préretraite à 60 ans instaurerait une situation d'inégalité entre ses bénéficiaires, les anciens salariés du secteur privé, et les retraités, car la préretraite apporte des revenus plus importants que la retraite.

Cette section est centrée sur les travaux administratifs relatifs à l'abaissement de l'âge de la retraite. Ceux-ci rencontrent, comme au cours de la décennie 1970, le manque de statistiques qui fait alors planer une incertitude sur le chiffrage du coût de la retraite à 60 ans. Mais, quel que soit le coût estimé par les différents acteurs de l'administration, la garantie de ressources est, à leurs yeux, amenée à disparaître. Or, elle dépend d'un accord paritaire et le gouvernement socialiste ne veut pas aller frontalement contre la volonté des syndicats sur ce point.

Cette section permet aussi de revenir sur un bilan fait par la Direction de la Prévision dès le mois de juin 1981 : l'abaissement de l'âge de la retraite ne permettra pas de créer beaucoup d'emplois, car le taux d'activité à cet âge est déjà faible. Ce résultat est un facteur ayant poussé le gouvernement à encourager les préretraites à partir de 55 ans, dès le mois d'octobre 1981. Les problématiques liant sortie d'activité des personnes âgées et emploi subsistent au sein de l'administration, et les dispositifs de préretraite sont ainsi abaissés à des bornes d'âge abaissées afin d'en accroître les effets sur le chômage.

La fin de la garantie de ressources se trouve défendue dans une note, sans date ni auteur¹⁹⁷, mais que nous pouvons situer après le 2 juin 1981, mais avant les consultations avec les partenaires sociaux menées durant l'été. Cette note contient des propositions de départ, envisagées pour cadrer les négociations. Elle mentionne la séance extraordinaire du conseil d'administration de la CNAV, le 2 juin 1981, où les syndicats ont « souligné leur attachement à l'actuelle GRD ». Cet attachement va à l'encontre du cadrage porté par cette note, où certaines « propositions de départs » sont suggérées :

« -retraite pour tous les salariés à 60 ans au taux de 50% avec un minimum de durée d'assurance de 30 à 37,5 années (chiffre à préciser) avec pour corollaire la suppression de la GRD.

-abaissement à 55 ans des retraites anticipées déjà privilégiées par un système à 60 ans.

-rétroactivité des mesures envisagées sous forme de majorations forfaitaires à quantifier.

-suppression des droits à la GRD à partir du 1^{er} avril 1984 et maintien des droits acquis pour les bénéficiaires en stock jusqu'à épuisement de leurs droits (fin 1988). »

¹⁹⁷ « Abaissement de l'âge de la retraite », JC/MMH, sans date ni auteur. N° de contenant DSS/2009/110/926, dossier « Abaissement de l'âge de la retraite. Préparation du projet. I-Travaux du ministère de la Solidarité Nationale – groupe technique interministériel (été 1981) -chiffrages – Notes DSS – Notes DP », Archives du ministère des Affaires sociales à Paris (7^{ème} arrondissement).

Puis, au milieu du mois de juin 1981, deux groupes de travail administratifs se réunissent. Ils sont appelés « réunions interministérielles » par les acteurs ¹⁹⁸. Le premier sous-groupe « est chargé d'étudier le problème de l'abaissement de l'âge de la retraite compte tenu de l'existence des garanties de ressources et de réglementations déjà existantes ou à prévoir en matière de cumuls retraite plus revenu professionnel », et le deuxième « est chargé d'étudier les modalités techniques d'abaissement de l'âge de la retraite (âge, durée d'activité, taux) ».

Ces réunions sont d'emblée cadrées par la présidente des groupes de travail, Ségolène Royal¹⁹⁹, alors conseillère technique au ministre des Affaires sociales, selon la politique d'emploi par l'ajustement de la main-d'œuvre : « il conviendra d'avoir le souci d'intégrer la réforme dans un contexte plus large et notamment, d'en déterminer son impact sur l'emploi », dit-elle. En fait, deux scénarios sont présentés au cours de cette réunion : la retraite à taux plein à 60 ans avec 37,5 années de cotisation, et la retraite à taux plein dès 37,5 années de cotisations quelque soit l'âge²⁰⁰.

Le deuxième scénario est qualifié de « système plus juste » dans la mesure où il permettrait aux personnes ayant commencé à travailler tôt et ayant eu des activités pénibles de partir en retraite avant 60 ans, et ainsi de vivre plus longtemps en retraite. Nous retrouvons ici l'argument syndical du progrès social et de la réduction des inégalités entre classes sociales. De plus, « l'impact sur l'emploi serait vraisemblablement plus accentué, dans la mesure où ce système permettrait à un certain nombre de salariés de libérer leur poste de travail avant 60 ans ». Mais le compte-rendu de la réunion remarque que, les femmes, dont la durée de cotisation est en moyenne inférieure à celle des hommes, seraient pénalisées par la durée de cotisation nécessaire au taux plein.

Le lendemain, le 19 juin 1981, le sous-groupe sur la garantie de ressources se réunit. Ségolène Royal, précise dans son propos que les syndicats ne formulent plus de vœu d'abaissement de l'âge de la retraite au conseil d'administration de la CNAV depuis 4 ans, en raison du « confort de revenu appréciable » de la garantie de ressource

¹⁹⁸Dans les dossiers d'archives du ministère des Affaires sociales, un dossier reprend les comptes rendus des travaux administratifs, de deux groupes de travail, ayant eu lieu au cours de l'été. Il s'agit de la référence suivante : « Abaissement de l'âge de la retraite. Groupe de travail interministériel (juillet-août 1981) -compte-rendu - ». La chronologie de ces réunions est la suivante : 18-juin-81Modalités techniques d'abaissement de l'âge de la retraite (sous groupe II), 19-juin-81Prise en compte de la GR et des dispositifs de cumul (sous groupe I), 10juillet 1984 réunions des deux sous-groupes (sans titres de séances), 24-juil-8124-juil-81 (sous groupe II), 6 août 1981 réunion des deux sous groupes (sans titre), DSS/2009/110/026, Archives ministère des Affaires Sociales

¹⁹⁹ Avant de rejoindre rapidement la Présidence de la République en tant que conseillère technique. En juillet, c'est François Mercereau qui préside les réunions des groupes de travail administratifs.

²⁰⁰Un troisième scénario est annoncé mais pas discuté : l'alignement du régime général sur celui des fonctionnaires.

démission, qui est supérieure à celle de la retraite. Les revendications des syndicats vont d'ailleurs, selon elle, dans le sens d'une généralisation de la garantie de ressources, plutôt que de la retraite. Ségolène Royal fait aussi remarquer que 6 catégories de personnes âgées de plus de 60 ans sont exclues de la garantie de ressources²⁰¹. Dans ce compte-rendu, la retraite à 60 ans semble incompatible avec le maintien de la GR, car « si l'abaissement de l'âge de la retraite doit coexister avec le maintien de la GRD, le transfert de charges du régime de la GRD vers le régime de la Sécurité sociale ne se fera pas, car les régimes complémentaires maintiendront vraisemblablement leurs coefficients d'anticipation ». Les coefficients d'anticipation sont des pénalités appliquées au montant de la retraite en fonction du nombre d'années inférieures à l'âge du taux plein. L'existence de la GRD est ainsi questionnée en tant qu'obstacle à la généralisation de la retraite à 60 ans.

Trois semaines plus tard, le 10 juillet 1981, lors de la réunion du premier sous-groupe, où François Mercereau a remplacé Ségolène Royal comme président, certains chiffres de la Division des Etudes Economiques et Statistiques, de la Direction du Budget et de celle de la Prévision sont arrivés et discutés, mais beaucoup manquent encore pour comparer les effets des deux scénarios. Ce manque est particulièrement criant pour analyser la situation des femmes qui serait engendrée par les différents scénarios de la réforme. La discussion porte sur la situation des femmes, mais l'absence de statistiques, voire l'impossibilité de mener des études statistiques, empêche de savoir comment leur situation évoluerait selon les différents scénarios de réforme. Différentes demandes de statistiques aux services statistiques de l'administration sont ainsi refusées ou fortement revues à la baisse. Une nouvelle fois, la faiblesse des statistiques sur les retraites, notamment des femmes, empêche de connaître les coûts et les effets sur les populations de cette politique. La promesse d'abaisser l'âge de la retraite des femmes à 60 ans rencontre ainsi cette méconnaissance statistique. Une suite de demandes de statistiques, de la part d'une représentante du ministère du droit des femmes, rencontre ainsi une série d'impossibilité d'accéder à ces données, qui souvent n'existent pas et sont difficiles à construire. Difficile d'évaluer quel pourrait être l'effet de la retraite à 60 ou 55 ans pour 37,5 années de cotisations devant une telle absence de données statistiques. Notamment, la répartition des durées d'activités par sexe selon les régimes, qui est la première information nécessaire à l'évaluation de la pénalité qu'auraient à subir les femmes du fait de

²⁰¹« les non-salariés, les non-titulaires de l'Etat, les chômeurs de longue durée, les personnes ayant cotisé moins de 10 ans, les travailleurs frontaliers, les inactifs depuis un certain temps (moins d'une année d'activité au cours des 5 dernières années) »

la réforme, manque. L'encadré suivant relate un échange entre une membre du cabinet du ministère du droit des femmes et un représentant de l'administration à propos de statistiques manquantes.

Encadré n° 2.2 : les statistiques manquantes sur la situation des femmes dans les régimes de retraite, exemples tirés du compte rendu de la réunion du 10 juillet 1981

Dans cet encadré, nous revenons sur les demandes de Mme Segretain-Maurel du ministère des droits des femmes et un représentant de l'administration, M. Pagès²⁰² ²⁰³. S'il lui paraît possible de chercher le nombre de liquidations par sexe et par régime de base au cours des 5 dernières années, qui est une demande de Madame Segretain-Maurel du ministère des droits des femmes, sa demande de projection sur les 10 prochaines années « est irréalisable pour l'ensemble des régimes de retraite et, notamment en ce qui concerne les régimes spéciaux, par manque d'information sur la pyramide des âges des salariés relevant de ces régimes », selon M. Pagès.

Celui-ci formule également une réponse négative à Madame Segretain-Maurel, lorsqu'elle demande « la répartition par sexe et par niveau de pensions de retraite personnelles et dérivées ». Ici aussi, M. Pagès « signale l'insuffisante information sur le montant des retraites dans les différents régimes de Sécurité sociale et des ressources des conjoints survivants ».

Puis, Madame Segretain Maurel demande la « répartition par sexe de la population percevant des allocations de vieillesse non contributives et ses caractéristiques socioprofessionnelles ». Mais à nouveau, « M. Pagès précise que les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer (...) entre avantages contributifs et non contributifs ».

Madame Segretain Maurel se tourne alors vers le « rapport cotisations/pensions par sexe et par catégories socioprofessionnelles. » Mais « l'étude est pratiquement irréalisable compte-tenu de l'existence de 2 fichiers distincts et indépendants l'un de l'autre »²⁰⁴, selon M. Pagès, qui concède qu' « à la rigueur l'étude par sexe peut être envisagée dans le cadre d'un seul régime », mais « par contre elle paraît impossible par catégorie socioprofessionnelle ».

La représentante du ministère des droits des femmes demande alors à connaître le nombre de bénéficiaires et le montant de la garantie de ressources par sexe et son motif d'attribution, ainsi que l'évolution à venir dans les prochaines années. Il lui est répondu que l'étude a été faite par l'UNEDIC, envoyée au ministère de la Solidarité et « sera communiquée aux participants du groupe ».

²⁰² Source : « Abaissement de l'âge de la retraite. Groupe de travail interministériel (juillet-août 1981) -compte-rendu - », DSS/2009/110/026, Archives ministère des Affaires Sociales, Paris.

²⁰³ Nous n'avons pas trouvé plus de renseignements bibliographiques sur les acteurs de cette discussion hormis leur appartenance aux organisations qui sont mentionnées.

²⁰⁴ Il s'agit des fichiers « cotisations –URSSAF » d'un côté, et « vieillesse » de l'autre.

Enfin, l'attention de Madame Segretain Maurel se porte sur la « répartition des personnes cumulant travail et retraite, par sexe, âge, catégorie socio-professionnelle et montant des pensions directes et dérivées ». M Pagès lui répond que « la répartition par sexe n'est pas saisissable au niveau du régime général ».

Le seul chiffre donné par M. Burel concerne la durée d'assurance moyenne dans le régime général. Alors que François Mercereau demande de mener une étude essentielle aux travaux du groupe de travail sur « la répartition, par sexe des durées de carrière » et « le montant des salaires féminins entrent dans le calcul du niveau des pensions » M. Burel qui répond qu'elle « est actuellement de 23,06 années pour les femmes (y compris les majorations pour enfants) et 23,92 pour les hommes »²⁰⁵. Il est précisé dans le compte-rendu que « la différence serait donc inférieure à 1 an ».

Cette méconnaissance de la situation des femmes paraît acter un désintérêt vis-à-vis de la spécificité de leur situation. Cette dimension du genre dans la réforme des retraites est d'autant plus passée sous silence, qu'à l'absence de statistiques permettant d'en étudier les effets pour les femmes, s'ajoute l'absence, dans les scénarios, de la revendication de campagne présidentielle réclament la retraite à 55 ans pour les femmes. « Le droit à la retraite à taux plein sera ouvert aux hommes à partir de 60 ans et aux femmes à partir de 55 ans » : telle est en effet la première phrase de la 82^{ème} proposition du programme du parti socialiste aux élections présidentielles de 1981. François Mercereau (Entretien 1 non-enregistré) nous a indiqué dans le premier entretien que nous avons eu avec lui, qu'au cours de réunions interministérielles, la ministre du droit des femmes, Yvette Roudy, aurait proposé l'abaissement de l'âge de la retraite à 55 ans pour les femmes à 6 reprises, mais le Premier ministre Pierre Mauroy aurait refusé. La raison du refus évoquée par François Mercereau est celle du coût direct de cette mesure qu'il qualifie de « colossal ». Il perçoit également cet abaissement à 55 ans comme une « aberration actuarielle »²⁰⁶ étant donné l'espérance de vie des femmes plus élevée que celle des hommes. Cette manière de concevoir la retraite, à partir de son taux de rendement, et donc comme un retour sur investissement, se retrouve également dans les discours syndicaux de la deuxième moitié des années 1970 (cf. Chapitre II, I,3 et Chapitre IV, I.).

Cette réunion du 10 juillet voit à nouveau évoquée la fin de la garantie de ressources, avec une plus grande acuité, selon un argument financier. Jean-François Chadelat, de la Division des Etudes Economiques et Statistiques (DEES) du ministère de la Solidarité nationale l'expose dans un chiffrage lors de la réunion du 10 juillet. Ce chiffrage porte sur le

²⁰⁵ Il est permis de questionner ces moyennes à partir de leurs proximités.

²⁰⁶ L'« aberration actuarielle » renvoie dans sa partie actuarielle à une définition de la retraite à partir du rapport entre les cotisations versées et les retraites reçues. Elle renvoie dans sa partie aberrante à une norme morale : il serait anormal que les femmes reçoivent plus en retraite par rapport à leurs cotisations, que les hommes. Nous reviendrons plus en détail sur ces définitions dans le Chapitre IV.

seul régime général et agricole pour la période 1982-1985, les seules statistiques alors disponibles²⁰⁷ auxquelles les experts de l'administration doivent finalement se résoudre. M. Chadelat expose alors les hypothèses suivantes :

- « pas de départ en retraite avant 60 ans »²⁰⁸. A ce propos, François Mercereau : « indique que les scénarii retenus lors de la réunion du 18 juin 1981 et qui intégraient une condition de durée minimum d'assurance n'ont pu être chiffrés, par manque d'information sur les durées de carrière totalisées dans les différents régimes de retraite ». Le scénario de la DB est donc sorti du cadre de la réforme par impossibilité de le chiffrer.
- « suppression de la garantie de ressources (transfert vers le régime général) »,
- « aucune condition restrictive en ce qui concerne le cumul d'une retraite et d'un revenu d'activité ».

Le chiffrage de la Direction des Etudes Economiques et Sociales, la DEES alors rattachée au ministère des Affaires sociales, fait état de 561 000 retraités en 1982 et de 886 000 retraités en 1985 à législation constante, auxquels il convient d'ajouter les bénéficiaires de la garantie de ressources, les actifs du régime général ayant entre 60 et 65 ans ainsi que les « partis » qui correspondent aux personnes ayant acquis des droits, mais n'étant plus assurés par le régime général. Au total, ce serait 1 280 000 personnes qui seraient ainsi « potentiellement concernées » par la retraite en 1985, mais qui sont ensuite abaissées à 1 100 000 après prise en compte d'hypothèses telles que la non demande de la retraite par la moitié des actifs et 10% à 15% des « partis ». Ce nombre de bénéficiaires permet de mesurer l'effet sur l'emploi de l'abaissement de l'âge de la retraite, qui est faible : « 25% des actifs cesseraient leur activité, soit 57 000 personnes (l'autre quart cumulant une retraite et un revenu d'activité) ». En termes financiers, ces chiffrages trouvent une traduction dans le tableau suivant :

²⁰⁷Lors de la réunion du 18 juin, Ségolène Royal avait demandé au ministère de l'agriculture, à celui du ministère du Commerce et de l'Artisanat, à celui de la Fonction publique et à celui de l'Industrie de lui fournir des études sur les populations concernées par l'abaissement de la retraite à 60 ans et les « problèmes spécifiques » rencontrés par les différentes populations de régimes dont ces ministères ont la tutelle. Mais 3 semaines plus tard, ces études ne sont pas encore parvenues au groupe de travail.

Tableau 2.3 : Charges supplémentaires pour les régimes de retraite (en francs 1982)

	1982	1985
Régime général + régime des salariés agricoles (sans FNS²⁰⁹, dont le coût ne doit pas être surestimé : population en voie de décroissance)	11,6 milliards F	15,7 milliards F
Régimes de retraites complémentaires	6,8 milliards F	8 milliards F
Total	18 milliards F	24 milliards F

Source : Groupe administratif interministériel sur l'abaissement de l'âge de la retraite, compte-rendu de la réunion du 10 juillet 1981, DSS/2009/110/026, Archives ministère des Affaires Sociales, Paris.

Les experts de l'administration en charge des chiffrages mettent ainsi en œuvre une démarche qui doit faire avec le manque de statistiques sur les durées de cotisation. Ils font des hypothèses, excluent un scénario. Au terme de ce bricolage, le chiffrage de la retraite à 60 ans est en fait inférieur au coût de la garantie de ressources. Les montants de la garantie de ressources sont en effet de 19-20 milliards de F pour 1982 et 28-29 milliards de Francs pour 1985²¹⁰. Le 10 juillet 1981, les chiffrages excluent donc la garantie de ressources. Exclure la garantie de ressources et appliquer la retraite à 60 ans constitueraient une mesure globale d'économie, en considérant les populations du régime général, du régime agricole et des retraites complémentaires. L'avantage de l'exclusion est donc important : la retraite à 60 ans, en prenant en compte le périmètre comptable du régime général et agricole, et celui de l'UNEDIC, pourrait rapporter de

²⁰⁹ Pour rappel, le FNS correspond au Fonds National de Solidarité (cf. Chapitre I).

²¹⁰ Mais François Mercereau réagit à ces chiffrages, en mettant « l'accent sur le caractère très approximatif et provisoire de ces chiffrages et demande qu'ils soient utilisés avec prudence ». C'est en effet à nouveau le manque d'information statistique qui paraît empêcher des chiffrages plus proches des effets impliqués par une réforme des retraites introduisant une durée d'assurance

l'argent. La suppression de la garantie de ressources, formulée d'abord à la DSS²¹¹, associée à la retraite à 60 ans, serait ainsi un « tour de passe-passe » pour reprendre une expression d'Anne-Marie Guillemard (Entretien). La combinaison de ces deux mesures pourrait rapporter de l'argent, en considérant le périmètre du secteur privé. Mais François Mercereau aborde ces résultats avec « prudence », étant donnée la méfiance qu'il nourrit envers les statistiques sur lesquelles il voudrait prendre appui, mais qui n'arrivent pas. Il réitère d'ailleurs les demandes de statistiques déjà faites par Ségolène Royal lors de la première réunion du 18 juin 1981²¹². Les réunions des 24 juillet et du 6 août ne vont pas plus loin sur les chiffrages²¹³.

Automne 1981 : le gouvernement plus fort que l'administration sociale

Au sein de l'administration, les positions sont partagées entre certains hauts-fonctionnaires et experts du social, qui ont travaillé au Plan sur le vieillissement de la population et la retraite, et d'autres hauts fonctionnaires, moins sensibilisés à ces thématiques, et qui voient dans l'ajustement de la population active une manière de répondre au problème du chômage, en attendant que la croissance reparte. Nous présentons dans cette section ces deux options de politique des retraites et des préretraites, dont l'une favorable à l'ajustement de la population active a l'aval du Premier ministre et se trouve rapidement être mise en place dès septembre 1981 avec les contrats de solidarité. Nous verrons aussi comment les hauts-fonctionnaires du social résistent à cette mesure d'abaissement de l'âge de la retraite et plus généralement à la politique d'ajustement de la population active par la sortie de l'activité des personnes âgées, sans toutefois disposer du pouvoir nécessaire pour réaliser directement cette opposition. Celle-ci est en fait manifestée au travers de la présentation de la réforme, en insistant sur sa révocabilité.

²¹¹Selon les archives dont nous disposons (cf. Chapitre II, II.1). Précisons toutefois que pour Anne-Marie Guillemard (Entretien), elle viendrait d'abord de la Direction de la Prévision, mais nous n'avons pas trouvé de telle note dans les fonds d'archives consultés.

²¹³Celle du 24 juillet permet d'étudier une comparaison des revenus entre garantie de ressources et retraite.

L'été 1981 voit la suppression de la garantie de ressources clairement évoquée par les travaux de l'administration, pour des raisons budgétaires. Toutefois l'encadrement de la politique des retraites par celle de l'emploi, pour qu'il soit efficace, implique alors un déplacement des préretraites à d'autres classes d'âges, situées entre 55 et 60 ans. Au sein du groupe de travail interadministratif de l'été 1981, il a été rapidement formulé que la retraite à 60 ans n'abaisserait que peu le chômage étant donné le taux d'activité déjà bas des plus de 60 ans. Le gouvernement décide alors de prolonger l'ajustement de la population active au volume d'emplois disponible en étendant les préretraites à la classe d'âge des 55-60 ans.

Cette suppression de la garantie de ressources rencontre un consensus au sein de l'administration. Il en va différemment de la politique d'ajustement de la population active par la sortie d'activité des personnes âgées. Le gouvernement acte cette poursuite de l'encadrement des politiques de retraite par cette politique de l'emploi, tandis que l'administration essaie d'y résister.

Au cours du mois de septembre 1981, le gouvernement travaille donc à étendre les préretraites aux salariés ayant moins de 60 ans. La politique de l'emploi par l'ajustement de la population active au volume d'emploi se poursuit donc, au travers des contrats de solidarité, imaginés au Cabinet du Premier ministre et au ministère du Travail²¹⁴. Ceux-ci permettent des exonérations de cotisations pour les entreprises qui remplacent un poste de travail laissé vacant par un départ en préretraite. Un deuxième type de contrat accorde ces exonérations et des primes en l'échange d'accords de réduction du temps de travail ou de développement du temps partiel, ici encore en l'échange de la création de postes de travail. Ces contrats sont clairement destinés à maintenir ou à créer des emplois, alors qu'il apparaît depuis juin 1981 que l'abaissement de l'âge de la retraite ne permet plus d'atteindre ces objectifs²¹⁵. Jean Auroux, espère que ces contrats

²¹⁴ Voir notamment : Le Monde, 16 septembre 1981, « Le gouvernement espère contribuer au maintien ou à la création de cent vingt mille emplois d'ici à juin 1982 », Jean-Pierre Dumont. Le Monde, 17 septembre 1981, « les dispositions en faveur de l'emploi » et « Une approbation tempérée de réserves », Le Monde, 18 septembre 1981, « APRÈS LE DISCOURS DU PREMIER MINISTRE Les primes à la création d'emplois liée à la réduction des horaires seront supérieures à 10 000 francs »

²¹⁵ Dans un article du Monde du 18 septembre 1981, nous apprenons que le 16 septembre 1981, Pierre Mauroy a annoncé la mise en place de ces contrats, dont les modalités sont détaillées le 17 septembre 1981 par Jean Auroux, le ministre du Travail. Ces plans reprendront les exonérations 50% de cotisations déjà prévus par le pacte national pour l'emploi, auxquelles pourraient s'ajouter, selon Jean Auroux, des primes d'une valeur d'au moins 10 000 francs par poste créée.

seront à l'origine du maintien ou de la création de 100 000 emplois tandis que le passage aux 39 heures permettrait la création de 50 000 emplois²¹⁶.

Mais cette politique de l'ajustement de la population active au volume d'emploi n'est pas partagée par tous les membres de l'administration. Ainsi la ministre des Affaires sociales Nicole Questiaux, ou ses conseillers techniques François Mercereau et Anne-Marie Guillemard se déclarent opposés à cette mesure. Nicole Questiaux et Anne-Marie Guillemard défendent une politique de la vieillesse, qui se pose contre un abaissement de l'âge de la retraite. Cela tient en partie à leur parcours au sein de l'administration. Nicole Questiaux a ainsi fait carrière au conseil d'Etat et a fait partie de la commission Laroque de 1962. Elle fait partie d'une élite du social, proche de Pierre Laroque, qu'elle connaît personnellement, et qui arrive à des postes de direction au cours des années 1960. Sa conviction va vers la politique de la vieillesse, pour intégrer et autonomiser les personnes âgées dans la société. Elle est à ce titre opposée à l'abaissement de l'âge de la retraite, tout comme à l'interdiction du cumul entre emploi et retraite. Elle relate ainsi son opposition à cette mesure (Entretien) :

« il y avait un sujet très délicat, qui était l'interdiction du cumul (...) et alors, là, moi... la gauche a décidé d'interdire le cumul, parce que, elle a commencé à avoir peur du chômage. Donc il y avait une ordonnance d'interdiction du cumul.

-avec toujours l'idée que les emplois occupés par des retraités pourraient être occupés par des gens plus jeunes...

-alors là, je dirais très franchement que, au contraire de l'abaissement de l'âge de la retraite, moi, j'ai résisté au maximum à l'idée qu'on fasse l'ordonnance sur le cumul. J'avais pas envie de la porter, du tout. Mais enfin, (...) c'est venu dans les ordonnances, je n'ai pas eu l'audience nécessaire pour résister, mais je ne voulais pas la porter, je n'y croyais pas. Je croyais que c'était vraiment sans intérêt. Il n'empêche que sur ce sujet-là, mes collègues étaient beaucoup plus convaincus que sur l'âge de la retraite. Ils croyaient vraiment, comme on devait le faire plus tard, que l'abaissement de la durée du travail créait de l'emploi. Et, comme la notion de crise de l'emploi était encore entrante, pas installée, après tout, cette mesure de non-cumul qui s'adressait là, c'était à la mesure du problème d'emploi qui commençait à pourrir un peu. Vous voyez, donc, ils étaient très contents d'eux avec cette ordonnance de non-cumul. Et là, autant je pouvais me défendre sur l'abaissement de l'âge de la retraite en disant là..., autant sur le non-cumul, je ne pouvais que dire au Président Laroque qu'il avait raison. Ça c'était sûr, et je n'ai jamais défendu publiquement nulle part.

-et alors, donc l'interdiction du cumul c'est en 82 aussi ?

²¹⁶ Le Monde, 18 septembre 1981.

-oui c'est ça, tous ces textes sont ensuite rentrés en vigueur. »

François Mercereau, qui est le conseiller technique en charge des retraites au sein du cabinet est sur la même ligne en ce qui concerne l'abaissement de l'âge de la retraite. Elle représente pour lui une mesure coûteuse. La retraite à 60 ans est ainsi mis en application par une administration des affaires sociales qui lui est opposé. Cette administration se bat contre cette mesure, mais n'a d'autre choix que de l'accepter, car elle vient du Président et du Premier ministre. Nicole Questiaux raconte ainsi comment Pierre Laroque, qui dispose d'un bureau au ministère des Affaires sociales, vient la voir pour lui dire toute son opposition à l'abaissement de l'âge de la retraite :

« Le président Laroque, à qui j'avais fait donner un bureau dans mon ministère, parce que je l'aimais beaucoup et j'avais du pouvoir, vient me voir dans mon bureau et me dit : " mais c'est pas possible, vous n'allez pas abaisser l'âge de la retraite ". Et il me sermonne gravement. (rires). Et moi je lui dis, " vous savez, qu'est-ce que vous voulez que je fasse... Je sais que vous avez raison sur le fond, mais je lui dis, c'est quand même... c'est la réponse au problème d'une génération. Qu'est-ce que vous voulez... moi, je suis haut-fonctionnaire, etc. je n'ai pas envie de partir à la retraite, mais tous les syndicalistes que j'ai vus veulent partir à la retraite, et nous sommes portés par le peuple, etc., nous abaissons l'âge de la retraite, je regrette beaucoup Monsieur le président " (rires). »

Pierre Laroque, qui dispose d'un bureau au ministère des Affaires sociales envoie d'ailleurs une lettre au nouveau ministre des Affaires sociales, Pierre Bérégovoy, le 9 août 1982. Cette lettre témoigne de son opposition à l'abaissement de l'âge de la retraite et sa défense à la politique de la vieillesse. Il commence sa lettre en rappelant que « les travaux des gérontologues et des gériatres ont montré que, contrairement à une opinion commune, il n'y a pas trois âges de la vie distincts (...). Le vieillissement est en réalité un processus permanent qui se poursuit, sans coupure nette, pendant tout le cours de la vie (...) ». Cette assise scientifique du vieillissement, qui se retrouve dans les justifications de la politique de la vieillesse depuis les années 1960, amène Pierre Laroque à recommander au ministre « une nouvelle politique de l'emploi liée à une politique d'ensemble du vieillissement qu'il conviendrait de définir et de mettre en œuvre à cette fin ». Il appelle notamment à « un aménagement du régime des pensions de vieillesse, de manière notamment à permettre des solutions souples et individualisées, de retraites à la carte, comme de retraite progressive »²¹⁷. La citation suivante²¹⁸

²¹⁷ Une commission est d'ailleurs créée sur le sujet.

²¹⁸ « Emploi, vieillissement et âge de la retraite », Pierre Laroque, Chargé de mission au Cabinet du ministre des Affaires sociales, 9 août 1982, transmis M. Bérégovoy le 9 août 1982, et à M. Le Garrec le 3 novembre 1982, dossier H. de Lagny, cote B002667, Archives du ministère des Affaires sociales à Paris (7^{ème} arrondissement).

relate cette volonté de Pierre Laroque de rendre la politique de la vieillesse actuelle, en la présentant au ministre, alors qu'au même moment l'interdiction du cumul entre l'emploi et la retraite est discutée au sein du gouvernement :

« Une politique rationnelle de l'emploi devrait donc comporter, dans l'intérêt de l'économie comme dans un intérêt social, le rendement économique et le bien-être des hommes se rejoignant ici, des mutations des types d'activités exercées par chacun au fur et à mesure de l'avancement en âge. Ces mutations ne devraient pas avoir un caractère impératif et rigide, mais tenir compte des caractères propres de chaque individu, ceux-ci variant de l'un à l'autre, comme de l'évolution du milieu familial et social et de l'évolution aussi de la technologie ».

L'opposition de l'administration sociale se retrouve dans la rédaction des textes réglementaires et de présentation à la presse de la retraite à 60 ans, de manière à pouvoir revenir plus facilement dessus par la suite. Car, selon la ministre et le Conseiller technique spécialiste des retraites, l'abaissement était considéré comme transitoire. Il visait à résoudre, de manière transitoire, les problèmes d'une génération. C'est cette conception d'un progrès social pour une génération que défend Nicole Questiaux (30 :00) :

« Mais alors, si vous lisez donc à l'époque, quand Bérégovoy sortira le texte définitif, vous verriez que, si vous pouviez retrouver les dossiers de presse. Les dossiers de presse étaient très bien faits, parce que vous voyez qu'un homme comme Mercereau expliquait déjà qu'il faudra un jour en venir à une retraite qui suit toute la carrière, mais que ceci est pour régler un moment où les gens sont entrés très tôt sur le marché du travail, que c'est une génération qui est concernée. On laisse entendre, entre les lignes, que ce n'est pas un système définitif (...). Je n'étais pas pour l'abaissement de la retraite. J'étais simplement rassurée par le fait qu'on savait très bien que ça ne tiendrait pas 50 ans, ce qu'on venait de faire. (...) Je croyais, vraiment, effectivement ... On règle le sort d'une génération, d'une ou deux générations, de certaines générations, qui effectivement ont eu des métiers durs, qui disparaissent (...), et le moment venu, quand les choses vont avoir évolué, il sera temps pour le pays de reprendre le chantier, ce n'est pas grave pour moi. Je ne me serai jamais battue pour dire : c'est une horreur d'abandonner la retraite à 60 ans. On l'a faite, mais ce n'était pas à mes yeux, et aux yeux des équipes qui m'entouraient, une chose qui était faite pour l'éternité. C'était une conquête de la gauche, mais pas une conquête de la gauche comme les congés payés, où tout le monde aurait dit : il faut jamais revenir en arrière dessus. Là, on disait, il y aura des ajustements plus tard ».

François Mercereau reprend dans son article pour la revue *Droit social* en 1982 les propos alors tenus par Nicole Questiaux sur le caractère non définitif de la retraite à 60 ans (p458). Ils rejoignent en cela l'interprétation que Nicole Questiaux nous a donnée au cours de son entretien :

« en somme, le système retenu n'est ni précaire ni figé. Comme l'indiquait Mme Questiaux, "nous n'avons pas la prétention de bâtir pour l'éternité, mais nous avons le devoir de reconnaître les droits d'une génération ».

L'ordonnance du 26 mars 1982 sur la retraite à 60 ans : tentative d'imposition d'un cadre de négociation aux régimes complémentaires

L'ordonnance est écrite par Nicole Questiaux et Daniel Fabre, au domicile de la ministre. Elle est publiée en février 1982. Sans surprise, elle signe la fin de la garantie de ressources. Mais les partenaires sociaux y sont toujours opposés. Si le projet gouvernemental réussit, cela signifiera-t-il la fin de la connexion du circuit financier de la préretraite et du chômage ? Nous verrons dans la suite qu'il n'en est rien.

L'ordonnance n°82-270 annonce l'abaissement de l'âge de la retraite pour le régime général et le régime agricole²¹⁹²²⁰. Le texte de l'ordonnance précise ainsi que :

« le montant de la pension servie par le régime général ou celui des salariés agricoles sera fonction du salaire annuel moyen des dix meilleures années, de la fonction de la durée d'assurance acquise dans ces régimes plafonnée au maximum de 150 trimestres et d'un taux variable. La pension au taux plein sera égale à 50p.100 du salaire annuel ».

C'est la version du ministère de la Solidarité qui figure ainsi dans le texte de l'ordonnance ; le texte de l'ordonnance lie ainsi âge de départ minimal à 60 ans et durée de cotisation du taux plein de 150 trimestres, c'est-à-dire 37,5 années. Mais il y est aussi précisé que « la présente ordonnance prendra effet à compter du 1^{er} avril 1983, date à laquelle l'accord sur la garantie de ressources démission arrivera à expiration », et qu'elle entrera en vigueur pour les agents non-titulaires de l'Etat, les collectivités locales et les établissements des entreprises publiques, qui ne bénéficient pas de la garantie de ressources, dès le 1^{er} juillet 1982. Ce délai allant jusqu'au 1^{er} avril 1983 permet aux partenaires sociaux de se mettre d'accord. Ainsi « la réforme prendra toute sa dimension quand les régimes complémentaires de retraite auront modifié

²¹⁹Auparavant, le 6 janvier 1982, la loi n°82-3 autorise le gouvernement à prendre des mesures d'ordre social, dont celle concernant l'abaissement de l'âge de la retraite

²²⁰ Et, le 21 juillet 1982, les décrets d'application de l'ordonnance du 26 mars 1982 sont publiés. Chronologie disponible dans « Les principales étapes de la retraite », dossier du MAS, *La retraite à 60 ans*, 8 février 1983, archives du ministère des Affaires sociales à Paris (7^{ème} arrondissement).

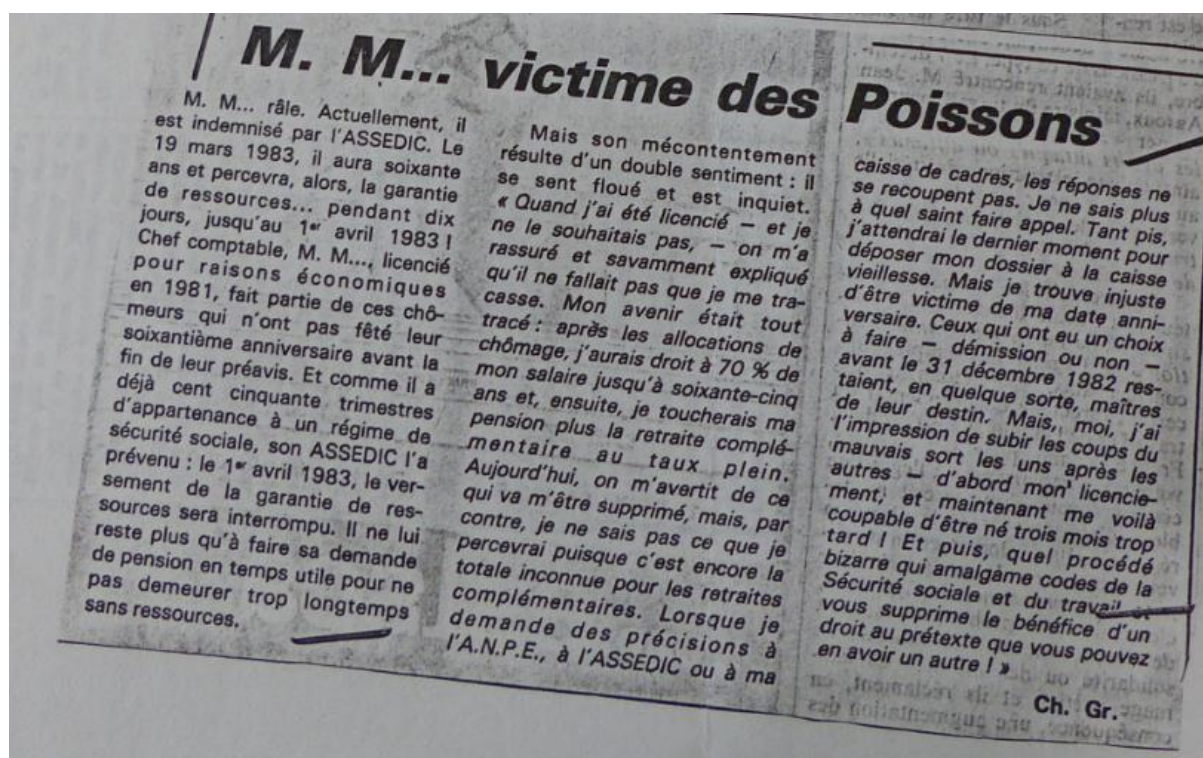
leur règle de liquidation, compte tenu des nouvelles dispositions applicables au régime général ». Cette phrase ne fait pas état d'une demande des pouvoirs publics d'aligner les régimes complémentaires. Il est ainsi noté que le Gouvernement est « soucieux de respecter leur autonomie » et qu'il « ne prévoit pas de dispositions particulières », si ce n'est d'arriver à un bilan à la mi-juillet afin « que l'ensemble du dispositif soit arrêté à la fin de l'année [1982] ». Le gouvernement « invitera les partenaires sociaux à adapter les régimes complémentaires de manière qu'ils servent une pension au taux plein d'un montant satisfaisant ». Mais une phrase se révèle lourde de sens pour les partenaires sociaux, attachés à la garantie de ressources, à sa pérennisation et à sa généralisation :

« il ne sera plus dès lors nécessaire de maintenir les actuelles garanties de ressources, sachant que les droits acquis seront préservés ».

Cela signifie que de nouveaux bénéficiaires pourront y accéder jusqu'au 31 mars 1983, et que tous les bénéficiaires percevront cette allocation jusqu'à leurs 65 ans. Mais cette phrase indique surtout la demande faite par le gouvernement aux partenaires sociaux de mettre fin à la garantie de ressources, en leur laissant le soin d'acter eux-mêmes cette extinction par la négociation paritaire. En d'autres termes, le cadrage de la réforme des retraites prévu par le ministère des Affaires sociales s'impose aux syndicats et au patronat par cette ordonnance. A eux ensuite, d'essayer de jouer à l'intérieur de ce cadre pour trouver une solution. Dès lors, une longue négociation s'engage entre gouvernement, syndicats et patronat, à l'issue de laquelle nous assistons à une reconfiguration des flux d'argent entre les circuits financiers du chômage, de la préretraite et de la retraite.

L'ordonnance provoque, sans surprise, une opposition chez les syndicats. Cette opération de réduction des revenus des retraités issus du secteur privé entre 60 et 65 ans est relatée dans des articles de presse trouvés dans les archives du ministère des Affaires sociales, sans qu'un débat public important sur le remplacement de la préretraite par la retraite ne s'installe. Par exemple, un chef comptable licencié économique se plaint d'être né 3 mois trop tard pour bénéficier de la préretraite des garanties de ressources. L'incertitude qui plane en outre sur l'issue de la négociation en cours entre syndicats et patronat sur la retraite complémentaire renforce son inquiétude :

Illustration n° 2.3 : un salarié de 60 ans licencié en janvier 1983 qui ne bénéficiera pas de la garantie de ressources exprime son inquiétude quant à ses revenus futurs



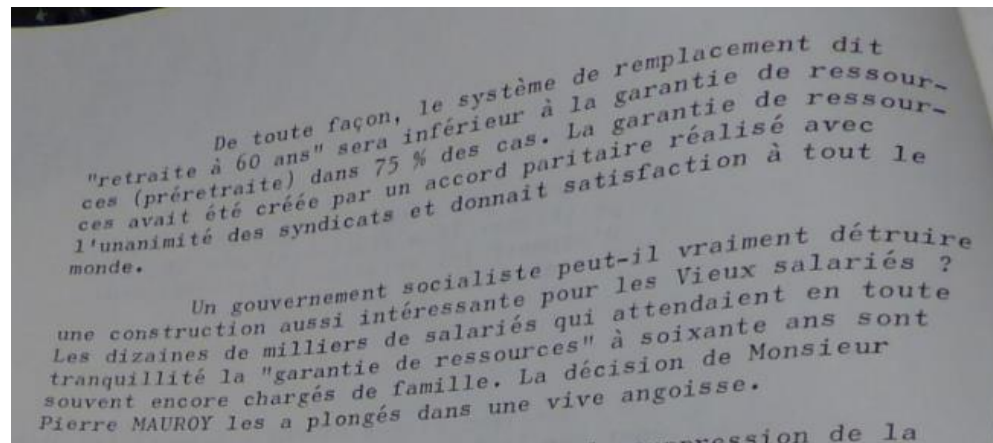
Source : Le Monde, 15 janvier 1983, Service de presse, 19880292/6, Archives du ministère des Affaires sociales aux Archives Nationales à Pierrefitte

Une Association de défense des victimes de la nouvelle retraite accuse le gouvernement d'agir discrètement et le menace d'ailleurs de révéler cette « manœuvre » s'il ne revient pas sur sa décision²²¹. Une lettre du 8 janvier questionne : « Pourquoi décide-t-on de pénaliser les salariés qui auront soixante ans après le 31 mars 1983 ? », ou encore : « un gouvernement socialiste peut-il vraiment détruire une construction aussi intéressante pour les Vieux salariés ? ».

L'extrait suivant en témoigne :

²²¹ Association de défense des victimes de la nouvelle retraite à 60 ans, 8, rue de Maletache – 31 000 Toulouse, Lettre du 8 janvier 1982 « Ce texte n'a aucune motivation d'ordre politique. Il a simplement pour objet d'exposer les détails et les conséquences d'une grande injustice », Lettre du 24 janvier 1982 « La tromperie de la retraite à 60 ans », sous-dossier : Age de la retraite. Réactions au projet d'ordonnance, dossier : Abaissement de l'âge de la retraite. II – consultation des partenaires sociaux – Réactions à l'ordonnance du 26 mars 1982, cote DSS/2009/110/026, Archives du ministère des Affaires sociales à Paris (7^{ème} arrondissement).

Illustration n° 2.4 : extrait d'une lettre envoyée au ministre des Affaires sociales par une association de défense des préretraités

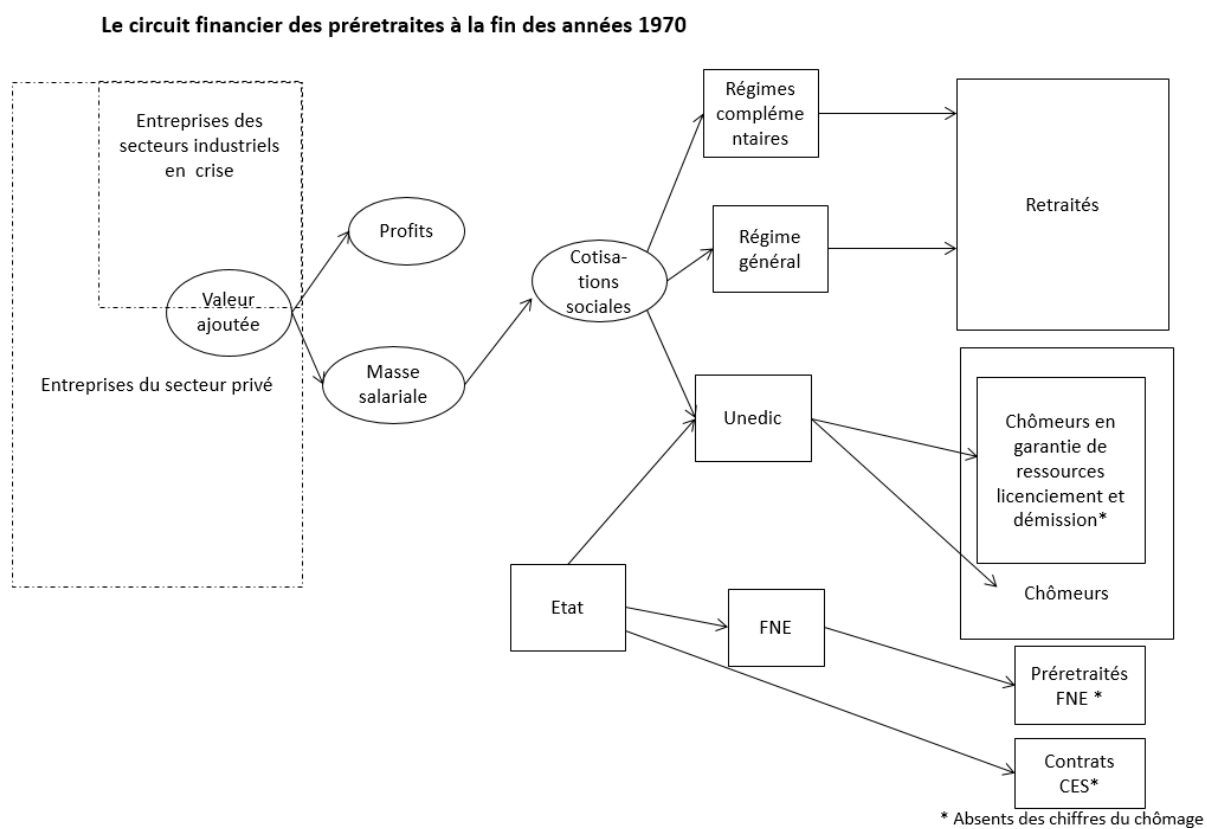


Source : lettre envoyée au ministre des Affaires sociales, – Réactions à l'ordonnance du 26 mars 1982, cote DSS/2009/110/026, Archives du ministère des Affaires sociales à Paris (7^{ème} arrondissement).

Ces protestations ne lancent pas de controverse dans les journaux, ou entre le gouvernement, l'opposition et les syndicats. Nous pouvons faire l'hypothèse que la négociation en cours pour les retraites complémentaires et l'assurance chômage retient les syndicats de mener une campagne revendicative contre la fin de la garantie de ressources.

Au printemps 1982, le circuit financier des retraites et des préretraites a été modifié dans le sens d'une place plus grande occupée par la préretraite, avec l'introduction de nouveaux flux destinés à financer les préretraites des Contrats d'Emplois Solidarité destinés à des bénéficiaires entre 55 et 60 ans. Le circuit financier est résumé dans le schéma suivant :

Schéma n° 2.5 : circuit financier des préretraites et de la retraite au printemps 1982



Mais l'ordonnance de mars 1982 entend programmer la fin de la garantie de ressources et la retraite à 60 ans. Les acteurs concernés et impliqués dans l'application ou le refus de cette mesure vont donc partir du circuit financier ci-dessus pour négocier. Certains veulent par exemple l'extension de la garantie de ressource, d'autres la généralisation de la retraite.

Nous verrons dans la section suivante, la variété des positions et le nombre des acteurs impliqués dans la négociation rendent son issue incertaine, d'autant que le rapport de force devient brusquement plus favorable au patronat au printemps 1982.

II.2 Fabriquer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires : négocier l'argent et construire son circuit

En avril 1983, la retraite à 60 ans devient une réalité non seulement pour le régime général, mais aussi pour les régimes complémentaires, où elle a été rendue possible par la construction de branchements entre le circuit financier de l'assurance chômage, de la préretraite et de la retraite complémentaire. Cette évolution du circuit financier résulte d'une longue et difficile négociation, qui a pour toile de fond un rapport de force qui devient plus favorable au patronat. Cette section revient sur cette négociation.

Au terme de cette négociation, l'accord conclu fait venir de l'argent de l'Unedic et de l'Etat dans un fonds, qui lui-même redirige cet argent vers la préretraite et la retraite pour les 60-65 ans dans les régimes complémentaires. Cela témoigne d'un moment où la problématisation des retraites par rapport à l'emploi selon la solution de l'ajustement de la population active prend le pas sur celle entre globalisation et localisation. Les acteurs impliqués dans la négociation ne formulent pas de considérations sur l'organisation du circuit financier par rapport à l'échelle de la Sécurité sociale. Leurs stratégies portent en effet prioritairement sur la satisfaction des intérêts de leurs mandants, sur la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée au travers du taux de cotisation, et sur leurs positions de pouvoir au sein des caisses de la Sécurité sociale.

Cette section est organisée en quatre temps. Le premier porte sur la modification de contexte entre gouvernement, syndicats et patronat qui tourne à l'avantage de ce dernier, au cours de l'année 1982. Le deuxième revient sur l'élargissement de la négociation des retraites complémentaires, à celle de l'assurance chômage et à une autre qui porte sur la répartition de la valeur ajoutée. Nous verrons dans un troisième temps comment certains acteurs syndicaux et patronaux se préparent à la négociation dans ce nouveau contexte, en construisant leurs stratégies. Dans un quatrième temps, nous aborderons le déroulé de la négociation, et son résultat par la modification des circuits financiers du chômage, de la préretraite et de la retraite.

Printemps 1982 : le contexte de la négociation tourne à l'avantage du patronat

La lutte que mène le patronat pour la répartition de la valeur ajoutée tourne en sa faveur à partir du mois de janvier 1982. Le gouvernement socialiste et notamment François Mitterrand et Pierre Mauroy décident de donner à raison à Jacques Delors en adoptant la politique de désinflation compétitive. L'accent mis sur le freinage de la hausse des salaires et des prestations sociales devrait drainer des masses d'argent plus importantes vers les profits. Fort de cette décision gouvernementale, le patronat rappelle régulièrement dans les négociations sur la retraite à 60 ans son refus de voir les taux de cotisations augmenter.

Encadré n° 2.3 : lorsque les injonctions de la politique de désinflation compétitive rejoignent les revendications patronales de baisse des charges sociales : printemps 1982

L'année 1982 est décisive sur le plan des politiques économiques (Fulla 2018). Le gouvernement est divisé entre deux lignes. L'une renvoie aux idées du CERES²²². Jean-Pierre Chevènement défend une politique économique qui prendrait ses distances vis-à-vis du système monétaire européen. Il faudrait dévaluer le franc, pour redonner de la compétitivité aux entreprises françaises, afin de rééquilibrer la balance commerciale du pays. En résumé, les prix des produits français s'abaisseraient relativement à ceux des autres pays, les entreprises françaises pourraient ainsi plus exporter, et la consommation se tournerait davantage vers les produits issus de la production intérieure. Une autre ligne, défendue davantage par Jacques Delors et Laurent Fabius propose une austérité budgétaire et salariale. L'Etat devrait moins dépenser, les salaires devraient moins augmenter, les prix des produits également, afin de stopper l'inflation et de rendre les produits français plus compétitifs sur le marché international. Ces ministres défendent alors une politique basée sur la désinflation compétitive. Elle sera appliquée, nous le verrons dans le chapitre III, à partir de 1983. Par rapport à la proposition des socialistes proches du CERES – un courant souvent présenté comme l'aide gauche du parti socialiste –, cette rigueur permettrait de rester dans le système monétaire européen. Elle est présentée comme transitoire. Elle renvoie à une position favorable à la compétition économique internationale et européenne qui posséderait des vertus de progrès économique. La poursuite de l'intégration économique européenne permettrait en effet aux entreprises françaises de se fortifier au contact de la concurrence, et de gagner en compétitivité. De la compétitivité regagnée des entreprises françaises, viendraient ensuite des bienfaits économiques en

²²²Le CERES est le Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialiste, que Jean-Pierre Chevènement a participé à fonder. Il est considéré par la littérature comme un courant d'inspiration marxiste (Fulla 2019 p 95).

termes de croissance, puis les bienfaits sociaux associés à la distribution de la richesse, à la création d'emploi et à la baisse du chômage.

Le choix de la première rigueur de la Présidence François Mitterrand est acté au moment du remaniement ministériel de juin 1982. Pierre Mauroy demande un blocage des prix et des revenus pour six mois, la limitation du déficit budgétaire à 3% du PIB, et la réforme du budget de l'Unedic et de la Sécurité sociale (Fulla pp56-57). En juin 82, la ligne de la rigueur l'emporte : Mitterrand décide de sa mise à l'agenda. En juin 1982, Nicole Questiaux, Nicole, qui est proche du CERES, part du gouvernement. Elle est remplacée par Pierre Bérégovoy.

Ce changement d'orientation politique se retrouve aussi dans les relations entre acteurs administratifs, syndicaux et patronaux. Pourtant, la politique de rigueur satisfait globalement le CNPF. Le blocage des prix enlève en effet un levier d'action aux entreprises pour jouer sur leurs marges. Mais au total, le changement d'orientation de politique économique satisfait l'UIMM. Son conseil de direction²²³, dans un compte rendu d'une réunion du mois de juin 1982 commente de manière positive le tournant de la rigueur, au regard des intérêts qu'il défend. Voici un passage qui en témoigne :

« L'état de la situation économique a conduit à un changement du dispositif gouvernemental. Si le remaniement ministériel avait des raisons plus générales, son intervention a été faite pour favoriser la mise en œuvre du programme de redressement consécutif à la dévaluation.

La réforme des régimes de prestations sociales dans le sens de l'équilibre et de la rigueur est un impératif que Mme Questiaux était incapable d'assurer. C'est l'une des missions du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité M Bérégovoy. Mais Mr Bérégovoy contrôlera également M Auroux dont l'essentiel de la mission sera celle des salaires et des relations du travail avec la poursuite de la négociation sur l'UNEDIC. Avec le remerciement de Mme Questiaux, c'est une relative diminution de M Auroux qui, néanmoins, devra conduire à son terme la mise en œuvre de ses projets. »

Le départ de Nicole Questiaux est donc bien perçu par le patronat. Si l'image d'absence de rigueur budgétaire joue dans cette appréciation, c'est aussi le soutien qu'elle apportait à Jean Auroux qui est noté. La résistance contre le rapport Auroux, puis contre les avant-projets et les projets de loi Auroux sont en effet une priorité de l'UIMM, figurant alors à l'ordre du jour d'une grande majorité des réunions du conseil de la transformation et du conseil de direction selon une priorité supérieure à la Sécurité sociale. Il s'agit pour l'UIMM de limiter le plus possible la baisse du pouvoir patronal contenue ces lois^{224 225}.

²²³ « Note sur la réunion des conseils de direction du jeudi [jour de la semaine manquant dans les notes prises aux archives de l'UIMM] 1982 », 0012Z0126 Conseil de la transformation 1982 II, Archives UIMM, Le Creusot. Il est probable qu'il s'agisse de la réunion du jeudi 17 juin 1982, pour laquelle je dispose de notes prises aux archives de l'UIMM.

²²⁴ A propos de l'histoire des lois Auroux, nous renvoyons au livre de Matthieu Tracol, *Changer le travail pour changer la vie : genèse des lois Auroux, 1981-1982*. Editions L'Harmattan, 2009.

Cette année 1982 marque aussi la poursuite d'un processus de désyndicalisation commencé quelques années auparavant, et ouvre une autre période socio-politique. Les revendications et luttes qui portent sur des objectifs de revenus, de distribution, mais aussi de modifications structurelles des entreprises, ou du système économique, semblent diminuer, par rapport à ce qu'elles étaient dans les années 1970. Cette perception est par exemple énoncée par Edmond Maire, dans l'émission *L'heure de vérité*²²⁶, le 30 septembre 1982, lorsqu'il déplore une « morosité » du climat social qui pourrait ne pas suffisamment influencer la politique économique du gouvernement vers un partage du temps du travail :

« Il y a actuellement une sorte de climat de morosité. C'est-à-dire qu'il y a eu une espérance insensée, exagérée sur ce que pouvait faire un gouvernement. Du même coup maintenant, c'est une sorte de creux de la vague. Il y a une sorte de rejet, il ne peut plus rien. » (23 :20)

Ou encore, plus tard dans la discussion :

« -Journaliste : Comment vous expliquez justement cette absence d'initiatives, locales dans les entreprises, dans les collectivités locales ? On pensait que l'arrivée de la gauche au pouvoir, ça allait être un fantastique réveil social, et puis... rien ou presque rien. Pourquoi ?

- Edmond Maire : Oui, et bien parce que je crois qu'il faut réfléchir à toutes les années qui ont précédé. Et l'attente qui a été celle de bien des travailleurs ... A savoir que le changement de majorité allait permettre de résoudre l'essentiel des problèmes. Et que, aujourd'hui, si vous voulez, il n'y a toujours pas de réveil social, mais on sent un certain nombre d'électeurs de gauche, salariés, syndiqués à la CFDT, qui nous le disent, mécontents. Ils disent, bon si ça continue à ne pas aller très bien, je m'abstiendrai aux prochaines élections. Alors, le problème, c'est ... Ils s'abstiendront, un jour la droite reviendra. Ils diront : mince. Ils iront de désillusion en désillusion, c'est pire. Le problème, c'est que c'est pas comme ça qu'il fait regarder les choses. Faut pas attendre que quelque part il y ait un sauveur, un Etat providence, ou pire un Etat autoritaire, qui nous sorte du borbier dans lequel on est, dans la crise. Il faut, que nous nous réveillions, qu'il y ait un réveil social. Il faut qu'il y ait donc une intervention positive, dans les quartiers, dans les associations. » (27 :59)

L'absence de mouvement social déséquilibre dans un certain sens la politique du gouvernement, selon Edmond Maire. Il perçoit un changement des priorités du gouvernement, qui accorde trop d'importance à l'inflation, et pas assez au chômage, comme si ses priorités avaient changé (24 :20) :

« Le problème quand même, c'est que nous ne voulons pas voir ce gouvernement passer de

²²⁵ Yvon Gattaz raconte ainsi comment les avant-projets de lois Auroux « avaient rendu fous les chefs d'entreprise à l'époque » (Entretien, 12 :30).

²²⁶ *L'heure de vérité*, Edmond Maire, 20 septembre 1982, INA, Source : <https://madelen.ina.fr/programme/edmond-maire-0>, consulté le 1^{er} octobre 2020.

tout pour l'emploi à tout contre l'inflation. »

Edmond Maire critique le gouvernement, qui met « la pédale douce sur les 35 heures », et l'appelle à avoir « une position équilibrée » de réduction d'inflation, mais aussi de création d'emplois par la réduction du temps de travail.

Le changement de contexte de l'année 1982 se résume ainsi : changement de politique économique décidé au printemps et à l'été 1982, lutte accrue pour la répartition de la valeur ajoutée et désyndicalisation²²⁷ créent les conditions d'une modification du rapport de force entre syndicats et patronat. Or, c'est précisément au cours de l'été 1982 que les négociations entre syndicats et patronat sur l'abaissement de l'âge de la retraite dans les régimes complémentaires doivent s'ouvrir. Ces négociations ont été préparées en amont au sein des organisations. Les acteurs réfléchissent aux stratégies des autres joueurs, aux manières de les rallier aux leurs ou de les contrer. Ce sont en fait des scénarios de négociations qui sont construits, et que nous abordons dans la section suivante.

Préparer la négociation : compter ses forces, élaborer ses stratégies

Au ministère des Affaires sociales, à la CFDT²²⁸ et à l'UIMM, les négociations se préparent au cours du printemps 1982. Nous avons accès à ces préparatifs par les archives. Lors de ceux-ci, l'analyse du rapport de force entre acteurs occupe une part de l'activité syndicale. Ces archives permettent d'accéder aux coulisses des négociations où sont construites les positions et les stratégies des acteurs.

²²⁷ Qui indique selon certains économistes un rapport de force moins favorable aux salariés et qui viendrait les désavantager au niveau de la répartition de la valeur ajoutée.

²²⁸ Rappelons que les archives de la CGT ne listent malheureusement pas de fonds liés à la négociation sur l'abaissement de l'âge de la retraite entre 1981 et 1983.

La préparation des négociations au ministère des Affaires sociales : la force de la loi, la force de l'argent

Au ministère des Affaires sociales, les conseillers techniques se préparent à l'ouverture des négociations. Ils ont déjà réfléchi à la manière d'encourager les partenaires sociaux à se mettre d'accord sur les modalités de la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires, et au moyen de remédier sinon à une absence de décision.

Le directeur de la Sécurité sociale Jean Marmot écrit ainsi en 1982 une note à destination de la ministre des Affaires sociales Nicole Questiaux et de son conseiller sur les retraites François Mercereau, datée du 29 juin 1982²²⁹. La fin de la garantie de ressources a été officiellement demandée aux partenaires sociaux dans l'ordonnance de février 1982, et Jean Marmot s'intéresse aux modalités de cette fin programmée. Il note que « la réussite de l'abaissement de l'âge de la retraite est liée à la suppression de la GR, qui, si elle était maintenue, serait une allocation concurrente » à la retraite, qui coûte cher et dont l'attribution est injuste, car elle ne concerne que les salariés du secteur privé.

Dans sa réflexion stratégique, Jean Marmot liste les « armes de la négociation ». Les « partenaires sociaux » ont peu eux :

- le pouvoir de ne pas aligner les régimes complémentaires,
- l'intérêt représenté par les garanties de ressources pour les bénéficiaires d'une part, et d'autre part pour les entreprises qui licencient ainsi plus facilement, la continuité entre la garantie de ressources et les contrats de solidarité.

Les « pouvoirs publics » ont pour eux :

- le financement d'une partie de la GR par la subvention de l'Etat au budget de l'Unedic²³⁰,
- son coût et son caractère injuste, sa fonction de retraite à 60 ans dans les faits,
- la responsabilité des partenaires sociaux en cas d'échec d'alignement des régimes complémentaires.

²²⁹Dossier « extinction de la garantie de ressources », DSS/2009/110/026, Archives ministère des Affaires Sociales à Paris (7^{ème} arrondissement)

²³⁰ La garantie de ressource représente alors ¼ du budget de l'Unedic.

« Dès lors, écrit-il, une fois acquise la décision de ne pas prolonger la décision de ne pas prolonger au-delà du 1^{er} avril 1983 le service de la GR, reste à étudier le moyen le plus approprié ». La difficulté de cette tâche tient notamment aux fondements législatifs de la GR. Elles sont mentionnées dans certaines lois dont celle du 16 janvier 1979, mais supprimer ces mentions ne suffirait à supprimer la garantie de ressource, car son existence provient d'accords paritaires. La loi d'habilitation d'ordonnances ne permet donc pas de supprimer les garanties de ressources, car elles « appartiennent à un dispositif conventionnel qui n'est pas du domaine de la loi ».

Jean Marmot étudie alors « le moyen le plus approprié » pour la supprimer, sachant qu'elle résulte d'accords paritaires. Il souligne que l'Etat participe au quart du budget de l'Unedic qui finance la garantie de ressources. L'argent apparaît au ministère des Affaires sociales comme un moyen de pression supérieur à la loi. Par une coïncidence, la convention financière entre Etat et Unedic va précisément être renégociée à partir de juin 1982, c'est-à-dire avec la même temporalité que celle de la retraite à 60 ans pour les régimes complémentaires. Pour Jean Marmot, « les pouvoirs publics disposent donc de l'occasion et du moyen de la contrainte » pour mettre fin à la garantie de ressources. Toutefois stratégiquement, mieux vaudrait lancer la négociation sans utiliser d'entrée de jeu l'argument de l'argent versé par l'Etat à l'Unedic :

« au niveau financier : toute menace s'apparentant à un chantage qui compromettrait l'alignement des régimes complémentaires et donc l'intérêt pour les salariés et le succès pour le gouvernement de l'abaissement de l'âge de la retraite » (...).

« Une négociation globale portant sur les GR et le financement de l'UNEDIC, d'une part, et sur l'alignement des régimes complémentaires, d'autre part, paraît au contraire plus conforme au souci de concertation et sans doute plus efficace ».

Cette proposition de cadrage de la négociation menée par Jean Marmot consiste à suggérer aux syndicats et au patronat de se mettre d'accord sur les modalités de la fin de la garantie de ressource et de son remplacement par la retraite, tout en ayant, sans la rendre publique, une solution de repli en cas d'échec des négociations.

Ce cadrage est au même moment combattu à la CFDT. Ce qui est en jeu pour les négociateurs de ces deux organisations, ce sont les transferts entre l'Unedic, les garanties de ressources, et les régimes complémentaires de retraites.

La préparation des négociations à la CFDT : observer le changement du rapport de force vers le patronat

A la CFDT, les préparations des négociations sur les retraites complémentaires se déroulent dans un climat d'attente, car le CNPF mène au préalable une négociation sur le niveau des charges sociales avec le Premier ministre.

En avril 1982, une note du Secteur action retraites complémentaires de la CFDT²³¹ revient sur l'ordonnance sur la retraite à 60 ans. Elle formule des objectifs relatifs à la négociation : « il faut obtenir du CNPF que les caisses de retraites complémentaires liquident les retraites sans abattement à 60 ans » pour rendre réelle la retraite à 60 ans, mais « ce n'est pas acquis » notamment, car le CNPF « traîne les pieds »²³². La stratégie préalable à la négociation proposée par l'auteur du document pour contrer cette résistance du CNPF consiste à répéter l'évidence de la retraite à 60 ans : « les administrateurs, les militants dans les entreprises doivent affirmer qu'il faut que les retraites complémentaires donnent la retraite à taux plein à 60 ans ». La négociation en est encore à ses débuts, mais l'investissement stratégique de la CFDT est donc déjà important. Au contraire de celle réfléchi par Jean-Marmot au ministère des Affaires sociales, la stratégie de la CFDT est de différencier la négociation sur les retraites complémentaires et celle sur l'assurance chômage.

Ce document de la CFDT témoigne de l'entrée dans une nouvelle période de rapports de forces entre gouvernement, patronat et syndicats, plus favorable au CNPF. Le calendrier de la négociation l'illustre. Elle n'a pas réellement commencé du fait du CNPF. Une « réunion de négociation entre les confédérations de salariés et le CNPF – le 19 février 82 » débouche sur une absence de négociation : « la retraite à 60 ans : le CNPF refuse d'en parler » tant que l'ordonnance et ses décrets d'application ne sont pas parus et des mesures d'équilibrage des comptes des régimes de retraite complémentaires ne sont pas prises. Trois réunions viennent ensuite et donnent lieu à des positions figées entre syndicats et patronat²³³. Le 23 mars 1982, la discussion porte sur l'équilibre des comptes. Malgré un ajout de cotisation de 0,40%, les comptes de 1981 sont déséquilibrés du point de vue des entrées de cotisations, qu'il a fallu compléter avec

²³¹ « Circulaire action retraite complémentaire et prévoyance collective », avril 1982, CFDT action retraites complémentaires, Dossier « 8H1369 1982 », Archives CFDT, Paris. Cette note est envoyée aux administrateurs CFDT des caisses de retraites complémentaires, au bureau national, aux régions et aux fédérations.

²³²Un deuxième objectif est aussi affiché dans le texte, une sorte de « nouvelle garantie de ressources » « pour les travailleurs et les travailleuses qui n'ont pas cotisé 37 ans et ½ » après le 1er avril 1983.

²³³ Les comptes rendus des réunions du 14 et du 27 avril 1982 ne figurent pas dans nos archives collectées à la CFDT.

une somme venant des réserves pour atteindre l'équilibre. Face à ce constat, « le débat s'est engagé pour savoir s'il fallait augmenter la cotisation ou diminuer les retraites ». FO et la CFDT demandent une hausse des cotisations, la CGT et la CFTC proposent d'utiliser une partie des réserves, et « le CNPF refuse d'augmenter les cotisations si on ne diminue pas les retraites en même temps ».

Le 14 avril, la situation n'avance toujours pas : « le CNPF refuse catégoriquement de discuter d'un alignement des complémentaires sur l'ordonnance (retraite à 60 ans) qui ne concerne que la Sécurité sociale ». Pour argumenter son refus, « il insiste sur le caractère contractuel des régimes complémentaires et affirme qu'on ne l'obligera jamais à faire ce qu'il ne veut pas ». La CFDT comprend cette intransigeance du CNPF à l'aune des discussions qu'il mène avec le gouvernement sur les charges sociales :

« le CNPF a répondu qu'il n'accepterait de discuter de ce problème que lorsque le gouvernement se sera engagé à diminuer les charges sociales... Il attend donc le résultat de la rencontre de Monsieur Gattaz avec P. Mauroy. Après quoi le CNPF fera un examen de la situation. »

C'est que du côté patronal, la négociation sur les retraites complémentaires s'insère dans une négociation plus large où sont aussi inclus l'assurance chômage et le niveau total des charges sociales.

L'avant-négociation côté patronal : obtenir le préalable de la fin des hausses de cotisations sociales

Des traces d'une négociation menée préalablement à celle sur les retraites complémentaires se trouvent en effet dans les archives de l'Union des industries et métiers de la métallurgie. Précisons que l'UIMM est la branche la plus puissante du CNPF²³⁴. Tous ses présidents en sont alors issus, et les réunions du « bureau » et de « conseil de transformation » de l'UIMM sont informées mensuellement et précisément des relations du CNPF avec les syndicats et le gouvernement.

²³⁴Les travaux sur l'histoire et la sociologie du CNPF et de l'UIMM sont peu nombreux. L'histoire de l'UIMM a notamment été faite par Danièle Fraboulet (2007), pour la première moitié du XXe siècle. Nous pouvons citer les travaux d'Offerlé (2009, 2013) et Ciccotelli (2015, 2016) sur le CNPF dans une perspective d'histoire récente.

Le compte rendu de la séance du 21 janvier 1982 du Conseil de la transformation ²³⁵ donne le point de vue patronal sur l'évolution générale des relations entre gouvernement et patronat. Ce dernier évoque l'« offensive de charme » à son égard menée par le président de la République sur la place des entreprises privées dans l'économie et le poids charges sociales. Le texte relate qu'

« il s'en est suivi un certain infléchissement vers la modération afin de tenir compte des réalités. C'est cette évolution que l'on a pu constater dans les rapports entre le gouvernement avec le patronat et notamment dans les rencontres soit avec le ministre de l'économie au forum de l'expansion, soit surtout dans la réception de la délégation du CNPF avec son nouveau Président, par le chef de l'Etat.

La réunion a duré deux heures : une heure d'exposé du Chef de l'Etat, une heure de questions et de réponses. A titre anecdotique, M Mitterrand a fait attendre une heure l'ambassadeur de Chine.

L'exposé du Chef de l'Etat s'est voulu à la fois très direct et simple, sans aucune attaque directe ou indirecte à l'égard du Patronat. En un sens, on peut le considérer comme une offensive de charme. »

Parmi les sujets de la discussion, un en particulier retient l'attention. François Mitterrand formule une position de principe sur la place du secteur privé²³⁶. Il aurait ainsi formulé des propositions sur les « charges sociales », le document indique que le gouvernement s'engage à ne pas augmenter le taux de prélèvement, et à fiscaliser une partie des cotisations sociales :

« Sur le financement des entreprises, sur l'importance des charges sociales et de la redistribution, le Chef de l'Etat considère que le taux de 43% du taux de redistribution est un taux qui ne devrait pas être dépassé. Il a indiqué que la social-démocratie scandinave atteignait 50%, enlevant toute efficacité à l'économie. Par suite, une certaine fiscalisation des charges sociales devra intervenir sous différentes formes dont certainement la TVA, peut-être pas au sens où on l'entend habituellement : la TVA est un impôt indirect dans sa nature, mais selon les modulations et les taux, on peut en faire pratiquement un impôt direct. »

²³⁵ « Conseil de la transformation 1982 II », 0012Z0126, Archives de l'UIMM, Le Creusot.

²³⁶Le texte du Conseil de Transformation précise que « La première partie [de la discussion], assez longuement développée par le Chef de l'Etat, revient à considérer que pour lui les changements qu'il a promis dans son programme et qu'il entend réaliser en s'en tenant strictement à eux pour le septennat, visent à créer une société d'économie mixte. Dans cette société d'économie, le secteur privé garde l'essentiel de son rôle que le pouvoir politique entend assurer par le refus du collectivisme et de la collectivisation. »

Le rapport à l'emploi de la Sécurité sociale au travers du poids qu'elle ferait peser sur l'économie atteint alors les engagements du président de la République. Le thème du niveau ou du « seuil » des « charges » devenues nocives se retrouve au tournant des années 1980 au sein de la droite, du patronat et d'une partie de l'administration (cf. Chapitre IV, encadré n°4.1). Il est à présent au cœur de la position présidentielle formulée au patronat.

Cette négociation sur les charges sociales aboutit trois mois plus tard au cours du mois d'avril, suite à une réunion entre Yvon Gattaz et Pierre Mauroy. Une note de la Direction générale de l'information/Service de presse de l'UIMM relate l'engagement pris par le gouvernement de ne pas augmenter les charges des entreprises. La phrase suivante, issue du communiqué d'Yvon Gattaz à l'issue de sa rencontre avec Pierre Mauroy²³⁷, en témoigne:

« 2- Nous avons obtenu du gouvernement qu'il s'engage à n'imposer aucune charge supplémentaire aux entreprises jusqu'en juillet 1983. Ceci est vital pour les entreprises notamment pour les petites et moyennes entreprises.

Le gouvernement a également annoncé qu'il n'y aurait pas de réduction du temps de travail imposé par la loi en 1983. »

Ces engagements gouvernementaux à ne pas augmenter le taux de prélèvement global et surtout à ne pas ajouter de nouvelles charges jusqu'à la mi-1983 sont particulièrement importants pour la négociation à venir sur l'alignement des retraites complémentaires. Le CNPF ne manquera pas de rappeler cet engagement lorsque les syndicats demanderont de trouver de nouvelles ressources pour financer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires.

Ainsi moins d'un an après l'élection de François Mitterrand, le patronat dispose d'un accord du gouvernement à ne pas augmenter les cotisations, ou à compenser les hausses de certaines par les baisses d'autres. La force de la position du CNPF dans les négociations s'en trouve augmentée. En conséquence, les négociations sur les retraites complémentaires se retrouvent imbriquées dans une négociation plus large sur les charges sociales. De plus, la négociation sur les retraites complémentaires va aussi être reliée à celle de l'Unedic comme le prévoyait Jean Marmot. Il va s'agir pour ces différents acteurs, étant donné leurs stratégies, de construire un embranchement financier qui permette de faire venir suffisamment d'argent vers les régimes de l'AGIRC-ARRCO dont va dépendre la réalité de la retraite à 60 ans.

²³⁷ Direction générale de l'information/ Service de presse, Vendredi 16 avril 1982, Archives de l'UIMM au Creusot.

La négociation : construire des embranchements entre les circuits des retraites complémentaires et de l'assurance chômage

La négociation sur l'alignement des régimes complémentaires s'ouvre réellement le 18 juin 1982. Les différentes organisations syndicales et le CNPF expriment des positions divergentes résumées en deux groupes dans le tableau suivant :

Tableau n° 2.4 : positions des partenaires sociaux sur la fin des garanties de ressource

	Position	Raison associée
CGT	Acceptation de la fin de la GR	Mécanisme de compensation pour les retraités ayant entre 60 et 65 ans afin d'égaliser niveau de la retraite et niveau de la GR
CFDT		
CNPF	Refus de la fin de la GR	Révocabilité facile de l'accord paritaire sur la GR
FO		Défense du paritarisme
CGC		Défense des revenus des cadres

Source : « Négociation sur la GR », 18 juin 1982, « Protocole (signé par le CNPF, la CGPME, la CFDT, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et le président de séance Pierre Bérégoovoy), 28 octobre 1982 », cote 8H1396, Archives de la CFDT dans le 19ème arrondissement de Paris CFDT

En ce mois de juin 1982, les partenaires sociaux refusent toujours d'obéir à l'injonction du gouvernement, qui, dans son ordonnance de février 1982, les « invitait » à programmer la fin de la garantie de ressource.

Dans le même temps, le CNPF, fort de l'engagement gouvernemental, refuse de séparer les négociations de l'UNEDIC et des régimes complémentaires qui ont lieu en même temps : il demande de raisonner sur les charges totales de ces deux régimes. A l'UNEDIC, la négociation porte sur le choix entre ressources nouvelles et baisses de prestations pour rééquilibrer son budget (Daniel et Tuchsirer 1999). Les calendriers de négociation vont alors favoriser leur mise en commun. La convention de l'Unedic court jusqu'au début 1983. Cette même année, l'accord paritaire sur la garantie de

ressource démission doit aussi être renégocié²³⁸. Toujours en 1983, les partenaires sociaux doivent essayer d'aboutir à un accord d'alignement des régimes spéciaux sur la retraite à 60 ans. Assurance chômage, préretraites et retraite à 60 ans se retrouvent ainsi comprises dans un même calendrier de négociation au début de l'année 1983. Et le CNPF pose alors comme préalable à chacune de ces négociations qu'elles soient traitées ensemble, de manière globale. Il ajoute la condition de ne pas augmenter le total des cotisations chômage et retraite au-delà de 1%. Les syndicats s'opposent à cette tentative de cadrage, qui impliquerait d'importantes mesures d'économies à l'UNEDIC.

La situation n'évolue pas entre la fin du mois de juin et le mois d'octobre 1982. Le 28 octobre, les partenaires sociaux signent un protocole²³⁹, issu d'une discussion présidée par le nouveau ministre des Affaires sociales Pierre Bérégovoy (depuis juin 1982). Il veut faire avancer les négociations en précisant que l'Etat ne baissera pas sa contribution financière à l'UNEDIC en 1983, en l'échange d'économies qui y seront réalisées. Le désaccord sur les cotisations sociales entre syndicats et patronat y est aussi inscrit tout en faisant état de la nouvelle attention du gouvernement aux charges des entreprises.

« le ministre a déclaré que se posaient les problèmes de l'allègement des frais financiers et de l'endettement des entreprises ainsi que celui du poids des charges sociales sur les salaires et que le Gouvernement ferait prochainement des propositions concrètes dans ce domaine ».

Le constat « établi en conclusion des discussions » indique que « la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CFTC et la CGC ont confirmé la nécessité d'un relèvement des cotisations. Le CNPF et la CGPME n'ont accepté aucun relèvement. Les participants à la réunion prennent acte que le gouvernement peut décider par décret une augmentation des cotisations à compter du 1er novembre 1982 ». Le gouvernement pourrait donc décider à la place des négociants s'ils ne trouvent pas un accord. Le constat évoque aussi les réunions à venir entre partenaires sociaux pour décider des évolutions des prestations de l'UNEDIC, conditionnées par les syndicats à une hausse des cotisations. Il évoque aussi la négociation globale sur l'assurance chômage et les retraites complémentaires (à laquelle la CFDT s'opposait) : « les partenaires sociaux reprendront la négociation en vue d'adapter les régimes de retraites complémentaires et celui de l'UNEDIC aux

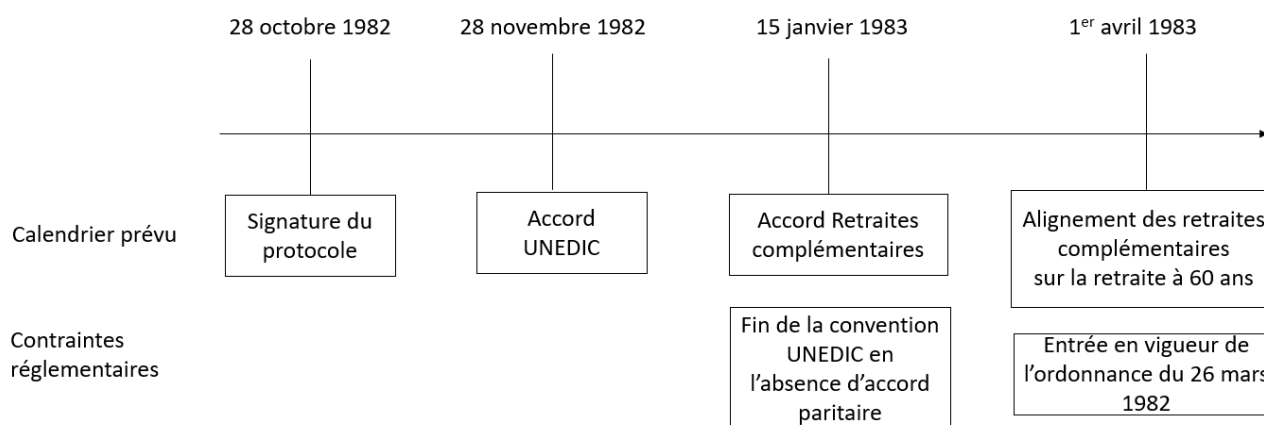
²³⁸ L'accord a une durée de 2 ans et arrive à son échéance. Il avait été reconduit en 1979. Il prend fin si un nouvel accord ne le remplace pas.

²³⁹Source : « Protocole (signé par le CNPF, la CGPME, la CFDT, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et le président de séance Pierre Bérégovoy, 28 octobre 1982 », cote 8H1396, Archives de la CFDT dans le 19ème arrondissement de Paris CFDT

conditions nouvelles créées par l'abaissement de l'âge de la retraite au 1^{er} avril 1983 » avant 15 janvier 1983. Ainsi la construction du circuit de la garantie de ressources au sein de l'Unedic dix ans auparavant lie celui de l'assurance chômage à celui des retraites complémentaires au sein d'une même négociation. A la fin d'octobre 1982, un calendrier des séances de négociations est prévu :

Schéma n° 2.6 : calendrier de négociation prévu à la fin du mois d'octobre 1982

Calendrier prévu par le protocole du 28 octobre 1982 et contraintes réglementaires



Source : « Protocole (signé par le CNPF, la CGPME, la CFDT, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et le président de séance Pierre Bérégovoy) », 28 octobre 1982

Le calendrier de ce protocole ne sera pas respecté. Suite à sa signature les événements s'enchaînent rapidement. Le gouvernement décide une hausse des cotisations légèrement supérieure à 1%²⁴⁰ dans les premiers jours du mois de novembre 1982. Le CNPF réagit en refusant d'assister à la réunion avec les syndicats sur la réforme de l'Unedic du 8 novembre 1981²⁴¹. Les négociations reprennent le 15 novembre. Dans la soirée, les discussions arrivent sur les

²⁴⁰ Le Monde, 4 novembre 1982, « Le relèvement des cotisations serait légèrement supérieur à 1 % »

²⁴¹ Le Monde, 8 novembre 1982, « L'ANNULATION DE LA RÉUNION DE L'UNEDIC PAR LE C.N.P.F. Coup de semonce », Jean-Pierre Dumont.

économies à réaliser²⁴². Etant donnée la hausse de cotisation, elles devraient être pour l'Unedic de 10 milliards. Mais le CNPF demande 17 à 19 Milliards, en arguant des ressources à trouver pour financer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires. Les syndicats ne peuvent pas aller au-delà de 7 à 8 Milliards pour la CGT et 10,4 Milliards pour FO. Face à ce constat d'échec, le CNPF annonce qu'il souhaite dénoncer la convention de l'Unedic. Son projet est d'ouvrir de nouvelles négociations pour arriver à un accord avant le 31 janvier 1983, date à laquelle la convention expire²⁴³. La CGT et la CFDT protestent en soulignant que cette attitude n'est pas conforme au protocole signé le 28 octobre. Le CNPF refuse de porter la responsabilité de cet échec des négociations. Selon un article du monde : « pour le C.N.P.F., s'il n'y a pas eu respect du protocole, c'est du fait du gouvernement : celui-ci n'a pas tenu son engagement de procéder rapidement à un allègement des charges en contrepartie de la majoration de la cotisation de l'UNEDIC ». Le gouvernement avait pourtant annoncé la fiscalisation des cotisations d'allocations familiales au début du mois de novembre 1982. Pierre Bérégovoy déclarait ainsi dans une interview au Journal du Dimanche paru le 7 novembre 1982 qu'« une réforme que le patronat attendait depuis longtemps, celle du financement des allocations familiales, est mise en chantier. On ne peut pas mettre en place du jour au lendemain une réforme de cette ampleur, et le patronat manifeste une impatience excessive. Je demande aux patrons de garder raison »²⁴⁴.

La mise en place de l'abaissement de l'âge de la retraite dans les régimes complémentaires, en plus d'être conditionnée à la réforme de l'UNEDIC, se retrouve donc, à la mi-novembre 1982, reliée aux négociations plus globales entre le gouvernement et le patronat sur les « charges sociales » des entreprises. Cet épisode illustre les appréhensions du circuit financier selon les stratégies des acteurs, le CNPF raisonnant par rapport au total des flux orientés vers la sécurité sociale, tandis que la CFDT opte pour une appréhension caisse par caisse. Cet épisode illustre aussi le gain de force du patronat qui réussit à imposer son cadre de négociation qui porte sur les circuits de l'assurance chômage et des retraites complémentaires et choisit de dénoncer la convention de l'UNEDIC pour arriver à ses fins. Cette dénonciation va ensuite

²⁴² Le Monde, 17 novembre 1982, « APRÈS AVOIR DÉNONCÉ LA CONVENTION SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE Le C.N.P.F. propose la négociation d'une nouvelle formule », Jean-Pierre Dumont.

²⁴³ La distinction entre dénonciation et expiration est importante. La convention de l'Unedic dénoncée par le patronat donne des pouvoirs de gestion de l'organisme à l'Etat. Mais le fait qu'elle n'ait pas encore expiré garantit l'existence provisoire de l'UNEDIC jusqu'au 15 janvier 1983, date à laquelle le patronat espère avoir réussi à faire signer une nouvelle convention.

²⁴⁴ Le Monde, 10 novembre 1982, « M. BÉRÉGOVOY INVITE LES PATRONS À " GARDER RAISON " »

bouleverser la négociation sur les retraites complémentaires, et ce d'autant plus que le ministère des Affaires sociales va en profiter.

La ruse du ministère des Affaires sociales pour « dégonfler » la préretraite

La dénonciation de la convention de l'Unedic par le patronat est analysée au ministère des Affaires sociales. Selon François Mercereau (Entretien 1 non-enregistré), elle représente un « cadeau » fait au gouvernement : Pierre Bérégovoy peut se substituer au pouvoir des partenaires sociaux et abaisser le niveau des garanties de ressources à 65% du plafond de la Sécurité sociale, et à 50 % en dessous de 4 fois le plafond²⁴⁵. François Mercereau fait remarquer de la sorte que le niveau des garanties de ressources se rapproche de celui des retraites. La dénonciation de la convention de l'UNEDIC permet donc au gouvernement de « dégonfler » le niveau de la garantie de ressources, et du même coup l'intérêt qu'avaient les syndicats à la défendre. D'une certaine manière, c'est une « arme de la négociation », selon les mots de Jean Marmot (cf. Chapitre II, II.2), que Pierre Bérégovoy a enlevé aux syndicats. Il n'est plus question dorénavant pour ces derniers d'un ajustement du montant des retraites au niveau des garanties de ressources, car leurs montants sont devenus à peu près égaux.

La suite de la négociation peut être suivie dans les archives de la CFDT et de celles du ministère des Affaires Sociales. Au début du mois de novembre 1982, la section Action Sociale et Cadre de Vie (ASCV) de la CFDT prend un contact officieux avec le CNPF, pour préparer la négociation sur la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires²⁴⁶. Sans surprise, les réactions du patronat sont hostiles lorsque la CFDT évoque une hausse de cotisation. Le CNPF affiche désormais un refus catégorique de toute hausse, et raisonne de façon globale sur les « charges des entreprises ». Il est noté à ce propos que

²⁴⁵ La garantie de ressource est égale à 70% du dernier salaire sans tenir compte du plafond de la Sécurité sociale. Cette disposition est particulièrement avantageuse pour les cadres dont le revenu est supérieur au plafond.

²⁴⁶ Commission exécutive du 8 décembre 1982, « Unedic-Retraite-Charges sociales », cote 8H1369 CFDT et Retraites 1982, Archives de la CFDT à Paris (19ème arrondissement)

« le discours du CNPF sur les charges sociales obscurcit tous les débats. Il a un langage globalisateur comme si toutes les entreprises supportaient les mêmes charges et que celles-ci affectaient de la même façon le prix de revient des produits fabriqués.

L'épouvantail des charges sociales devient un préalable à toute négociation ».

Un autre extrait fait état des réactions virulentes du patronat, en l'occurrence de Jean Neidinger, le négociateur du CNPF pour les retraites complémentaires, sur ce thème des charges sociales. Selon des propos qui lui sont rapportés :

« il est hors de question d'augmenter les charges sociales. Les réactions du patronat sont tellement violentes que nous n'osons même pas parler de l'augmentation de 0,2% qui s'appliquera en janvier 1983 pour équilibrer les régimes ARRCO. (Cette augmentation sera répartie entre : part salarié = 0,08 part patronale = 0,12...) »

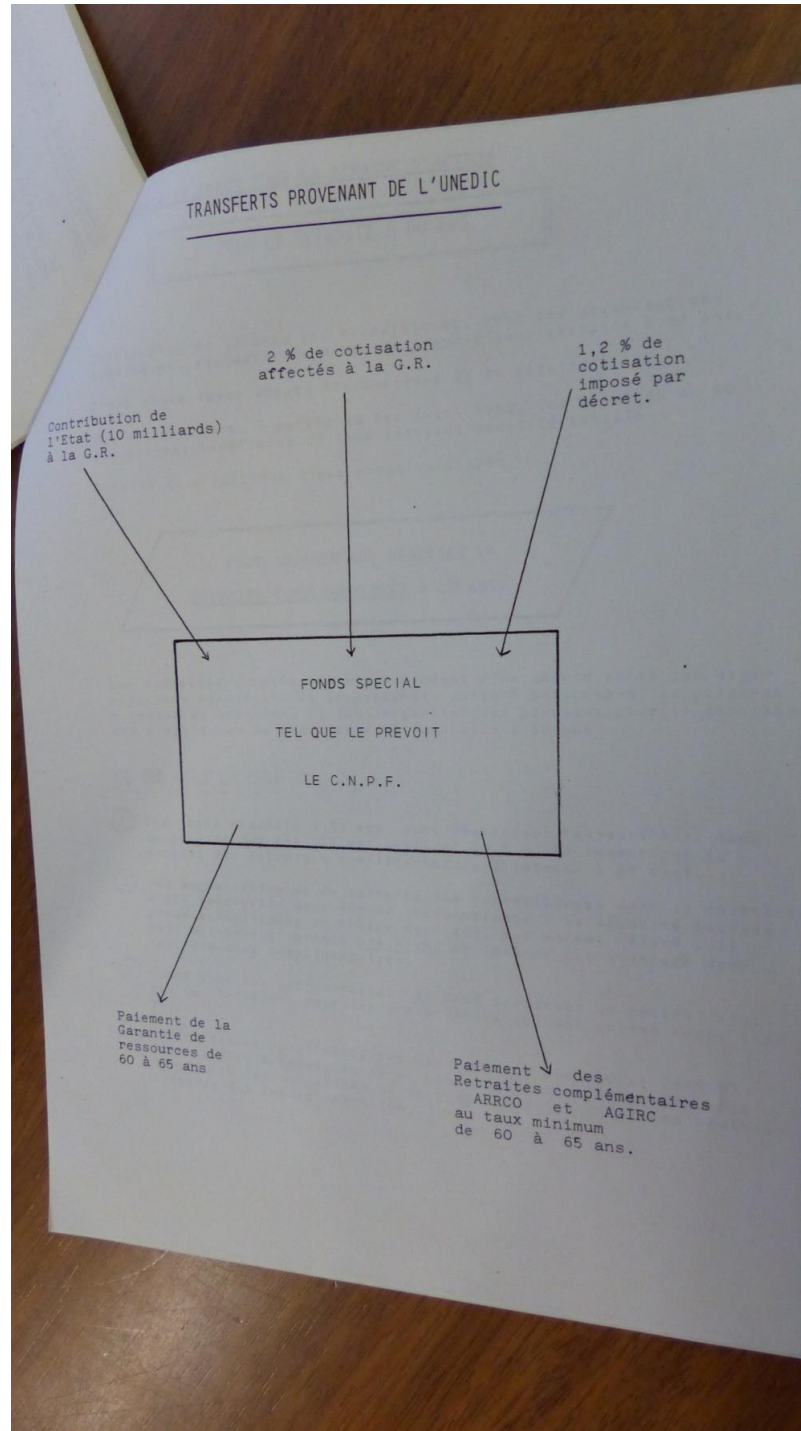
Une partie de la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée se joue ainsi au cours de ces mois-ci entre ces acteurs. Pour trouver un accord concernant les retraites complémentaires qui n'augmente pas les « charges sociales », un plan a été préparé au CNPF. Il s'agit de créer un fonds transitoire pour financer le coût de la retraite complémentaire entre 60 et 65 ans, mais aussi celui de la garantie de ressources jusqu'à son extinction en 1993. L'objectif du CNPF est de maîtriser le coût de la retraite complémentaire, grâce à ce fonds isolé du budget de l'UNEDIC. Ce fonds permettrait en outre de « sortir » la garantie de ressources de l'UNEDIC, avec la perspective, prêtée au patronat par la CFDT, d'en extirper tout ce qu'il considère comme relevant de l'aide publique et de l'assistance, afin de rendre l'assurance chômage plus assurancielle.

Dans son projet, le CNPF propose de reconfigurer les circuits des retraites complémentaires et de l'assurance chômage qui seraient liés par ce fonds. Quatre sources de financement pourraient l'abonder :

- une dotation des régimes AGIRC-ARRCO,
- la cotisation de l'UNEDIC de 2% qui est alors affectée à la garantie de ressources,
- une subvention de l'Etat de 10 Milliards, qui est aussi affectée à la garantie de ressources dans le budget de l'UNEDIC, et
- la hausse de cotisation de 1,2% du décret gouvernemental pris par Pierre Bérégovoy et initialement destiné à équilibrer l'UNEDIC.

Voici une illustration ci-dessous du projet du CNPF, tel que présenté dans la note de la CFDT.

Illustration n°2.5 : circuit financier par le CNPF



Source : « Unedic-Retraite-Charges sociales », Commission exécutive du 8 décembre 1982n CFDT, cote 8H1369
CFDT et Retraites 1982, Archives de la CFDT à Paris (19^{ème} arrondissement)

Or, selon la CFDT ce circuit financier est précisément construit pour être insuffisant et donc déséquilibrer à nouveau les comptes de l'Unedic pour ensuite obtenir une nouvelle convention. Cette stratégie du CNPF préparerait ainsi une mise en crise de l'Unedic pour demander plus d'économies, la sortie de son budget des prestations dites d'assistance, la baisse des prestations ainsi que le durcissement de leurs conditions d'attribution. La CFDT s'oppose donc cette réorientation d'une ressource affectée à l'UNEDIC vers la retraite complémentaire :

« Il est tout à faire inadmissible de transférer une cotisation supplémentaire qui vient d'être créée pour équilibrer le régime d'assurance chômage, sous prétexte de payer la retraite à 60 ans sans augmentation de cotisation, on retire 12 milliards à l'UNEDIC. Ceci se traduira par une diminution des prestations ou une augmentation de la contribution de l'Etat.

Il semble que le CNPF ne veuille garder de la politique contractuelle que le côté « honorable » pour les catégories de travailleurs sélectionnées par lui et se décharge sur l'Etat de tout le reste. »

La CFDT est ainsi opposée en 1982 à une séparation entre la séparation du circuit financier de l'assurance chômage selon l'assurance et l'assistance. Nous verrons qu'il en sera différemment dix ans plus tard lorsque la CFDT demandera et apportera son soutien au gouvernement qui entend appliquer cette séparation aux retraites avec la création du FSV (cf. Chapitre IV, III).

Le schéma de financement à partir duquel le CNPF prétend cadrer la négociation sur les retraites complémentaires n'est pas crédible pour la CFDT. Il pourrait l'être si les dépenses du fonds égalaient ses recettes. Mais pour cela, il faut disposer d'une estimation des dépenses à venir. C'est à ce travail de chiffrage que vont alors s'employer des actuaires et des statisticiens, rassemblés à la demande de François Mercereau. Au ministère des Affaires sociales, la solution du fonds proposée par le CNPF est en effet regardée avec attention, selon François Mercereau.

Trouver un accord sur le chiffrage malgré la méconnaissance statistique

Le financement de la retraite à 60 ans pour les régimes complémentaires dépend du coût estimé de cette mesure. A l'automne 1982, celui-ci n'est pas stabilisé. Les mêmes manques d'informations statistiques rencontrés lors du chiffrage de la retraite à 60 ans pour le régime général resurgissent à propos des régimes complémentaires. Les archives du ministère des Affaires Sociales²⁴⁷ rendent compte de deux chiffrages aux écarts importants : celui de la direction de la Sécurité sociale, et celui de l'ARRCO. Ces écarts varient du simple au double.

Pour réduire cet écart et ainsi produire une représentation crédible du circuit à construire, un groupe de travail est formé au début du mois de janvier. Il dispose d'un jour pour produire une évaluation. Ce délai très court pour produire un rapport se comprend par l'impératif de calendrier pour arriver à un accord paritaire. En effet, sans accord sur le chiffrage des coûts de la retraite à 60 ans, pas d'accord possible entre partenaires sociaux sur le financement du fonds. La production de consensus prime ici sur la production de connaissance des dépenses et les statistiques servent ainsi d'abord à mettre en accord les acteurs avant de trouver un chiffre juste. Une quinzaine de personnes travaillent à ce rapport, en provenance de l'ARRCO, de la CNAV, de la DSS, de l'AGIRC, de la DP, du Cabinet du ministère des Affaires sociales, complétés par trois actuaires, dont Jean Picot qui exerce ce métier dans les régimes complémentaires. Le groupe de travail produit un chiffre unique englobant la fin des coefficients d'abattement²⁴⁸, le coût de la GR, et celui de l'attribution des droits entre 60 et 65 ans.

Ces chiffrages ont leur importance dans la négociation en cours, car il reviendrait à l'Etat de payer la différence entre des dépenses plus importantes que prévues et les recettes. François Mercereau écrit en effet que « tout le risque financier repose sur l'Etat. Les dépenses peuvent être supérieures aux prévisions : - soit parce que les comportements seraient différents - soit parce que nous ne saurions isoler correctement les bénéficiaires de l'ordonnance et les "anciennes anticipations " (inaptés...) ». ²⁴⁹. Une deuxième réunion du groupe de travail donne lieu à un complément de rapport

²⁴⁷ Il s'agit du dossier Accord du 4 février 1983 entre les partenaires sociaux sur le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite. Novembre 1982-mars 1983. [1100057]

²⁴⁸ Pour rappel, les coefficients d'abattement sont des pénalités appliquées au montant de la pension pour toute année manquante par rapport à l'âge du taux plein.

²⁴⁹ Dans une « Note pour le ministre, objet : âge de la retraite – memorandum remis par le CNPF le 4 janvier aux négociateurs » datée du 5 janvier 1983, cote 19880292, Archives Nationales à Pierrefitte.

publié le 17 janvier 1983,²⁵⁰ qui livre des chiffres corrigés par rapport à la précédente réunion. La logique de ces chiffrages consiste à fournir des écarts annuels par rapport au volume de 30 Milliards de francs²⁵¹ qui représente la somme estimée des versements au fonds comme prévu dans le plan du CNPF. Les deux réunions de ce groupe de travail ont rempli leur rôle : celui de publier des chiffres communs à l'administration et aux régimes complémentaires, afin de pouvoir avancer un volume de dépenses servant à la négociation en cours.

L'illustration suivante présente un chiffrage des coûts que devra supporter le fonds, répartis selon les caisses auxquelles il versera de l'argent :

²⁵⁰ « Mission de chiffrage. Complément au rapport du 10 janvier 1983 » 17 janvier 1983, cote 19880292, Archives Nationale à Pierrefitte

²⁵¹ Il s'agit de la subvention de l'Etat de 10 Milliards et des 20 Milliards représentés par les 2% de cotisation issus de l'UNEDIC.

Illustration n° 2.6 : tableau de chiffrage des dépenses et des ressources du fonds

COUT (en Milliards de francs 1983)						
	UNEDIC	ARRCO	AGIRC	Total A	Ecart à 30 Milliards	
					en +	en -
1983	28,3	1,3	1	30,6	0,6	
1984	29,5	2,8	2,3	34,6	4,6	
1985	29,4	3,9	2,9	36,2	6,2	
1986	26,6	4	3,4	34	4	
1987	22,7	4,2	3,8	30,7	0,7	
1988	18,5	4,4	4,1	27		3
1989	14,9	4,6	4,3	23,8		6,2
1990	11,3	4,8	4,6	20,7		9,3
1991	7,6	4,9	4,9	17,4		12,6
1992	5,4	5	5,2	15,6		14,4
1993	4,3	5,1	5,4	14,8		15,2

Source : Accord du 4 février 1983 entre les partenaires sociaux sur le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite. Novembre 1982-mars 1983, cote 19880292/8, Archives Nationale à Pierrefitte

Lecture : l'anticipation des soldes positifs croissants de l'ASF est liée à l'extinction progressive de la garantie de ressources.

L'écart positif aux 30 Milliards représente ce qui n'est pas financé par la subvention de l'Etat et les 2 points de cotisations, et l'écart négatif un montant qui pourrait ensuite revenir aux régimes complémentaires. Les 5 premières années du fonds font apparaître un déficit. Les partenaires sociaux ne peuvent signer un accord qui met par avance le fonds en crise. Survient alors un recours à l'argent pour intéresser certains acteurs et équilibrer le fonds. Le 24 janvier 1983, un « relevé de discussions »²⁵² signé par les partenaires sociaux et le Président de séance Pierre Bérégovoy relate que les négociations sont en cours et que les parties prenantes sont d'accord pour la mise en place d'un fonds transitoire d'une durée de 7 ans. Le financement du fonds sera de 30 Milliards par an, dont 20 Milliards provenant de la cotisation

²⁵² « Régimes complémentaires – Retraite à 60 ans. Relevé de discussions à la date du 24 janvier 1983 ». 19870251, Archives Nationales à Pierrefitte

UNEDIC et 10 Milliards de la subvention de l'Etat. Le basculement de la hausse de cotisation UNEDIC d'1,2% demandée par le CNPF n'est ainsi plus à l'ordre du jour. De plus, un système d'emprunt est également évoqué afin d'intéresser les régimes complémentaires et les syndicats qui siègent dans leurs conseils d'administrations, à ce fonds :

« Les emprunts lancés par le Fonds pour assurer la trésorerie pendant les premières années de son fonctionnement seront souscrits, notamment, par les caisses de retraite relevant de l'ARRCO et de l'AGIRC. L'Etat facilitera la souscription de ces emprunts et apportera son concours technique à leur gestion ».

Pour financer les dépenses des premières années du fonds, qui seront supérieures aux 30 milliards prévus par l'accord selon les prévisions du groupe de travail présidé par Jean Picot, « la structure financière pourra émettre, en tant que besoin, des emprunts en vue d'assurer sa trésorerie pendant les premières années de son fonctionnement ». Ces emprunts sont selon François Mercereau (Entretien 1 non-enregistré) un élément important de l'accord. En effet, l'opération de financement par les caisses leur sera rentable en plus de palier le refus du patronat d'augmenter les cotisations et la réticence de l'Etat de faire de même avec sa subvention dans un moment politique de contrôle des dépenses publiques²⁵³. Le recours à la dette par des acteurs fortement liés aux signataires de l'accord permet de trouver une échappatoire au blocage des discussions. Nous n'avons pas trouvé de document mentionnant le taux de ces emprunts. Selon François Mercereau (Entretien 1 non-enregistré), le taux d'intérêt est de 16,65%, ce qui est très avantageux pour le prêteur dans un contexte de baisse de l'inflation²⁵⁴ en baisse, à 7,5% en 1983. L'emprunt a aussi été souscrit par des banques, des assurances et les caisses de retraite.

Un projet d'accord se trouve discuté au sein du ministère des Affaires Sociales le 26 janvier ²⁵⁵. Puis l'accord²⁵⁶ est finalement signé le 4 février 1983 par le CNPF, la CGPME, la CFDT, la CFTC, la CGC, la CGT et FO. Les grandes lignes du relevé de discussion du 23 janvier 1983 sont reprises dans cet accord. En particulier, le financement de ce fonds pour une durée de 7 ans, par 2 points de cotisations l'Unedic équivalentes à 20 Milliards de francs et la participation de 10 Milliards de l'Etat. Il est aussi noté que l'accord entrera en application suite à son agrément par l'Etat et la signature

²⁵⁴ L'indice d'inflation moyenne a ainsi été de 9,5% en 1983, 7,5% en 1984 6,0% en 1985 et 2,5% en 1986.

²⁵⁵ « Projet. Accord. 26 janvier 1983 » [1100139]

²⁵⁶ L'accord est disponible en ligne sur le site du Medef, au lien suivant : www.accords.medef.com/documents/accord_341.pdf

d'une convention financière avec de dernier. De plus, l'harmonisation des règles des régimes de l'ARRCO²⁵⁷ sera à l'ordre du jour de prochaines négociations²⁵⁸. Les coefficients d'abattement seront supprimés au 1^{er} avril 1983 et la retraite complémentaire servie par l'ARRCO sera égale à 20% du salaire moyen de carrière pour 37,5 années validées.

Conclusion du II.

Dans cette deuxième partie du chapitre II, nous sommes entrés dans les coulisses d'une négociation, en accédant par des archives à la construction des stratégies du ministère des Affaires sociales, du patronat et des syndicats en l'occurrence de la CFDT. Cette entrée par les archives nous a permis de confirmer les apports de notre cadre analytique par les problématisations et les circuits financiers. La problématisation de la retraite et des préretraites selon l'axe de leurs rapports à l'emploi est en effet dominante en ce début des années 1980. Lorsque François Mitterrand arrive au pouvoir, la réalisation de la retraite à 60 ans est vite liée aux potentiels effets qu'elle aurait sur l'emploi. Ces effets étant faibles, le gouvernement décide d'abaisser l'âge des préretraites. Le Plan et une partie de l'administration sociale s'opposent à cette politique d'ajustement de la population active *via* la retraite à 60 ans et l'interdiction des cumuls entre emploi et retraite. Mais ces décisions viennent de la présidence et du Premier ministre. Et en plus d'être une promesse forte de campagne portée par le programme commun, la retraite à 60 ans permettrait de mettre fin à la garantie de ressources alors que le nombre d'allocataires est de plus en plus important et est amené à fortement augmenter. La retraite à 60 ans décidée, la préretraite abaissée à 55 ans, et la fin de la garantie de ressources sont autant de mesures décidées par le gouvernement au cours de la première année du septennat de François Mitterrand. La retraite à 60 ans est actée pour le régime général au travers de l'ordonnance de mars 1982. Mais le tournant de la rigueur et l'attention plus grande portée par le gouvernement aux discours patronaux sur les charges sociales qu'il faudrait stabiliser ou diminuer

²⁵⁷ Demandée par la CFDT qui entend ainsi poursuivre son objectif d'uniformisation des règles des régimes complémentaires.

²⁵⁸ La CFDT obtient ainsi la mise à l'agenda d'une de ses revendications. En effet, si tous les régimes de l'AGIRC ont les mêmes règles, ce n'est pas le cas de ceux de l'ARRCO.

ouvrent un nouveau rapport de force entre Etat, syndicats et patronat. Il en découle le cadre de la négociation dont sort l'accord sur l'ASF qui applique la retraite à 60 ans aux régimes complémentaires.

La littérature rend compte de cet accord sur le nouveau fonds (l'Association de Structure Financière ou ASF) (Palier 2005 pp 377-411). Cette deuxième partie de notre chapitre II vient aussi compléter ce récit par les textes juridiques et les institutions relaté par la littérature. Par l'accès aux archives, nous avons suivi les négociations de l'intérieur. Le déroulé des négociations et l'aspect stratégique et conjoncturel de la fabrication de la retraite à 60 ans au sein des régimes complémentaires représentent un apport empirique de cette partie. Il est également notable que le basculement du rapport de force vers le patronat résulte, en matière de négociation sur la Sécurité sociale, d'un accord du gouvernement. Le gouvernement s'engage à assurer le financement de la Sécurité sociale par d'autres moyens que les taux de cotisations patronales. L'aspect relationnel est ici essentiel. Le président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'Economie accordent à un moment donné un crédit suffisant aux promesses et aux menaces formulées par les représentants du CNPF selon lesquelles une hausse des taux de cotisation entraîne des faillites et une baisse des créations d'emplois. Une partie de la politique de désinflation compétitive (cf. Chapitre III) est ainsi soutenue et encouragée par le patronat dès 1982. La modification de la répartition de la valeur ajoutée ne résulte ainsi pas de forces économiques anonymes, mais ici d'accords passés entre représentants des entreprises et membres du gouvernement pour orienter des flux de richesse produite de manière plus ou moins importantes vers des circuits financiers des ménages, de la Sécurité sociale ou des profits.

Il est possible d'amener à partir de cette partie des contributions théoriques de quatre ordres. D'abord, le déroulé de la négociation, s'il se situe au sein du cadre fixé par le gouvernement d'ajustement de la population active par la retraite et la préretraite, indique que son résultat dépend en grande partie des relations stratégiques entre acteurs et des contraintes notamment statistiques qu'ils rencontrent. La dénonciation de la convention de l'UNEDIC par le CNPF a permis au gouvernement d'abaisser le niveau de la préretraite et de faire avancer la négociation en enlevant aux syndicats un acquis qu'ils souhaitaient conserver. Cette suite d'événements était difficilement prévisible au début de la négociation et le suivi fin des relations entre acteurs permet de faire une sociohistoire du résultat de la négociation et des options qui n'ont pas été retenues.

Ensuite, le choix d'observer les négociations sur la retraite à 60 ans en portant une attention aux circuits financiers a permis de mettre au jour une négociation sur la retraite à 60 ans qui n'est en fait qu'une partie d'une négociation plus

large, où est aussi incluse celle de l'UNEDIC et qui concerne la répartition de la valeur ajoutée. Le patronat raisonne en 1982 à partir d'un niveau global sur les charges des entreprises, ce qu'un syndicat comme la CFDT refuse par exemple. Par cette attention aux circuits financiers, nous pouvons aussi repérer le comportement stratégique des acteurs sur les flux. La CFDT relate ainsi qu'à un moment donné de la négociation, le CNPF propose un accord de financement de l'ASF qui mettrait l'Unedic en déficit dans le but de réformer l'assurance chômage et d'en extraire les prestations dites d'assistance. Une entrée par les archives et par les circuits financiers nous a permis de reconstituer un lien invisible dans la littérature entre la négociation sur la retraite complémentaire et l'UNEDIC. L'accès aux archives permet ainsi d'observer concrètement la « bataille des charges » engagée par Yvon Gattaz et signalée par la presse. Le raisonnement sur la répartition de la valeur ajoutée ainsi une seule grille d'analyse adoptée par les économistes ou les comptables nationaux, mais aussi par les patrons. C'est un objet de négociation entre les partenaires sociaux et pouvoirs publics au moins depuis la politique des revenus datant des années 1960. Elle est à ce titre un objet abordable par la sociologie comme le souligne Desrosières (1993). Elle permet de suivre les conflits pour l'orientation des flux d'argent issu de processus de production. Elle donc aussi appréhendable dans une approche par les circuits financiers.

Par ailleurs, cette période allant de 1981 à 1983 telle que nous l'abordons en tenant compte des problématisations et des circuits financiers est particulièrement intéressante quant à leur absence d'alignement. C'est un élément en faveur de l'importance prise par l'axe de problématisation des retraites par rapport à l'emploi et en son sein par les tenants de l'ajustement de la population active par la sortie d'activité des personnes âgées. En effet, alors que les retraites et les préretraites sont mises au service de l'emploi (cf. Chapitre II, I.) au niveau des problématisations, les circuits financiers sont aussi connectés d'abord par les garanties de ressource qui sont rapidement classées comme des préretraites, puis par la retraite complémentaire au travers de l'ASF. Pour les acteurs engagés dans les négociations sur les garanties de ressources et l'abaissement de l'âge de la retraite, il importe peu que les circuits financiers des différents risques de la Sécurité sociale soient connectés au cours de ces années. Ce brouillage est certes critiqué par le Plan, par des journalistes ou juristes spécialistes de la Sécurité sociale comme Jean-Jacques Dupeyrou. L'axe de l'échelle de la Sécurité sociale est mis en second plan de celui du rapport à l'emploi. Pour les syndicats, le patronat et l'administration, la connexion des circuits financiers révèle en même temps que l'importance prise par le problème du chômage le désintérêt relatif dans leurs réflexions sur l'organisation des circuits financiers de la Sécurité sociale entre 1981 et 1983. Nous verrons que cet intérêt sera dans les années qui suivent revigoré parce que la catégorialisation de la Sécurité sociale selon les risques permet d'argumenter en faveur d'une nouvelle politique d'emploi.

Enfin, l'histoire du financement de la Sécurité sociale en faisant une place aux relations sociales entre acteurs impliqués dans les négociations ainsi qu'aux circuits financiers permet de déplacer le regard en termes de crise économique, de tendance démographique ou d'évolution idéologique vers une lutte pour la valeur ajoutée entre acteurs qui représentent différents groupes sociaux de salariés, d'assurés sociaux ou d'entreprises.

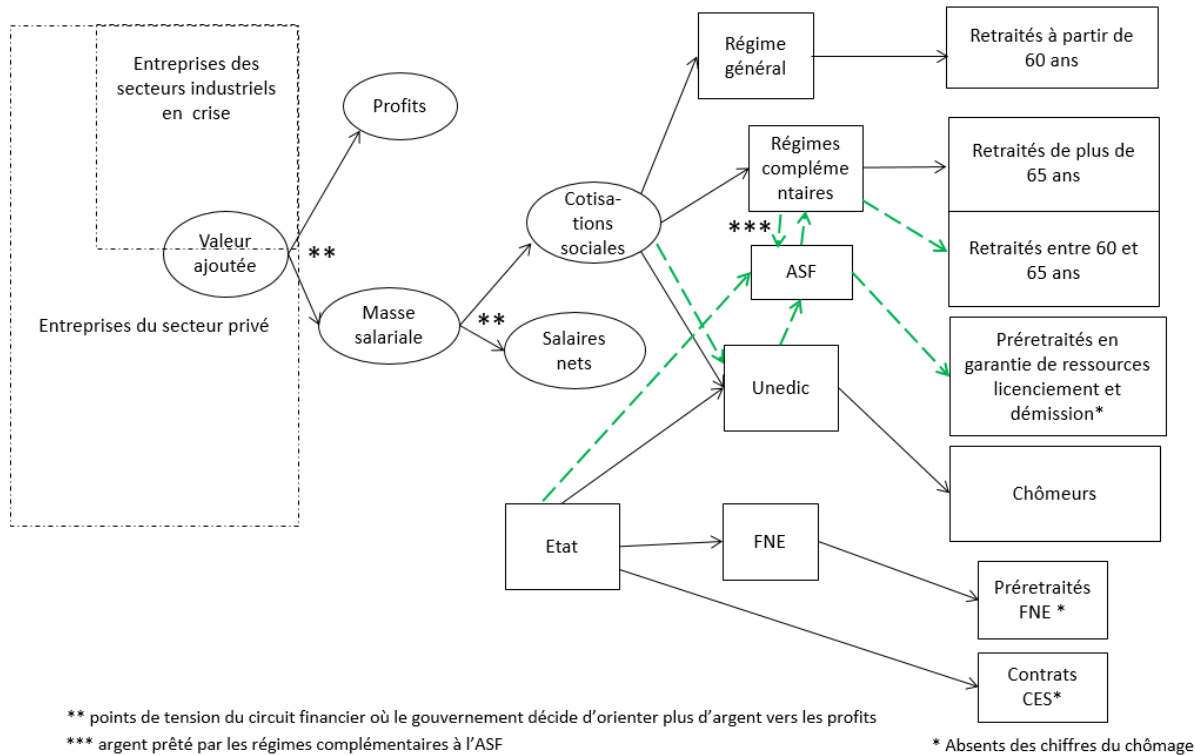
Le suivi de cette négociation permet aussi de repérer un changement de période quant à l'appréhension du financement de la sécurité sociale dans l'élaboration des politiques publiques. La construction de l'embranchement du circuit financier de l'ASF se situe en effet sur une ligne de crête entre deux périodes en ce qu'elle est encadrée par deux politiques de l'emploi. La généralisation de la retraite à 60 ans et l'extension des préretraites à 55 ans situe en effet la négociation dans une période où la politique de l'emploi par l'ajustement de la population active encadre la politique des retraites. Mais le choix gouvernemental d'orienter relativement plus d'argent vers les profits et moins vers la masse salariale donne aussi de la force aux revendications du CNPF sur la fin de la hausse des taux de cotisations patronales. La négociation sur la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires se retrouve ainsi liée à celle de l'assurance chômage et la création de l'ASF témoigne de l'installation d'un nouveau cadre des politiques de retraites : réformer sans augmenter les prélèvements obligatoires en essayant de les abaisser.

Le changement de politiques des retraites est donc lié à un changement de rapports de forces entre patronat et syndicats, que nous abordons dans ce chapitre au travers des documents d'archives. Les recompositions de rapports de force entre syndicat, Etat et patronat au cours d'une crise ont notamment été analysées de manière approfondie pour le domaine des relations professionnelles par Béthoux, Mias et al (2015) pour les années 2010. Aballea et Mias (2010) cherchent à cerner les effets de la mondialisation sur les relations professionnelles. Les études de ce genre manquent pour la période des années 1980 en France pour suivre de manière plus fine comment les relations entre syndicats, patronat et Etat sont recomposées suite au tournant de la rigueur et l'adoption de la désinflation compétitive, à différents niveaux de négociation.

Cette position de la sécurité sociale des retraites entre deux périodes se retrouve aussi au niveau du circuit financier. Le schéma suivant (n°2.7) présente le circuit financier des retraites et des préretraites en 1983 à l'issue de la négociation sur la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires.

Schéma n° 2.7 : circuit financier des retraites, des préretraites et de l'assurance chômage au printemps 1983

Le circuit financier des préretraites au printemps 1983



Lecture : *** indique l'argent transféré par l'ASF pour verser des retraites complémentaires entre 60 et 65 ans.

Le schéma ci-dessus permet de remarquer les populations de bénéficiaires de prestations sociales qui ne sont pas comptés dans les chiffres du chômage et poursuivent ainsi la politique d'ajustement de la population active au volume d'emploi. Il permet aussi de repérer la nouvelle donne introduite par la décision du président de la République de ne plus augmenter les prélèvements obligatoires et d'adopter une politique de rigueur de la masse salariale. Le circuit de la Sécurité sociale déjà mis sous pression par le manque à gagner en cotisations et la hausse des dépenses due à l'augmentation du chômage l'est davantage encore par la décision politique de ralentir la hausse de ses recettes. Ce ralentissement pousse les acteurs à négocier la retraite à 60 dans les régimes complémentaires sans faire appel à une augmentation du taux de cotisation. C'est ainsi que peut se comprendre la multiplication des embranchements financiers sur le schéma ci-dessus. Il s'agit pour les acteurs de rediriger des flux d'argent entre des

prestations amenées à disparaître (les garanties de ressources) et d'autres dont les dépenses sont amenées à augmenter (la retraite complémentaire à 60 ans).

La multiplication des flèches dans les schémas successifs sur le circuit financier permet en outre de revenir sur notre approche en termes de problématisations. L'ASF reçoit de l'argent de l'Etat sous forme de subvention depuis l'UNEDIC qui lui verse une partie de ses cotisations initialement dédiées aux prestations de chômage et des régimes complémentaires (et des banques et assurances) sous forme de prêts. L'ASF verse des prestations de préretraite (des garanties de ressources) et de retraite complémentaire à l'ARGIRC-ARRCO. Le brouillage augmente alors encore entre l'assurance chômage et l'assurance retraite. Cela indique que l'axe de problématisation de l'échelle de la Sécurité sociale est passé en mode mineur pour les acteurs impliqués dans la négociation sur la retraite à 60 ans.

Mais d'une certaine manière lorsqu'ils négocient la problématisation de la retraite par rapport à l'emploi compte aussi peu. Il s'agit pour les acteurs d'essayer de se mettre d'accord sur des branchements, au sein du circuit financier des retraites, des préretraites et de l'assurance chômage, permettant un équilibre entre des rentrées d'argent et des sorties d'argent. Les syndicats essaient ainsi d'éviter une possible mise en crise du circuit des garanties de ressources et de la retraite complémentaire à 60 ans par manque de ressources prévues. Le patronat essaie avec la proposition du fonds de l'ASF d'isoler les coûts de la retraite à 60 ans et de la préretraite dans une structure dédiée aux financements prévus à l'avance dans le but de limiter l'évolution de leurs dépenses. Ainsi, une fois la négociation sur la retraite complémentaire à 60 ans encadrée par la fin de la garantie de ressources et l'absence de hausse de ressources, les acteurs essaient de construire un circuit financier qui satisfasse leurs intérêts. C'est ainsi que les prêts des régimes complémentaires à l'ASF participent de la construction de l'intérêt des syndicats à l'accord. La fabrication de circuits financiers, si elle est encadrée, n'en demeure ainsi pas moins une activité sociale relativement indépendante des contraintes de politiques publiques, dont il est difficile de prévoir l'issue étant donné les enchaînements d'actions qui peuvent survenir. La dénonciation de la convention de l'UNEDIC par le CNPF ensuite utilisée par Pierre Bérégovoy pour abaisser le niveau des préretraites à celui des retraites en constitue un exemple.

En effet, le gouvernement met en place la retraite à 60 ans et les préretraites à 55 ans pour sortir les personnes âgées de la population active et abaisser le chômage. Mais la retraite à 60 ans est aussi une mesure de justice sociale de son point de vue, car il permet ainsi aux populations ne bénéficiant pas de la retraite à 60 ans de l'obtenir. De plus, la retraite à 60 ans relève dès lors de la loi, à la différence de la garantie de ressources démission qui était un accord paritaire reconduit pour

des durées de 2 ans. Mais, le gouvernement met aussi en place la retraite à 60 ans pour limiter les coûts de la garantie de ressources. Il le fait également en adoptant la contrainte de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. Nous verrons dans le Chapitre suivant que la position du gouvernement bascule vers ce pôle de l'axe de problématiques des retraites par rapport à l'emploi.

Terminons cette conclusion du II par les statistiques. Cette partie permet d'observer à nouveau la méconnaissance statistique des retraites et la place que les acteurs lui font jouer dans la construction des réformes. La retraite à 60 est peu chiffrée pour l'ensemble des régimes. Pour le régime général, le conseiller technique en charge des retraites se méfie des chiffres annoncés quant au coût de la mesure à court et moyen terme. La retraite des femmes à 55 ans n'est pas chiffrée également en raison de l'absence de statistiques selon le genre, ou de la difficulté d'en trouver. L'absence de chiffrage entre toutefois dans une stratégie gouvernementale de ralentir la hausse des dépenses de Sécurité sociale dès 1982 en refusant la retraite à 55 ans pour les femmes. En cela elle est autant une contrainte dans la construction d'une mesure qu'un argument pour ne pas la mettre en place.

Conclusion du Chapitre II

Le Chapitre II permet de revenir sur les évolutions de la Sécurité sociale des retraites entre les années 1970 et 1983. L'arrivée d'un chômage de masse, inconnu depuis la Deuxième Guerre mondiale, provoque chez les acteurs une déstabilisation des problématiques des retraites et des politiques de retraite. Un axe de problématique prend de l'ampleur au cours de la décennie 1970 jusqu'à devenir dominant par rapport à celui de l'échelle de la Sécurité sociale et de la condition des personnes âgées. Il devient majeur en ce qu'il est adopté comme tel par les acteurs syndicaux, patronaux et administratifs qui comptent dans l'élaboration des politiques des retraites. Ses solutions passent dans la loi et dans les accords paritaires. Les garanties de ressources perçues par les personnes âgées de plus de 60 ans subissant un licenciement économique depuis 1972 sont ouvertes aux démissionnaires à partir de 1977. L'interprétation de la garantie de ressource par le patronat consiste à sortir des personnes âgées des effectifs d'entreprises industrielles passe ainsi à un niveau national par l'encouragement du gouvernement à faire sortir les personnes âgées de la population active. La politique de l'emploi par la hausse de la production et de la demande intérieure visant à assurer le plein ne fonctionne plus et les gouvernements cherchent dès lors à organiser la baisse de la population active que ce soit par l'arrêt de

l'immigration ou le versement de prestations de préretraites financées par l'assurance chômage, mais dont les bénéficiaires ne sont pas comptés comme chômeurs.

L'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en 1981 ne modifie pas l'importance prise auparavant par le rapport à l'emploi dans les problématiques des retraites. La retraite à 60 ans est adoptée pour répondre à une demande de « progrès social » inscrite dans le programme commun, mais aussi pour abaisser le taux de chômage. Cependant, les taux d'activité étant déjà bas à 60 ans notamment du fait des garanties de ressources, le gouvernement choisit dès septembre 1981 d'abaisser l'âge des préretraites à 55 ans, avec les contrats de solidarité. À mesure que le temps passe, la rigueur s'installe. Le gouvernement choisi au printemps 1982 de ne plus augmenter les taux de cotisations patronaux. Par rapport à la période précédente où Raymond Barre était Premier ministre, la rigueur est aussi appliquée aux prélèvements obligatoires et aux dépenses de la Sécurité sociale. La retraite à 60 ans doit remplacer la garantie de ressources, avec la contrainte de ne pas trop faire augmenter la somme des dépenses de retraite et de préretraite. Au terme d'une négociation difficile, en avril 1983, les partenaires sociaux se mettent d'accord pour faire financer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires par des cotisations de l'UNEDIC dédiées initialement aux garanties de ressources par une subvention de l'Etat et des prêts réalisés par l'AGIRC-ARRCO. Entre l'annonce de la retraite à 60 ans et sa mise en application en 1983, l'encadrement des politiques de retraite et de préretraite par les politiques de l'emploi est donc poursuivi. Mais en 1982, la politique de rigueur notamment décidée pour augmenter les profits et les investissements est un signe du basculement des politiques de l'emploi. Politiquement, les taux de cotisations patronales deviennent plus difficilement augmentables. Une nouvelle politique se met en place alors que celle par l'ajustement de la population active devient moins compatible avec l'injonction à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. La réforme des retraites de 1983 abaisse l'âge de départ en retraite de 65 à 60 ans. En cela elle est la dernière réforme favorable pour certaines catégories de la population qui n'avaient pas accès à la garantie de ressources démission. C'est par exemple le cas des salariés du secteur agricole. Mais un examen attentif permet d'aboutir à la conclusion qu'elle est défavorable sur le plan des revenus aux salariés du secteur privé, et particulièrement aux cadres²⁵⁹, qui pouvaient bénéficier de cette garantie de ressource démission. Par la contrainte de ne pas augmenter les taux de cotisations, la négociation de la retraite à 60 ans se situe également entre deux périodes de politiques de l'emploi. Lorsque la politique de désinflation

²⁵⁹ En effet, la garantie de ressource était égale à 70% du dernier salaire brut sans prise en compte du plafond de la Sécurité sociale, alors que la retraite à 60 ans au taux plein est égale à environ 70% des salaires bruts des 10 meilleures années sous le plafond de la Sécurité sociale.

compétitive sera durablement installée à partir de 1983, la retraite à taux plein à 60 ans deviendra une mesure à défaire pour l'administration. Sitôt adoptée, sitôt critiquée par l'administration, la retraite à 60 ans est ainsi située à un moment de basculement dont nous verrons la suite dans le chapitre III.

Ce chapitre II nous a permis de poursuivre la sociohistoire des retraites menée à partir de notre cadre analytique. Nous avons repéré deux changements majeurs dans les problématiques des retraites et au sein de leur circuit financier. Le tableau suivant (n°2.5) rend compte de ces différentes positions le long des axes de problématique des retraites.

Tableau n° 2.5 : positions d'acteurs le long d'axes de problématiques entre 1975 et 1983

Axe de problématique des retraites	Pôle	
Echelle de la Sécurité sociale	Globalisation : caisse unique (CGT, CFDT)	Catégorisation : assurance sociale/solidarité (CNPF, CGP)
Condition des personnes âgées		Publicisation : pauvreté (gouvernement, CGT et CFDT), inégalités sociales (CGT et CFDT)
Rapport à l'emploi	Ajustement du volume des retraités : préretraite (FO, CNPF, gouvernement), retraite (CGT et CFDT, gouvernement à partir de 1981)	

Le chapitre II indique aussi une temporalité de court terme dans la politique de lutte contre le chômage, que ce soit par l'ajustement ou la rigueur. Des mesures rapides sont prises en espérant que la production et la valeur ajoutée réaccélèrent après un ralentissement de quelques années. Les statistiques jouent aussi un rôle dans ces politiques de court terme. Leur faible connaissance empêche de faire des projections à plus dix ans. Nous verrons dans le Chapitre III que l'installation du chômage de façon durable ainsi qu'une meilleure connaissance statistique permettront à l'administration

d'inscrire les évolutions des retraites et de leurs réformes dans un horizon de plus long terme. Les retraites feront ainsi l'objet de scénarios où des causalités économiques étalées sur plusieurs années aboutiraient à régler le problème du chômage. En d'autres termes, les retraites passeront de levier d'action directement actionnable pour abaisser ou limiter la hausse du chômage à un levier actionnable inscrit dans une promesse de long terme où les chiffres sont censés rendre crédible la fin du chômage.

Notre apport empirique à la littérature est rendu possible par l'attention aux circuits financiers. En effet, le changement du rapport de force entre l'Etat, le patronat et les syndicats entraîne une situation à laquelle les acteurs syndicaux ne sont pas préparés : pas ou peu de hausses de taux de cotisation. Or, la retraite à 60 ans représente des dépenses supplémentaires pour l'AGIRC-ARRCO. Les acteurs doivent trouver une manière de financer ce surplus de dépenses. Ils proposent alors l'installation de nouveaux flux entre des circuits existant déjà. Suivre cette négociation sur les circuits ne correspond pas à un ensemble de discussions techniques, qui seraient l'affaire des spécialistes du financement de la Sécurité sociale. En effet, les discussions sur les flux d'argent peuvent intéresser les sociologues pour au moins deux raisons.

Premièrement, la construction des flux suivis dans le II.2 de ce chapitre est la conséquence du gain de pouvoir du patronat. L'incongruité apparente de faire financer des dépenses de retraite complémentaires par des cotisations destinées à l'UNEDIC et des emprunts est en fait une expression de ce nouveau rapport de force. Les changements de rapports de force entre acteurs peuvent ainsi être tracés de multiples manières, par exemple *via* une analyse des discours publics, de l'occupation des postes de pouvoir, des conflits sociaux, mais aussi de la construction de circuits financiers.

Deuxièmement, la sociologie des politiques publiques s'intéresse comme certaines approches de sciences politiques axées sur l'Etat social à la dépendance de sentier. Ce terme indique la fermeture de l'espace des possibles inaugurée par l'installation d'une nouvelle institution ou d'une nouvelle politique, et la résistance dont elles peuvent font parfois preuve. La dépendance de sentier permet alors de comprendre la résistance ce l'Etat social aux politiques de *retranchement* à l'œuvre depuis les années 1980 dans certains pays européens (Palier 2005 Ramaux 2012). Le circuit financier créé par l'accord sur l'ASF en 1983 inaugure une dépendance de sentier, dans le sens où ni l'expiration de l'accord initialement prévue pour 1990 ni celle de la garantie de ressources n'y mettent fin. Ce circuit correspond en effet à la circulation de l'argent qui permet le versement de la retraite à partir de 60 ans aux pensionnés de l'AGIRC-ARRCO. Et les recettes des régimes complémentaires qui transitent par l'ASF deviennent au fil des années 1980 et 1990 un flux

d'argent qui, s'il venait à disparaître, aboutirait à la recherche de nouvelles sources de financement ou à une baisse des pensions des régimes complémentaires. La dépendance de sentier des retraites par répartition à 60 ans renvoie ainsi par exemple à l'attachement de la population à ce système ou aux réticences gouvernementales à le réformer sous peine de gagner en impopularité, mais aussi à un circuit dérivé du budget de l'Etat et de l'assurance chômage. L'acteur souhaitant remettre en cause ce circuit doit ainsi affronter les potentielles oppositions de l'Etat, de l'AGIRC-ARRCO, des syndicats et du patronat. Aboutir à un accord paritaire nécessite en outre une étape recherche d'alliés et de constructions d'intérêts à le signer. En d'autres termes, la dépendance de sentier d'une politique sociale peut aussi tenir en raison du circuit financier qui la permet, et de l'étendue des investissements de forme à mettre en œuvre pour le modifier.

Chapitre III. Quand une politique de l'emploi chasse l'autre : le retournement des politiques de retraites (1983-1993)

Ce chapitre III est situé dans la continuité chronologique du Chapitre II. Nous relatons comment une nouvelle politique des retraites est influencée par le *basculement* de la politique de l'emploi. Celle-ci passe de l'ajustement de la population active vers la désinflation compétitive. La conséquence en est le *retournement* des retraites. L'âge de sortie d'activité change progressivement de tendance au cours des années 1980 et 1990, notamment suite à la progressive limitation des préretraites qui débute dès 1983 et la hausse de la durée d'activité décidée en 1993 (cf. Annexe 4). Le niveau des retraites diminue relativement aux salaires dès 1983 avec une indexation inférieure aux prix qui se poursuit au long des années 1990, avant d'être reconduite par la loi de 1993. Les taux de cotisations sont peu à peu délaissés par les gouvernements pour apporter de nouvelles ressources au circuit financier de la Sécurité sociale des retraites. Les taux de cotisations patronales sont d'abord exclus des mesures, puis ce sont les taux de cotisations salariales. Ces taux sont ensuite progressivement exonérés et le budget de l'Etat vient les compenser²⁶⁰.

Les retraites font l'objet d'un *retournement* mais c'est l'axe de problématisations des retraites selon leur rapport à l'emploi est toujours majeur. Ses solutions se retrouvent dans la loi. En effet, l'espoir de réduire le chômage, à partir de 1983, n'est plus principalement lié à la sortie d'activité des personnes âgées, par une socialisation de leurs revenus et leur absence de la catégorie des chômeurs. Cette baisse du chômage est plutôt espérée résulter de la baisse du coût du travail et de la hausse de l'investissement. Nous verrons que cette nouvelle politique de l'emploi par la *désinflation compétitive* porte en son cœur une relation économique entre le coût du travail et le chômage. Il n'est plus possible d'encourager les personnes âgées à sortir de l'emploi. Une nouvelle politique des retraites répond alors à cette nouvelle contrainte de la baisse du coût du travail. Pour l'atteindre, l'administration et les gouvernements vont chercher à compresser les dépenses des retraites. Mais si les politiques de l'emploi et des retraites changent, la promesse de mettre fin au chômage demeure. En amont des politiques des retraites se trouve donc toujours le problème du chômage.

²⁶⁰ Les exonérations de cotisations sociales deviennent massives en 1993. A partir de 1994, les exonérations de cotisations sociales sont compensées par le budget de l'Etat.

Le Chapitre III revient sur ce changement majeur de politique de l'emploi et sur ses conséquences pour les retraites. Nous allons suivre comment les acteurs de l'administration construisent cette connexion entre emploi et retraite, par leurs productions d'expertise dans de nombreuses notes et rapports au long de cette décennie 1980 jusqu'en 1993. Nous rendons compte aussi du contexte plus large d'encadrement des politiques de retraite par celle de l'emploi en retranscrivant les luttes de problématisations et pour les circuits financiers. Le chapitre est organisé en 4 parties, qui donnent à voir les conditions de possibilité statistiques des justifications administratives des projets de réforme, l'installation de la désinflation compétitive et quelques-unes de ses conséquences sur le contenu des politiques de retraites, les luttes entre administrations pour compresser les dépenses de retraite, le déroulé de la réforme Balladur de 1993.

Nous présentons ainsi comment production de chiffres, mise à l'agenda gouvernemental d'une nouvelle politique de l'emploi et luttes entre administrations aboutissent à l'instauration d'un *cadrage* des réformes des retraites mises en œuvre à partir de 1993. Nous étudions aussi la facilité avec laquelle la réforme de 1993 est passée dans la loi, sans susciter de réactions syndicales. Parmi les réformes défavorables aux retraités, celle de 1993 est pourtant la plus dure pour les retraités.

Dans ce chapitre III, nous continuons à suivre comment les retraites sont problématisées par les acteurs administratifs, syndicaux et patronaux, ainsi que leurs circuits financiers espérés. En particulier, nous allons suivre comment un cadrage des réformes des années 1990 est construit au cours des années 1980 par des experts de l'administration qui font se rencontrer dans un même discours le vieillissement de la population et la politique de désinflation compétitive. D'une certaine manière, ces experts de l'administration ont une marge d'action réduite dans la construction de ce cadrage : la politique économique de désinflation économique détermine le contenu des politiques de retraites, qui prend la forme de la compression du circuit financier de la Sécurité sociale des retraites. La compression des dépenses de retraite fait consensus. En revanche, nous verrons que l'étendue de cette compression fait débat. L'étendue de la compression des recettes fait aussi l'objet de discussions, tout comme la possibilité d'ajouter un nouveau flux de financement par une contribution sur tous les revenus.

Les luttes entre acteurs des administrations du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Economie jouent un rôle particulièrement prégnant dans l'écriture du contenu des politiques des retraites au cours des années 1980. Les syndicats ou le patronat ont joué un rôle secondaire dans cette histoire, en encourageant parfois à l'inscription de

mesures dans les réformes, ou en faisant grève pour résister contre certaines d'entre elles. Ce Chapitre III accorde ainsi une place plus importante à l'administration qu'aux partenaires sociaux.

Les sources du chapitre III reposent sur des fonds d'archives et des entretiens. Il s'agit d'archives de la CFDT, de la CGT, du ministère de l'Economie (avec des archives des Directions du budget et de la prévision), du ministère des Affaires sociales (avec ses archives de la direction de la Sécurité sociale), du Commissariat Général au Plan, de l'UIMM et d'Yvon Chotard qui est alors président de la commission sociale du CNPF. Notre analyse s'appuie aussi sur de la littérature grise formée par des rapports administratifs (le plus souvent du CGP) sur le vieillissement et le futur des retraites qui sont régulièrement produits entre la fin des années 1970 et le début des années 1990. Enfin, des articles de presse du journal Le Monde et des documents audiovisuels de l'INA viennent compléter notre analyse des retraites et de l'emploi au cours des années 1980.

Les entretiens suivants sont aussi mobilisés. Ces acteurs ont exercé une activité liée aux retraites au cours des années 1980.

Tableau n° 3.1 : entretiens d'acteurs utilisés dans le chapitre III

Acteur	Activités entre 1981 et 1993 liées aux retraites	Nombre d'entretiens
François Charpentier	Journaliste spécialiste des retraites	1
Anne-Marie Brocas	Haute fonctionnaire à la DSS puis au ministère des finances	1
Yannick Moreau	Conseillère sociale à l'Elysée	2 (1 non-enregistré)
François Mercereau	Conseiller technique au ministère des Affaires sociales puis Directeur de la Sécurité sociale puis directeur de cabinet du ministre des Affaires sociales	2 (non-enregistré)
Gérard Rivière	Syndicaliste FO, chargé des questions de Sécurité sociale auprès d'un secrétaire confédéral	1
Nicole Questiaux	ministre des Affaires sociales	1
Didier Blanchet	Administrateur INSEE à l'INED puis à l'Insee	1
Yvon Gattaz	Président du CNPF	1
Dominique Libault	Haut fonctionnaire à la DSS puis Directeur de la Sécurité sociale	1
Gérard Cornilleau	Chargé d'étude à la Direction générale de l'emploi puis économiste à l'OFCE	2
Anonyme	Haut fonctionnaire de l'administration sociale	1
Anonyme	Haut fonctionnaire de l'administration budgétaire	1 (non-enregistré)

I. La « découverte » statistique d'un vieillissement plus important que prévu au tournant des années 1980 : le versant démographique du cadrage des retraites

Dans la deuxième moitié des années 1980, au sein de l'administration, l'objectif de compression des dépenses de retraites est partagé. Il s'agit de contrôler le flux d'argent qui sort du circuit financier des régimes de retraites, notamment car l'argent y entre moins vite qu'il n'en sort du fait du chômage qui décélère la croissance du volume des cotisations.

Au tournant des années 1980, un vieillissement de la population plus important que prévu est découvert par les démographes. Le vieillissement n'était plus un sujet d'inquiétude au sein de l'administration et notamment au sein du CGP, à la fin des années 1970. Sa mise en avant au travers de nouvelles statistiques sur l'évolution de la population constitue une condition de possibilité des réformes des retraites qui viendront des années plus tard. Les projets de réforme vont en effet tous utiliser deux arguments centraux : le vieillissement de la population, l'impossibilité de (trop) augmenter les taux de cotisations. Ces statistiques sur la population, puis leur usage dans des modèles de projections des budgets du régime général constituent ainsi un élément central des justifications des réformes des retraites, dont nous abordons la mise en forme dans cette section.

Mais la cause invoquée de la réforme va plus loin, à travers le vieillissement de la population. Celui-ci va en effet devenir plus important à partir de 2005. Cette date correspond en effet à l'arrivée à l'âge de 60 ans de la génération née en 1945, c'est-à-dire une des premières générations du « baby-boom ».

Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Le vieillissement de la population française est en effet un phénomène continu et progressif depuis le XVIII^{ème} siècle selon les démographes. A partir des années 1975, la fécondité baisse. En l'absence de remontée de la fécondité, les démographes prédisent ainsi un vieillissement plus marqué de la population à partir de 2005. Mais celui-ci, dans les travaux de l'administration n'est pas perçu comme problématique pour trois raisons. D'abord, ces travaux s'intéressent au rapport entre les inactifs et les actifs. Parmi les inactifs se trouvent les personnes âgées et jeunes avant leur entrée sur le marché du travail. Or le coût pour la société d'un jeune est en moyenne le même que celui d'une personne âgée. Ainsi, le ratio des actifs par rapport aux inactifs reste relativement stable dans la durée, y compris à partir de 2005. En effet, si les personnes âgées sont relativement plus nombreuses et les jeunes moins, la part

des inactifs est à peu près stable par rapport à celle des actifs. Ensuite, à la fin des années 1970 et en 1980, les projections ne prévoient pas une hausse de l'espérance de vie. Celle-ci semble ralentir, voire stagner. Les projections prennent en compte la hausse de l'espérance de vie effectivement réalisée dans la première moitié des années 1980. Enfin, les régimes de retraites ne possèdent pas de systèmes d'informations statistiques harmonisés. Il est ainsi difficile de connaître qui sont leurs retraités, et d'en tirer des projections. Les projections qui existent alors entre 1975 et 1985 sont des projections démographiques, notamment des ratios des actifs par rapport aux actifs. L'évolution projetée des personnes âgées est alors multipliée par un niveau de retraite pour obtenir des dépenses de retraites approximatives. Au cours des années 1980, les statistiques des régimes de retraites gagnent en précision et en comparabilité. Il en ressort une meilleure connaissance des dépenses des régimes projetées, et avec elle, la construction d'argumentations plus précises sur la crise future, pour justifier des réformes au présent.

Ainsi, le changement de focale dans l'analyse des dépenses de retraites d'une composante du coût des inactifs à une composante isolée comparée à la richesse créée par les actifs, la découverte d'un vieillissement plus important que prévu du fait de la hausse de l'espérance de vie, et une meilleure connaissance statistique des retraités par régimes permettant ensuite la réalisation de projections : voici des évolutions qui se produisent dans le champ des statistiques démographiques au cours des années 1980, et qui vont servir à argumenter en faveur de réformes des retraites. Nous le verrons ensuite, leurs déficits deviennent trop importants dans le futur pour être financés dans le cadre d'une politique de désinflation compétitive.

Dans cette section, nous revenons sur ces trois évolutions des statistiques démographiques, à travers un découpage en deux séquences temporelles : 1975-1980 et 1980-1985. Ces deux séquences nous paraissent approximativement séparer les deux termes des trois évolutions listées ci-dessus.

Au cours des années 1980, l'argument démographique de long terme entre en effet dans la construction des problématiques des retraites au sein des ministères des Affaires sociales et de l'Economie. Le vieillissement de la population fait planer sur les régimes de retraites des déficits importants à partir de 2005, et ce déséquilibre du futur entre alors comme argument en faveur des réformes des retraites au présent. Cette problématique provient de deux sources différentes : la mise en chiffre du vieillissement et la politique économique de rigueur.

Yannick Moreau, qui a régulièrement travaillé sur les retraites au cours de sa carrière de haut fonctionnaire, raconte ce changement intervenu au tournant des années 1980. Elle était membre des commissions du rapport du Haut conseil de planification en 1975 et du rapport Lion en 1979 et 1980. Entre 1981 et 1983, elle est conseillère sociale à l'Élysée auprès de François Mitterrand. Elle évoque ainsi les années 1980 comme une période de nouveau cadrage des retraites à partir du vieillissement de la population qui aurait été favorisé par la production statistique.

Dans cette section, nous proposons par quelques exemples de donner à voir en quoi le vieillissement de la population n'est pas problématique entre 1975 et 1980. La retraite pour l'administration est davantage problématisée à partir du cadre de la politique de la vieillesse.

I.1 Le vieillissement n'est plus un problème pour l'administration sociale : 1975-1983

Au cours des années 1970, le vieillissement de la population a perdu de son pouvoir d'inquiétude dans les rapports de l'administration sociale. Les hypothèses démographiques concluent à une stabilité du taux de mortalité. Cette tendance à ne plus gagner en espérance de vie se retrouve par exemple dans le *Rapport du ministère du Travail au Conseil de planification économique* de 1975 intitulé « Les perspectives démographiques à long terme et leurs conséquences » (Rapport pour le Conseil de planification économique 1975 p13)²⁶¹ :

« Il n'a pas été estimé utile d'envisager plusieurs évolutions de la mortalité. En effet depuis une quinzaine d'années les tendances observées en France, comme généralement en Europe, sont à la stabilisation des espérances de vie. »

Dans ce rapport, le vieillissement de la population apparaît comme un problème selon les hypothèses de natalité à l'horizon 2050, et il n'en est pas un en 2000 ni en 2025. L'indicateur utilisé pour mesurer « les charges de retraites » est celui du « nombre d'inactifs âgés de plus de 50 ans pas actif » (Ibid. pp32-33), signe du développement des préretraites. Cet indicateur est analysé en lien avec d'autres centrés sur la « charge » de la jeunesse. La baisse des coûts de scolarité compenserait la hausse des coûts des retraites (Ibid. p34) :

« Actuellement le coût social d'un inactif âgé et d'un inactif jeune est sensiblement identique. Dans ces conditions, si la structure des coûts reste la même, la proportion des inactifs après la période de transition étant sensiblement la même selon

²⁶¹ Classeur « Perspectives démographiques », cote 19920574/5, Archives nationales à Pierrefitte.

le niveau des hypothèses, le montant des charges sociales par actif devrait être à peu près identique selon les hypothèses [de natalité]. »

Ainsi en 1975 au CGP, le vieillissement de la population n'inquiète plus. L'administration sociale qui soutient la politique de la vieillesse n'est plus sur la même position que les démographes.

Cela suscite les réactions de certains d'entre eux, donc Alfred Sauvy qui critique le manque de considération accordé par un rapport sur le vieillissement de la population de 1978. Membre de la commission du rapport pour le Haut Comité de la Population (HCP) cette année-là, il envoie une lettre de protestation²⁶² pour alerter sur son contenu jugé trop apaisé face au vieillissement. Selon Sauvy (1980), les rapports du HCP et celui du groupe « prospective des personnes âgées » au Plan, *Vieillir Demain*, participent, de la part des rapporteurs, d'un « refus de voir » les dangers sociétaux du vieillissement. Des voix portent aussi un regard inquiet sur les effets néfastes du vieillissement à venir à l'intérieur de l'administration. Dans les archives, nous trouvons par exemple la trace d'un avis d'H. de Lapparent²⁶³, dans une « note à l'attention de Monsieur Ripert », qui est commissaire au Plan entre 1974 et 1978²⁶⁴. Il présente « les principales conclusions » du rapport du HCP²⁶⁵. Il est question d'un taux général d'activité (proportion des actifs par rapport à l'ensemble de la population) qui serait similaire en 2035, après une « période de transition », à celui de 1975, autour de 40%. Il aborde le vieillissement de la population qui pourrait advenir dans les hypothèses de basse fécondité sous l'angle

²⁶² « Travaux du Haut-comité de la population. Avis, remarques et observations exprimées par le Professeur Alfred Sauvy : correspondance. 1979-1980. », Dossier : « Rapport de synthèse des thèmes et conclusions élaborés par les groupes de travail, 1ère et 2e session. 1980. », cote 19940046/6, Archives Nationales à Pierrefitte.

²⁶³ H. de Lapparent est peut être un chargé de mission au Plan. Nous n'avons pas trouvé d'éléments biographiques sur cet acteur.

²⁶⁴ Un article du Monde donne quelques éléments biographiques sur Jean Ripert : « Né le 23 février 1922, M. Jean Ripert, ingénieur agronome, a été rattaché à l'administration militaire française en Allemagne et en Autriche au terme des combats (de la 1re armée. Membre du cabinet de M. Émile Laffon, administrateur civil pour la zone française d'occupation en Allemagne de 1945 à 1947, il est entré comme chargé de mission au commissariat au Plan en 1948. Il n'a plus dès lors, quitté la rue de Martignac, où il a été successivement chef de la division outre-mer, membre de la délégation chargée de négocier le traité créant la C.E.C.A. et, depuis 1956, chef du service économique du Plan, principal service de la rue de Martignac, chargé d'élaborer le Plan et, d'en dresser ensuite la synthèse ». En 1963, il passe de conseiller au CGP à commissaire adjoint au CGP. « M. Jean Ripert nommé commissaire général adjoint au Plan » Le Monde, 23 février 1963.

²⁶⁵ « Note à l'attention de Monsieur Ripert », 25 mars 1975, Service des Affaires sociales, Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Premier ministre, dossier : « Conseil de planification. "Examen du rapport présenté par le ministre du Travail sur les perspectives démographiques de la France et leurs conséquences économiques et sociales », classeur « Perspectives démographiques », cote 19920574/5, Archives nationales à Pierrefitte.

de « ses effets néfastes tant quant au dynamisme social et à l'innovation que pour le déroulement des carrières et l'équilibre social (fort taux de femmes isolées en raison de l'écart des espérances de vie) »²⁶⁶.

Mais ces commentaires qui prolongent le discours des démographes sur la population depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (1.III cf. Chapitre I, III) du rapport sont alors en second plan du contenu même du rapport du HCP. Il en est de même cinq ans plus tard dans le rapport Lion, aussi appelé *Vieillir demain*. Yannick Moreau (Entretien 1), qui a fait partir des commissions des deux rapports fait remarquer que le rapport *Vieillir demain* comme le rapport du Conseil supérieur de planification en 1975 ne contiennent qu'une hypothèse de mortalité pour trois portant sur la natalité. L'hypothèse d'un taux de mortalité stable est alors partagée aussi dans des espaces experts, comme les revues scientifiques d'économie et de statistique, ou dans la presse²⁶⁷. Ce rapport *Vieillir demain* pose également un constat qui n'est pas alarmiste quant aux conséquences du vieillissement de la population sur les dépenses de retraite : « le vieillissement démographique ne sera pas la cause principale de l'augmentation des dépenses pour la vieillesse » et « les conséquences financières du vieillissement démographique seront limitées » (*Vieillir demain* 1980 p5). Le rapport précise que le financement des dépenses de vieillesse ne sera possible qu'à condition d'une croissance soutenue. Celle-ci

²⁶⁶Il se prononce ainsi pour un objectif de « légère croissance » de la population par un objectif de taux de fécondité de 2,1 enfants par femme, qui empêcherait les difficultés liées aux variations de la natalité qui peuvent rendre « la charge des actifs (...) très lourde » en cas de baisse prolongée avant une forte remontée prolongée.

²⁶⁷Par exemple, dans un numéro d'*Economie et statistique*, en 1980, Nicole Guignon-Back fait « le point sur la situation démographique ». Si la diminution « récente » du nombre de naissances est confirmée, il n'apparaît pas évident que la mortalité diminue fortement. L'article fait référence aux travaux de l'Insee de 1977 où figure une hypothèse de mortalité « légèrement décroissante » et deux hypothèses de taux de fécondité à 1,8 ou 2,1 enfants par femme. La mortalité faiblement décroissante tient compte de la tendance observée dans les années 1970 à la hausse de l'espérance de vie féminine bien plus importante que celle des hommes, et à la surmortalité masculine entre 18 et 30 ans, notamment du fait des accidents de la route, et dans la cinquantaine liée entre autres aux effets de l'alcool, du tabac et des maladies cardiovasculaires.

En 1980, il est aussi question dans des articles du Monde d'une stagnation de réduction de la vitesse des gains d'espérance de vie, voire d'une stagnation, et dans certaines « cités industrielles » d'une réduction (Le Monde, Docteur Ruffié, « les années folles de la médecine », 29 avril 1980). Voici par exemple ce qu'écrivait le ministre du Travail Jean Mattéoli dans Le Monde du 25 juin 1980 (Le Monde, Jean Mattéoli, « Comprendre et choisir », 25 juin 1980.) :

« L'espérance de vie des Françaises atteint aujourd'hui soixante-dix-sept ans, celle des Français soixante-neuf ans, et il est peu probable - sauf découverte médicale éclatante - que ces chiffres s'accroissent sensiblement au cours des prochaines années. (...) C'est donc la fécondité qui doit requérir toute notre attention, puisque c'est d'elle seule que dépend notre équilibre démographique à long terme. »

permettra de faire croître « la charge de financement » que le rapport ne peut envisager autrement : « à défaut, il n'y a pas de politique de la vieillesse concevable » (Ibid. p253), défendue dans le rapport. D'autant plus qu' « il est plus facile de partager quand chacun voit sa part s'accroître » (Ibid.). Nous verrons que cette possibilité sera supprimée du cadre des possibles dans la suite de la décennie 1980.

Mais au sein du CGP, les positions évoluent. En 1983, le rapport du 8^{ème} Plan reprend une hypothèse de « taux de mortalité quasi-stationnaire » (Rapport du 8^{ème} Plan 1983 p34). Il se rapproche ainsi des rapports précédents. Mais il s'en éloigne par l'interprétation différente qu'il porte au vieillissement. Il y est en effet noté qu'après une phase de baisse de la population âgée dans la population totale, du fait des générations nées pendant la Première Guerre mondiale, la proportion des personnes âgées va ensuite augmenter (Ibid. p193) de sorte que « la classe d'âge des 60 à 64 ans redevient nombreuse en 1985 » :

« Certaines contradictions de notre système de retraite risquent alors d'apparaître, qui deviendront insupportables dans une période de difficultés financières aggravées. Des choix délicats devront être faits pour adapter notre système de pensions à un nouveau régime démographique et économique : le Commissariat Général du Plan étudiera, en liaison avec les ministères compétents et les partenaires sociaux, les perspectives des régimes de retraite ».

Ainsi, en 1983, le vieillissement de la population est identifié dans sa composante générationnelle des classes d'âge nombreuses allant arriver en retraite. Et cette « charge » va poser problème, ce qui n'était pas le cas quelques années auparavant. C'est qu'entre 1980 et 1983, la crise économique dure. Et la France est entrée dans une politique de désinflation compétitive, dont l'austérité constitue un élément central (cf. Chapitre III, II.). Mais au cours de ces mêmes années, une « découverte » est faite par les experts de la population : la composante du vieillissement liée à l'espérance de vie serait plus importante que prévu²⁶⁸. Le vieillissement serait en conséquence plus important que ne le présageaient les rapports de l'administration sociale.

²⁶⁸Qui n'est pas encore énoncée dans le rapport du Plan de 1983.

I.2 Découverte d'un vieillissement plus important que prévu

Les premières traces de la possibilité d'une baisse de la mortalité plus importante que prévue se situent dans des archives du ministère des Affaires sociales, lorsqu'en juillet 1981 il est mentionné dans un compte-rendu d'une réunion interadministrative sur l'abaissement de l'âge de la retraite, il est évoqué « des incertitudes portant sur la mortalité (surestimée dans les projections de l'INSEE) »²⁶⁹. Puis autour de 1984, les constats d'une baisse de mortalité se multiplient, avec la conséquence d'un vieillissement sûrement plus important que prévu. Pierre Surault qui est maître assistant à la faculté de droit et des sciences économiques à Limoges écrit dans *Le Monde*²⁷⁰ :

« La charge financière des pensions à verser va très sensiblement progresser : selon des projections effectuées par l'INSEE en fonction d'une hypothèse de faible accroissement de l'espérance de vie (dont on peut déjà dire qu'elle péchait par défaut), "le nombre de personnes âgées de soixante ans ou plus passerait de 10 757 000 en 2000 à 13 680 000 en 2040 " - l'évolution ultérieure étant fonction de la fécondité des prochaines²⁷¹ ».

La stagnation de l'espérance de vie envisagée au tournant des années 1980 ne s'est donc pas produite. Le bulletin de l'INED *Population et sociétés* de mars 1987 (numéro 211) intitulé « La population de la France en 1985 et 1986 » note ainsi que « la mortalité continue de baisser de façon remarquable. (...) A mortalité par âge constante, l'accroissement de la proportion de personnes âgées aurait entraîné, de 1985 à 1986, un accroissement de 9000 décès. Or on observe une baisse de 2500 décès »²⁷². Ainsi, entre 1980 et 1986, l'espérance de vie a continué à croître, alors que cette évolution n'était pas évidente pour des médecins, le ministre du Travail ou les chiffres de l'Insee en 1980.

Pour Didier Blanchet (Entretien), qui est passé en 1993 de l'INED à l'Insee où il continue à travailler un temps sur la démographie économique, cette observation de la hausse de l'espérance de vie met un terme à la possibilité d'une

²⁶⁹ Groupe administratif interministériel sur l'abaissement de l'âge de la retraite, compte-rendu de la réunion du 10 juillet 1981, DSS/2009/110/026, Archives ministère des Affaires Sociales, Paris.

²⁷⁰ *Le Monde*, Pierre Surault, « Retraites : non à l'alarmisme », 26 janvier 1984.

²⁷¹ L'auteur fait référence aux travaux suivants en note de bas page : « Voir J. Desabie, Projections démographiques à moyen terme (2000) et à long terme (2020-2050) pour la France, Actes du Colloque national sur la démographie française (juin 1980), Travaux et documents de l'INED, n 92, 1981 ».

²⁷² L'article relate que « l'INSEE estime l'espérance de vie à la naissance à 71,5 ans pour les hommes, à 79,6 ans pour les femmes. Il a fallu cinq ans à chacun des deux sexes pour gagner un an de vie en moyenne, ce qui laisse espérer qu'en 1988, la vie moyenne de 80 ans sera atteinte par le sexe féminin, peu de temps après le Japon, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas »

compensation des coûts entre une population âgée, et une population jeune alors partagée dans les rapports de l'administration sociale au tournant des années 1980. Il dit en effet (15 :00):

« jusqu'en 1975, 1980, la mortalité donnait l'impression de marquer le pas, enfin l'espérance de vie plutôt, ça tendait aussi à relativiser ce facteur. Et puis tout d'un coup (...), alors là c'était plutôt côté INSEE donc par inertie, on prévoyait une espérance de vie qui avait plutôt tendance à se stabiliser, et puis progressivement on s'est aperçus que non c'était pas bon comme hypothèse. »

Dans ce cadre, il est possible selon Didier Blanchet d'argumenter en faveur d'une « compensation » entre les charges de la vieillesse croissantes et celles de la jeunesse décroissantes. Mais la hausse de l'espérance de vie aurait eu pour effet de mettre fin au discours sur la compensation :

« tant que le discours c'était : il y a juste un problème de ralentissement de la croissance démographique, voire le fait qu'elle devienne négative, du coup, effectivement, on pouvait avoir ce discours d'un effet qui va contrebalancer l'autre, sur la pyramide des âges que ce soit comme cela ou comme cela, c'est à peu près pareil en termes de dépendance (...). Et un des effets du fait de dire, non en France le problème c'est pas celui-là (...) c'est juste l'allongement de la durée de vie et le contrecoup du baby-boom, qu'il faut payer un jour ou l'autre, du coup cela avait pour effet d'évacuer cet argument de « on va dépenser par la baisse des dépenses pour les jeunes », puisque la natalité s'est à peu près stabilisée (...) depuis le milieu des années 1970, donc quand on était en 1995, tous les effets bénéfiques qu'on pouvait avoir sur la part des moins de 20 ans était déjà engrangés. »

En résumé, le vieillissement de la population est prévu au tournant des années 1980, mais il n'inquiète pas l'administration étant donné la baisse relative de la population jeune et la possibilité d'augmenter les recettes destinées à la population âgée... Etant donné la baisse de la fécondité enregistrée à partir de 1975, il est déjà prévisible que les générations nombreuses d'après-guerre partiront en retraite en 2005. Mais la composante de ce vieillissement reliée à l'espérance de vie est alors sous-estimée. Le vieillissement de la population abordée sous l'angle de la politique de la vieillesse n'inquiète donc pas l'administration. Mais les statistiques sur la tendance de la mortalité n'évoluent pas comme prévu : l'espérance de vie augmente, avec pour conséquence un vieillissement plus important que prévu.

Cette évolution relève de la connaissance statistique des retraites, dont nous avons rencontré le caractère parcellaire dans les chapitres I et II. Au cours des années 1980, ce vieillissement plus important va être problématisé avec la politique de désinflation compétitive. Cet assemblage réalisé par l'administration est en outre permis par une autre

évolution des statistiques : la meilleure connaissance des régimes de retraites. Ainsi, le vieillissement et la désinflation compétitive associés dans des projections des budgets du régime général vont fournir une ressource argumentative aux projets de réforme en participant, par l'usage de modèles de projections, d'un mouvement d'écriture d'un futur catastrophique.

I.3 Des modèles de projection pour simuler les conséquences du vieillissement sur le budget du régime général

En 1982, une réforme de la retraite qui permettrait de partir au taux plein quelque soit l'âge, pourvu que les assurés aient 40 années de cotisations est proposée par la direction du Budget. Mais faute de données statistiques, elle ne peut être chiffrée (Chapitre II, II.1). Une dizaine d'années plus tard, en 1991, le Livre blanc fournit des projections de déficit du régime général à l'horizon 2010. Entre temps, les systèmes statistiques des régimes de retraite ont été modifiés de telle sorte qu'ils contiennent plus d'informations sur les personnes retraitées et cotisantes, et sur leurs caractéristiques. Cette évolution, présentée comme un progrès par les acteurs de l'administration, représente un préalable aux projections de déficits à longs termes, qui vont jouer un rôle primordial dans les argumentaires de mise en crise à long terme pour justifier des réformes au présent.

Yannick Moreau raconte ainsi que les statistiques étaient bien moins abondantes au tournant des années 1980. Et lorsqu'elles étaient disponibles, les « études techniques » manquaient de « qualité ». Ainsi, au début des années 1980, le vieillissement de la population n'est pas chiffrable à long terme pour les régimes de retraite. Puis, « la montée en qualité » des démarre.

Anne-Marie Brocas a été cheffe du bureau des retraites à la DSS entre 1982 et 1985, puis elle s'est occupé du sujet des retraites au ministère des Finances entre 1985 et 1990. Elle relate ainsi les premières projections de dépenses du régime général en 1985. Elle évoque ainsi trois modèles au Plan, à la Direction de la prévision et à la direction de la Sécurité sociale (Entretien 17 :00) :

« Il y a eu un modèle monté au Plan par quelqu'un qui s'appelait Gérard Malabouche. Il y a eu le modèle Margaret qui était monté par Vernières²⁷³ à la Direction de la prévision. A la direction de la Sécurité sociale on avait monté, c'était Jacques Tanchon qui avait réalisé des projections du régime général. »

Ces projections rendues possibles par l'évolution des technologies informatiques et l'accumulation de données statistiques sur les cotisants et les retraités du régime général, font selon elle apparaître deux éléments « bien identifiés ». Il y a d'abord l'arrivée en retraite des générations du baby-boom à partir de 2005. Ensuite, ces projections mettent l'accent sur un « problème » : la valeur des paramètres des réformes de la loi Boulin de 1971, qui conduisent à une hausse du niveau de vie des retraités, qui part de la pauvreté à une « parité » de niveau de niveau avec les actifs. Ainsi, selon Anne-Marie Brocas (entretien 16 :00) :

«il y avait un deuxième problème qui était bien identifié, qui a été peu exprimé, mais enfin à l'époque, ça on en était très conscient, qui était (...) qu'on avait probablement sur-calibré les paramètres des régimes de retraite au moment des réformes des années 1970 quand on avait cherché à améliorer le sort des retraités, qui était misérable, et du coup on avait, pour que les réformes aillent plus vite, choisi des paramétrages qui étaient probablement trop élevés dans une perspective de long terme. Donc il y avait une espèce de correction à opérer par rapport aux choix qui avaient été faits à cette époque là »

Ces paramètres correspondent aux 10 meilleures années pour le calcul de la pension, ou aux règles d'indexation des pensions sur les salaires bruts. Nous le verrons dans le III de ce Chapitre III, ces projections selon différents scénarios occupent une place prépondérante dans les rapports de la deuxième partie des années 1980 et aboutissant au Livre blanc, qui cristallise les oppositions entre direction de la Sécurité sociale et direction du Budget sur le sujet de l'indexation. Mais les archives liées au Livre blanc invitent aussi à relativiser l'importance du problème de la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. Nous verrons qu'il s'agit d'un argument fabriqué par la DB pour demander une baisse des dépenses de retraites, tout en sachant que les statistiques n'indiquent pas une parité de niveau de vie en moyenne.

²⁷³ Laurent Vernières travaille alors à la Direction de la Prévision. Il prendra la direction de la branche retraite des études à la Caisse des Dépôts et Consignations. Il participe aussi au numéro spécial de la revue *Economie et statistiques* en 1990, avec deux articles : « Retraites : l'urgence d'une réforme » et « Les retraites pourront-elles être financées après l'an 2000 ? ». Il participe en outre à la littérature économique sur les droits patrimoniaux à la retraite et leurs traductions en tant que dettes pour les régimes de retraite.

Conclusion du I.

Dans la première moitié des années 1980 les avancées informatiques de puissance de calcul et la construction de bases de données plus importantes au sein de l'administration permettent à des experts de la DSS, du Plan et de la DP de réaliser des projections à long terme des déficits du régime général.

L'évolution démographique à partir de 2005, qui voit arriver en retraite les générations nombreuses d'après guerre, est problématisé sous l'angle de la difficulté financière à venir, contrairement à ce qu'avançaient les rapports de la deuxième partie des années 1970, et d'autant plus que les projections de vieillissement sont accrues du fait de la hausse de l'espérance de vie.

L'application des conséquences du vieillissement de la population aux comptes projetés du régime général constitue ainsi le premier élément du cadrage mis en place par l'administration au cours de la première moitié des années 1980.

Cette « découverte » permet de souligner, pour la construction de politiques publiques, l'importance des statistiques. Leur absence empêche de construire une option de réforme, ou sort du champ des sujets importants d'une réforme une partie de la population. C'est le cas des femmes entre 1981 et 1983. Leur présence permet de construire des options de réforme, d'inclure de nouveaux sujets et de produire des justifications financières et morales. C'est le cas de la mise en crise à long terme par les projections, au cours de la première moitié des années 1980, qui cherchent, par des scénarios de réformes, à éviter des déficits qui lèseraient les générations futures que nous abordons dans le III de ce chapitre.

Cette partie permet ainsi de souligner comment fabrication de statistiques sur une population – en l'occurrence ici celle du régime générale – de cotisants et de retraités, permet de la placer dans une position de sujet d'une politique des retraites. La population du régime général va vieillir, et il convient d'en prendre en soin. Tel est en résumé la démarche mise en œuvre par ces travaux de connaissance statistique et de projection qui s'inscrivent jusqu'au tournant des années 1980 dans le cadre de la politique de la vieillesse.

Le tournant des années 1980 est ainsi important en pour les statistiques sur les retraites en ce qu'il met au jour un vieillissement plus important que prévue, qui constitue ensuite une des argumentative du « problème des retraites ». L'autre base argumentative vient plus tard par la politique de l'emploi par la désinflation compétitive. Cette rencontre de la statistique des régimes de Sécurité sociale et de la projection par des modèles, telle qu'elle est construite par l'administration sociale au cours de la première moitié des années 1980 va en effet ensuite être encadrée dans la politique

de l'emploi par la désinflation compétitive. Cette politique va ainsi poser un horizon à la politique des retraites. Pour éviter que le régime général ne soit en déficit dans le futur, les solutions retenues ne pourront contrevenir à la politique de désinflation compétitive. En particulier, la hausse des taux de cotisation est une option écartée par les experts et les hauts-fonctionnaires de l'administration sociale et budgétaire dans la deuxième partie des années 1980 (cf. Chapitre III, III.)

II. La désinflation compétitive remplace progressivement l'ajustement de la population : le versant des politiques de l'emploi du cadrage des retraites

De la relance à l'austérité, tel pourrait être le résumé du virage enclenché par le gouvernement Mitterrand entre les années 1981 et 1983. Rapidement, la relance budgétaire et la hausse des prestations sociales décidées en 1981 ne rencontrent pas les effets escomptés. Les prévisions économiques de 1980 et 1981 tablaient sur une expansion économique mondiale alors qu'un ralentissement se produit de manière inattendue. La balance commerciale du pays se dégrade et les entreprises françaises perdent des parts de marché par rapport aux entreprises étrangères. Au sein du gouvernement Mauroy, deux lignes s'opposent. Le ministre de l'Economie Jacques Delors, soutenu par le ministre du Budget Laurent Fabius, militent pour l'austérité des salaires et des prix. Le ministre de la Recherche et de la Technologie, Jean-Pierre Chevènement, proteste contre une éventuelle mise en œuvre de cette politique économique²⁷⁴. Finalement, François Mitterrand choisit l'austérité, pour essayer de stabiliser l'inflation et par ce biais garantir la stabilité du Franc dans le système monétaire européen.

Ce tournant politique est essentiel pour l'histoire des retraites dans les années 1980. Au-delà de sa signification pour les membres du Parti socialiste, il ouvre une nouvelle période de politique économique dès 1983. Elle est dirigée vers la

²⁷⁴ Ces divergences se retrouvent dans la presse en 1983 où l'opposition entre Jacques Delors d'un côté et de l'autre et Jean-Pierre Chevènement soutenu par les ministres communistes du gouvernement. Jean-Pierre Chevènement déclare avoir une politique de « rechange » à celle de Jacques Delors. Voir notamment : Le Monde, M. Chevènement s'est incliné, mais considère que ses propositions restent la base d'une politique de rechange La raison d'État », Jean-Yves Lhomeau, 1^{er} novembre 1983, source : https://www.lemonde.fr/archives/article/1983/11/01/m-chevenement-s-est-incline-mais-considere-que-ses-propositions-restent-la-base-d-une-politique-de-rechange-la-raison-d-etat_3080256_1819218.html, consulté le 5 octobre 2020.

maîtrise de l'inflation, la relance de l'investissement et la compétitivité des entreprises. L'emploi est l'objectif final visé par cette politique. Il s'agit de mettre les entreprises dans des conditions qui les incitent à créer des emplois. Cette incitation passe par la stabilisation voire la baisse du coût du travail. Elle passe aussi par l'accroissement des investissements pour augmenter leurs productivités.

Entre 1981 et 1983 la politique de l'emploi connaît un revirement, dont nous allons suivre les conséquences sur les politiques des retraites. Nous verrons qu'en 1981, la Direction de la prévision défend la baisse du chômage par le partage du travail hebdomadaire et la sortie de la population active des personnes âgées. Pendant ce temps, le CNPF poursuit son argumentation en faveur de la baisse des charges des entreprises, telle qu'elle existe déjà dans les années 1970. Cependant, en l'espace de deux ans, la proposition selon laquelle la baisse des cotisations sociales permettrait de créer des emplois est intégrée au cœur de l'administration. Le 8^{ème} plan de 1983 la reprend comme un objectif de la politique de désinflation compétitive. Au ministère des Affaires sociales, les revalorisations des pensions sont limitées pour répondre au nouvel impératif de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. L'année 1983 marque ainsi le début de la compression du circuit financier des retraites, qui se manifeste par une sortie de la hausse des cotisations patronales du champ des possibles. Du côté des recettes, seules les cotisations salariales font désormais partie des sources possibles de financement des déficits prévisionnels. Du côté des dépenses, l'objectif passe de leur revalorisation importante en 1981, à leur contrôle en 1983, précisément pour ne pas avoir à augmenter les prélèvements obligatoires en conséquence.

Dans ce II, nous proposons de revenir sur cette période charnière de 1981 à 1983, où se produit un chassé-croisé des politiques des retraites. Elles restent déterminées par l'évolution des politiques de l'emploi, mais ces dernières évoluent : de l'ajustement de la population active au volume d'emploi à la désinflation compétitive, et de la sortie des personnes âgées de la population active à la compression du circuit financier des retraites. Le tableau suivant reprend les correspondances entre politique de l'emploi et politique des retraites :

Tableau n° 3.2 : Basculement des politiques de l'emploi et retournement des retraites entre 1975 et 1993

Dates	Politique de l'emploi	Politique des retraites
1975-1983	Ajustement de la population active	Sortie de la population active des personnes âgées (par les préretraites et la retraite à 60 ans)
1983-1993	Désinflation compétitive	Compression des dépenses de retraite (blocage du taux de cotisation, hausse de la durée effective de cotisation, revalorisations en baisse)

Les deux déplacements résumés dans le tableau ci-dessus prennent place autour de l'année 1983. En 1981, l'administration de la DP est encore favorable au partage du travail par les préretraites et opposée à la baisse des taux de cotisations. La section suivante s'y intéresse, notamment car une dizaine plus tard, la DP aura rejoint les administrations favorables à la baisse des taux de cotisation.

II.1 Des baisses de cotisations pour créer de l'emploi ? La DP et le CNPF à front renversés en 1981 et 1982

Au début des années 1980, la politique de l'emploi perpétuent celle des années 1970. Rapidement, le Premier ministre Pierre Mauroy annonce le déplacement des préretraites aux personnes entre 60 et 65 ans à celles entre 55 et 60 ans, par les Contrats de solidarité. Les préretraites sont à terme déplacées : elles passent des 60-65 ans aux 55-60 ans. La garantie de ressources est en effet appelée à disparaître, en étant remplacée par la retraite (cf. Chapitre II.II).

Au cours de l'année 1981, les experts de la Direction de la prévision produisent des notes sur l'efficacité des politiques de l'emploi, qui ont sûrement joué un rôle de preuve quant aux effets de l'extension des préretraites. Pierre Mauroy prend rapidement la décision d'étendre les préretraites à partir de 55 ans. Le gouvernement cherche alors à partager l'emploi pour abaisser le chômage. A la Direction de la prévision, les baisses de cotisations ne sont pas recommandées. Elles sont en revanche demandées par le patronat, qui obtient gain de cause pour les cotisations patronales. Au ministère des Affaires sociales, nous assistons en outre à la formation rapide d'une budgétisation des retraites.

La DP : baisser le chômage par les préretraites, baisser les cotisations sans créer d'emploi ?

A la Direction de la prévision, les experts se prononcent pour la poursuite de la politique de préretraites et la relance budgétaire dans des secteurs peu exposés à la concurrence internationale. En revanche, ils ne préconisent pas un changement de l'assiette de financement de la Sécurité sociale visant à abaisser les taux de cotisations sociales.

Les préretraites sont considérées comme une politique de l'emploi efficace tout au long de l'année 1981 à la Direction de la prévision. S'il est compliqué de connaître exactement les taux de substitution entre départs en retraite et entrées en activité des jeunes, des personnes âgées et des femmes, il n'en demeure pas moins que, selon la DP, cette mesure permettra de faire baisser le chômage. Des estimations larges sont dégagées « malgré l'incertitude statistique »²⁷⁵. Ainsi, entre 1980 et 1985, une politique de préretraite faisant sortir 250 000 personnes de l'activité permettrait une baisse du chômage d'environ 100 000 personnes, étant donné les taux de substitution choisis entre sortie de l'activité et hausse de l'emploi. Ces prévisions sont diffusées au sein de l'administration, notamment dans des notes de la direction de la Sécurité sociale ou de la Commission Emploi du CGP (Chapitre II, II.1).

En revanche, étant donné les taux d'activité déjà bas des personnes âgées de plus de 60 ans, du fait du succès des dispositifs de garantie de ressources, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans ne permettra pas selon la Direction de la prévision de faire baisser le chômage.

Au sein de la Direction de la Prévision, une série de notes porte ensuite sur les effets d'une baisse des cotisations sur le salaire suite à un changement d'assiette, qui pourrait évoluer vers la fiscalité indirecte comme la TVA, vers une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ou par une hausse de la progressivité de l'impôt sur le revenu²⁷⁶. Ce changement d'assiette avantagerait les industries de main-d'œuvre. Mais la Direction de la prévision n'y est pas favorable pour au moins deux raisons. D'abord, les finalités du changement d'assiette de cotisation sont multiples, et il

²⁷⁵ « Evolution de la population active, du nombre des retraités et de préretraités à l'horizon 1985 », 22 janvier 1981, Bureau Emploi et Salaires, Bureau des Transferts Sociaux, Sous-Direction D, Direction de la Prévision, cote B 52402, Archives du ministère de l'Economie à Savigny le Temple en Seine et Marne.

²⁷⁶ La DP fait remarquer que la France est un des pays d'Europe où la progressivité de l'impôt sur le revenu est la plus faible.

faudrait d'abord s'accorder sur l'objectif recherché. S'agit-il de relancer l'investissement, de faire baisser le chômage en encourageant les entreprises à embaucher ou d'augmenter les marges d'industries de main-d'œuvre ? Ensuite si faire baisser le coût du travail par rapport à celui du capital semble une manière d'encourager les entreprises à embaucher, les experts de la DP mettent en garde sur l'incertitude de ces effets (avant d'évacuer cette incertitude pour défendre leur effet bénéfique, quelques années plus tard). Les relations entre l'emploi et les variations de cotisations sont complexes, et les experts écrivent ne pas être en mesure de prendre en compte ces relations dans leurs modèles.

Par exemple, une note du 18 mars 1981²⁷⁷ fait état des limites des modèles dans l'appréhension des effets des cotisations sur l'emploi :

« Une réflexion particulièrement approfondie, en particulier sectorielle, est nécessaire à propos des mécanismes sous-jacents, qui sont probablement très complexes et peut-être mal représentés dans les modèles macroéconomiques ».

Puis, dans une note du 14 octobre 1981, soit quatre mois après l'élection de François Mitterrand, le constat n'a pas changé dans une note intitulée « Les ambiguïtés d'un éventuel changement d'assiette des cotisations sociales »²⁷⁸. Il y est écrit :

« Le changement d'assiette des cotisations sociales a souvent été présenté comme le moyen pour susciter une croissance plus riche en emplois. En fait, il s'agit d'une mesure complexe, aux objectifs ambigus, et en définitive d'un pari, difficile à engager en l'état actuel des analyses ».

En résumé, en 1981, au moment de l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République, la position de la DP sur la politique de l'emploi est claire. Les préretraites ont des effets certains sur la baisse du chômage, tout comme la relance budgétaire sur des secteurs protégés de la concurrence internationale. En revanche, il est compliqué d'avancer des effets positifs des baisses de cotisations sociales sur l'emploi. Il n'en est pas de même au CNPF, où les baisses de charges font figure de revendications au moins depuis les années 1970. Mais au cours des années comprises entre 1981 à

²⁷⁷ « Un premier diagnostic sur les politiques d'emploi envisageables. Préparation de la note de politique économique. » 18 mars 1981, Bureau des projections économiques d'ensemble, Bureau Emploi et salaires, Direction de la Prévision, cote B 52402, Archives du ministère de l'Economie à Savigny le Temple en Seine et Marne.

²⁷⁸ « Les ambiguïtés d'un éventuel changement d'assiette des cotisations sociales », YB/mm, Document de travail, Bureau Emploi et Salaires, Sous-Direction D, Direction de la Prévision, 14 octobre 1984, Dossier : « Ss Dir.D B.E.S 1981 », cote B 52402, Archives du ministère de l'Economie à Savigny le Temple en Seine et Marne.

1983, cette revendication défendue par le président du CNPF Yvon Gattaz va trouver des oreilles attentives au sein du gouvernement, tandis que plusieurs ministres vont vouloir abaisser certaines cotisations sociales patronales.

La promesse du CNPF : baisser les charges sociales pour créer de l'emploi ?

Si la production d'expertise de la DP visant à conseiller le gouvernement dans la détermination de sa politique d'emploi est cohérente avec la décision du Premier ministre d'étendre les préretraites aux salariés âgés de plus de 55 ans, elle rencontre en revanche un avis différent sur l'effet des baisses de cotisations dans les discours patronaux. En effet, au CNPF, les baisses de cotisations sociales, et plus généralement des charges sociales, sont considérées comme un facteur qui pèse sur l'emploi²⁷⁹. Alléger les charges sociales conduirait à augmenter l'emploi et réduire le chômage. Ce message est rappelé par les dirigeants du CNPF lors de leurs réunions avec François Mitterrand, Pierre Mauroy et le ministre de l'Economie Jacques Delors. Nous retrouvons ainsi des traces de la formulation d'une promesse du patronat qui chemine avec une menace : abaisser les cotisations créerait des emplois, les laisser à un taux constant ou les augmenter créerait du chômage et des faillites. Cette position du CNPF se retrouve déjà en 1982 et 1983, au cours des négociations sur la retraite complémentaire et l'assurance chômage (cf. Chapitre II). Elle se retrouve également en 1984, année où Yvon Gattaz promet entre 400 000 et 500 000 emplois par sa proposition d'un nouveau type de contrat de travail « à contraintes allégées » avec moins de charges sociales (comme la taxe professionnelle), qui rendrait le licenciement plus facile et ne compterait pas les personnes embauchées parmi les effectifs entrant dans le calcul des seuils. Yvon Gattaz demande aussi des crédits d'impôts de manière à favoriser l'investissement²⁸⁰.

²⁷⁹ Les charges sont parfois désignées dans les discours patronaux comme la somme des cotisations sociales, parfois par les cotisations sociales plus les impôts et les taxes.

²⁸⁰ Le Monde, « Le gouvernement reste réservé devant la proposition du patronat de créer 471 000 postes de travail en échange d'un allègement des contraintes sociales », Michel Noblecourt, 5 juillet 1984, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719840705%C2%B7LM%C2%B73027787&docIndex=0>, consulté le 26/06/2020. Le Monde, « Les divisions du patronat et des syndicats semblent mener les discussions à l'impasse », Alain Lebaube, 11 décembre 1984, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719841211%C2%B7LM%C2%B73022658&docIndex=2>, consulté le 26/09/2020.

Il semble que cette demande du patronat ait eu un effet sur le gouvernement socialiste, au moins sur la fin de l'augmentation des cotisations patronales, au printemps de l'année 1982 (cf. Chapitre II, II.4). Voici en effet ce qu'aurait demandé Yvon Gattaz à François Mitterrand en janvier 1982²⁸¹ (Gattaz et Simmonot 1999 pp55-56):

« YG : Et les charges, monsieur le Président, les charges qui pèsent sur les entreprises ; elles augmentent sans cesse ! Et plus vite que les aides.

FM : Oui, je connais la formule qui vous est chère : « Moins d'aides et moins de charges ». Mais précisément, les aides que nous vous accordons sont plus élevées que les augmentations de charges. De toute façon, je suis partisan d'un allègement des charges des entreprises, je suis pour le profit des entreprises à condition qu'il soit équitablement partagé. (...) Prenons la Sécurité sociale. Votre charge s'est alourdie, je le reconnais. (...) Si l'on veut alléger les charges des entreprises, il faudra bien fiscaliser certains aspects de la Sécurité sociale de façon à alléger les cotisations de 1,5% par an, de plusieurs points en cinq ans. (...) Le problème de la vieillesse pèse de plus en plus lourd. Il y aura de moins en moins de gens pour supporter la production. Chacun doit prendre ses responsabilités. J'ai eu l'autre jour à Soustons une discussion avec le directeur d'une société commerciale. Avec passion, il me demandait ce qu'on faisait pour les hommes de 40 ans. Rien ! La préretraite que l'on prend pour une retraite, n'est pas M. Fournier (*hochement de tête de Jacques Fournier*)...

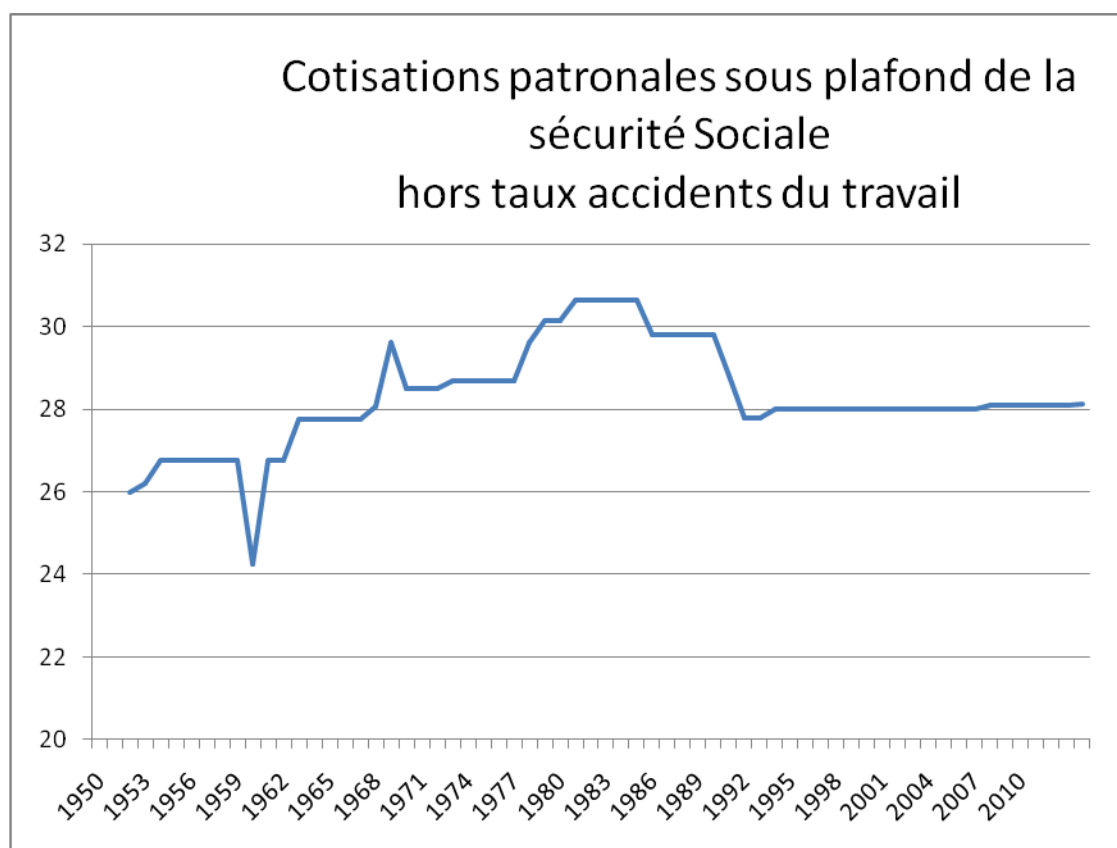
YG : La fiscalité étouffe les entreprises, monsieur le Président.

FM : C'est vrai qu'il faut la faire supporter par l'ensemble de la nation. Il faut réagir. Valéry Giscard d'Estaing, qui se dit libérale, a fait passer les prélèvements obligatoires (impôts plus cotisations) de 36 à 42% du PIB. Actuellement, ils sont à 43%. Il n'est pas question de monter à 47%. La socio-démocratie suédoise a été étouffée par un excès de fiscalité. Il ne fait pas dépasser 43%, mais redescendre à 42,5%. Les français sont très sensibles à la fiscalité. »

Depuis le tournant des années 1980, le taux de cotisation patronale n'augmente plus, tant pour les retraites que plus largement pour tout le régime général de la Sécurité sociale. Le graphique suivant montre l'évolution des cotisations sociales patronales de la Sécurité sociale hors accidents du travail depuis 1950. Ces cotisations sont seulement du ressort des décisions gouvernementales :

²⁸¹ Ce dialogue serait issu de la première rencontre entre Yvon Gattaz et François Mitterrand le 8 janvier 1982 (Gattaz et Simmonot 1999 p50). Il s'agit d'un livre publié en 1999 soit quatre ans après le décès de François Mitterrand. Voici l'« avertissement » qui figure sur la première page : « le cœur de l'ouvrage est composé de quatorze entretiens que François Mitterrand a accordés à Yvon Gattaz en 1982, 1983, 1984 et 1987. Ils ont été reconstitués le plus fidèlement possible à partir des notes écrites avec le chef de l'Etat. Pour qu'ils puissent être lus avec le maximum de clarté, ces entretiens ont été restitués dans la chronique de l'époque ».

Graphique n° 3.1 : évolution des cotisations sociales patronales sous le plafond de la Sécurité sociale hors taux d'accidents du travail, entre 1950 et 2014

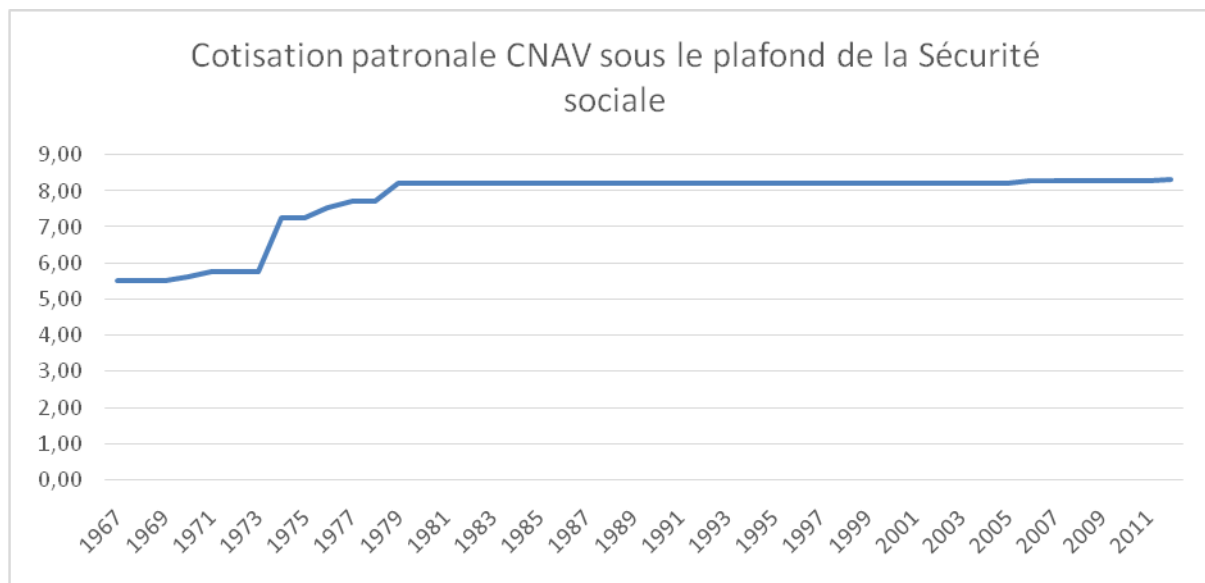


Source : INSEE, série SLS2010_CP01

Lecture : L'année 1981 marque la fin de la hausse des cotisations patronales des années 1970, et leur stabilisation jusqu'en 1985, avant d'entamer une décade à partir de 1986.

Cette même tendance se retrouve pour les retraits, comme en témoigne l'évolution du taux de cotisation patronal de la CNAV repris dans le graphique suivant :

Graphique n° 3.2 : évolution des cotisations sociales patronales de la CNAV sous le plafond de la Sécurité sociale hors taux d'accidents du travail, entre 1950 et 2014



Lecture : entre 1979 et 2005, le taux de cotisation patronale vieillesse du régime général est stable à 7,9% du salaire brut.

NB : ce graphique ne prend pas en compte les exonérations de cotisations patronales qui débutent à la fin des années 1980.

Ces graphiques n'indiquent pas pour les retraites ou la Sécurité sociale une hausse des cotisations patronales suite à l'arrivée du gouvernement socialiste. En fait, gouvernement socialiste a davantage recours à une hausse du taux de cotisations salariales en 1981 et 1982.

II.2 Nouvelle politique de l'emploi, nouvelle politique des retraites : la désinflation compétitive et les retraites en 1983

Le tournant de la rigueur est souvent associé à l'année 1983. La littérature historique précise toutefois qu'il commence dès 1982 (Descamps et Quennouelle-Corre 2018 , Descamps 2018 , Fulla 2018). Ce tournant ouvre une période de désinflation compétitive qui dure ensuite tout au long des années 1980.

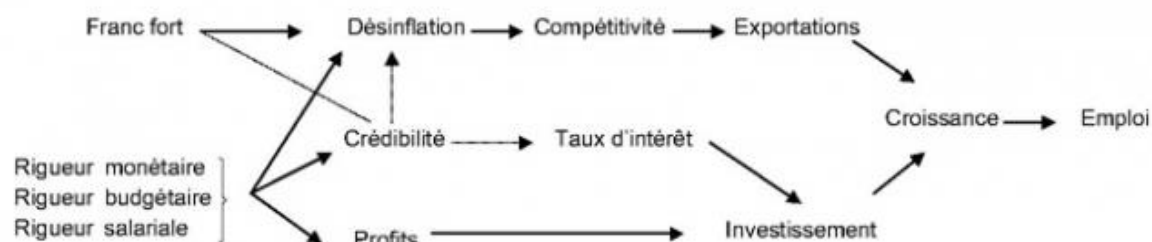
Ce « tournant » représente depuis, dans la presse et de nombreux essais, un symbole de la « conversion » des dirigeants socialistes aux contraintes économiques extérieures à la France. Mais il ouvre aussi, pour les retraites, une nouvelle période. Les retraites entrent sous la surveillance du ministère de l'Economie et de celui des Affaires sociales, qui cherchent à comprimer leur circuit financier, tant au niveau des flux de recettes que de dépenses. Cette période de la rigueur, appelée « désinflation compétitive » dans la littérature économique et dans les discours experts détermine un éventail d'options politiques au sein desquelles des choix sont réalisés en matière de retraites jusqu'en 1993. Avant d'analyser les conséquences de cette nouvelle politique de l'emploi, il convient de la définir.

La politique de désinflation compétitive : moins de charges sociales et plus d'investissement pour plus d'emplois ?

Pour aborder la politique de désinflation compétitive, nous nous appuyons sur Cabannes et Sénégas (2006)²⁸², qui l'étudient pour la période 1983-1998 et rendent compte du scénario vertueux attendu par les promoteurs de cette politique. La maîtrise de l'inflation devrait permettre un Franc fort et des taux d'intérêts bas, qui favoriseraient, à leur tour, un investissement en hausse. L'austérité des salaires, associée à la baisse des cotisations sociales, devrait aussi permettre une hausse de la compétitivité des entreprises, qui exporterait plus étant donné leur coût du travail abaissé. Au final, plus d'investissement et plus d'exportations créeraient plus d'emploi. Voici ce scénario présenté schématiquement par Cabannes et Sénégas (2006 p27) :

²⁸² Pour un retour critique sur la politique de désinflation compétitive et ses effets sur l'emploi, voir aussi Fayolle (1993) et Lordon (1997,2000).

Schéma n° 3.1 : la politique économique de désinflation compétitive



Source : Cabannes et Sénégas (2006 p27)

Cette politique est à l'œuvre dès 1982, lorsqu'est décidé un blocage des prix et des salaires. Le gouvernement cherche alors à orienter une partie de la valeur ajoutée vers les investissements. Il fait ainsi voter une loi qui interdit les hausses des niveaux de salaires et de prix entre juillet et octobre 1982 qui soient supérieurs à ceux de juin 1982²⁸³. Cette loi interdit aussi que les dividendes versés en 1982 et 1983 soient supérieurs de 8 % du montant maximal qu'ils ont atteint entre 1979 et 1981. Le gouvernement essaie alors de baisser l'inflation par la limitation des salaires, des prix et de la consommation intérieure. Il essaie de diriger vers les profits une part croissante de la valeur ajoutée. Au sein de ces profits, la modération des hausses de dividendes a pour but de diriger le surplus d'argent attendu vers les investissements. Cette politique de désinflation compétitive est prévue sur une durée temporaire. Le gouvernement espère en effet que la hausse des taux d'investissement et la stagnation des salaires nets et des charges sociales produiront un effet sur les exportations en quelques mois, et qu'en quelques années la création d'emplois sera importante. L'allocation télévisée de François Mitterrand du 23 mars 1983 (cf. encadré ci-dessous) sur le plan de rigueur témoigne par exemple de ces différents éléments et d'une temporalité à court terme des effets de la rigueur.

Encadré n° 3.1 : deux extraits télévisés rendant compte de la cohérence de la politique de désinflation compétitive dès 1983

Dans une allocation télévisée du 23 mars 1983 à propos de la «rigueur», le président de la République expose la nouvelle politique du gouvernement et évoque l'action de Pierre Mauroy en ces termes :

« Ce que j'attends de lui n'est pas de mettre en œuvre je ne sais quelle forme d'austérité

²⁸³ Loi n°82-660 du 30 juillet 1982 sur les prix et les revenus. Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000504204/> consulté le 14/09/2020

nouvelle, mais de continuer l'œuvre entreprise adaptée à la rigueur des temps pour que nous sortions au plus vite du creux de la tempête. Aussi lui ai-je fixé les objectifs suivants : former les jeunes, tous les jeunes aux métiers d'avenir, ramener l'inflation à un niveau comparable à celui de nos concurrents, rétablir en deux ans l'équilibre de notre commerce extérieur. Soutenir les entreprises et les équipes de créateurs qui innovent pour exporter, respecter les équilibres financiers de la Sécurité sociale et contenir le budget de l'Etat dans ses limites actuelles, développer l'épargne en l'orientant et par tous les moyens vers la rénovation de l'industrie et l'amélioration du logement ».

« Respecter les équilibres financiers de la Sécurité sociale et contenir le budget de l'Etat dans ses limites actuelles » pour « sortir vite du creux de la vague » : cette annonce illustre la décision présidentielle de compresser les dépenses de la Sécurité sociale dont font partie celles des retraites selon un calendrier à court terme.

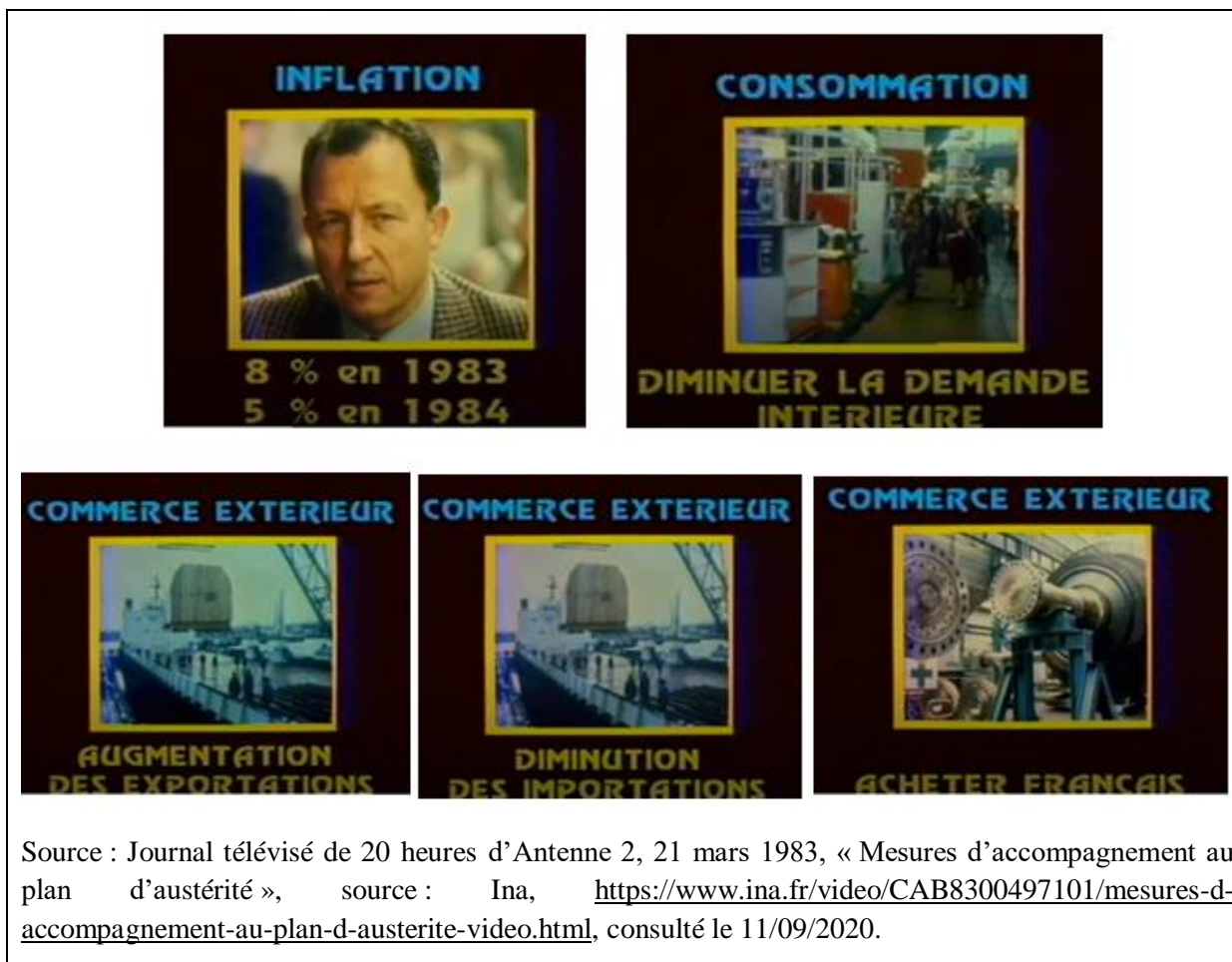
Pour favoriser la politique de désinflation compétitive, François Mitterrand appelle les français à moins consommer pour plus épargner :

« Votre rôle est décisif. Partout où l'on fabrique et partout où l'on crée, partout où l'on achète, partout où l'on échange, dans votre manière de vivre, de consommer et même de voyager, vous devez préférer à qualité égale les productions françaises. Choisir et épargner. Epargner quand on le peut plutôt que de consommer lorsque c'est superflu, c'est l'exigence de base pour servir le pays et préparer son avenir. »

En 1983, les discours politiques du Premier ministre et ministre de l'Economie sont clairs : la rigueur est à l'agenda gouvernemental pour une période encore présentée comme transitoire²⁸⁴. L'encadré suivant présente par exemple sa formulation à destination du public télévisuel :

Les images suivantes sont issues du journal télévisé du 21 mars 1983 sur les mesures liées au plan d'austérité faisant suite à la troisième dévaluation du Franc de la présidence Mitterrand :

²⁸⁴ Archives INA, Ainsi le 25 mars 1983, Jacques Delors déclare au Journal télévisé de 20 heures d'Antenne 2 (1 :20) : « cet effort n'est que provisoire. Il doit être assez massif pour permettre la diminution rapide des importations dans une économie ouverte sans mesure de protectionnisme. Je pense que les français sont à même de comprendre l'enjeu. Et pour cela que même en ce qui concerne leurs dépenses à l'étranger, nous leur demandons un effort pour que chacun soit conscient qu'aujourd'hui le plus important c'est d'acheter français, d'acheter des produits français, d'acheter des services français. Le plus important, c'est de muscler notre appareil de production de façon à devenir de meilleurs exportateurs. », source : <https://www.ina.fr/video/CAB8300590501/jacques-delors-a-propos-de-la-politique-d-austerite-mise-en-oeuvre-video.html>, consulté le 11/09/2020.



Source : Journal télévisé de 20 heures d'Antenne 2, 21 mars 1983, « Mesures d'accompagnement au plan d'austérité », source : Ina, <https://www.ina.fr/video/CAB8300497101/mesures-d-accompagnement-au-plan-d-austerite-video.html>, consulté le 11/09/2020.

Précisons qu'en 1983, il est donc plutôt question de « rigueur » pour qualifier la nouvelle politique de l'emploi dans la presse. Le terme de « désinflation compétitive » n'est pas encore adopté. Son usage croît plutôt au cours de la deuxième moitié des années 1980²⁸⁵. Pourtant tous ses éléments sont déjà présents dans le discours de François Mitterrand (cf. encadré n°3.1). Nous choisissons pour cette raison de qualifier la nouvelle politique de désinflation compétitive dès l'année 1983.

Cette politique de désinflation compétitive ne produit pas les effets escomptés sur l'emploi car le chômage continue à augmenter au cours des années 1980. Ni même sur l'investissement : son taux ne remonte pas au cours de la décennie.

²⁸⁵ Une recherche sur la base de données d'articles scientifiques Persée ou parmi les archives en ligne du Monde nous permet de renseigner cette fréquence.

Mais elle remplit toutefois selon Cabannes et Sénégas deux objectifs intermédiaires de déplacement de la valeur ajoutée des salaires vers les profits et d'une baisse de l'inflation (Cabannes et Sénégas pp23-32). Ce déplacement de valeur ajoutée est d'ailleurs constaté dès l'année 1983 par certains observateurs. C'est notamment le cas de statisticiens de l'Insee, syndiqués à la CGT et à la CFDT, qui prennent position dans une note contre cette nouvelle politique de l'emploi, qu'ils interprètent au travers d'une opération de dévoilement des intérêts du patronat derrière des raisonnements experts. Cette note critique la temporalité de la politique de désinflation compétitive qui ne serait en rien temporaire, en ce qu'elle accentue les effets d'une tendance qu'elle prétend combattre : la hausse du chômage (cf. encadré n°3.1. Tant que la politique de désinflation compétitive ne produit pas d'effets sur le chômage, elle resterait en place. La croyance en son efficacité par des pans de l'administration (Mathiot 2002, Colomb 2012) représente une caractéristique fondamentale de la période politique qui s'ouvre en 1983 et se prolonge au cours des années 1990 (Askenazy 2011, Lordon 1997). Nous allons voir que cette politique de l'emploi encadre, à partir de 1983 et jusqu'en 1993, durablement la politique des retraites.

Encadré n° 3.2 : la politique de désinflation compétitive critiquée dès son lancement selon une opération de dévoilement des intérêts derrière l'expertise

La critique de la désinflation compétitive existe dès le début des années 1980 chez les acteurs (et chez certains économistes à partir des années 1980) Dès sa mise en place, elle est remise en cause par des acteurs syndicaux. Une note des sections syndicales CGT et CFDT de l'Insee et de la Direction de la prévision et de l'administration centrale des finances²⁸⁶ se livre ainsi à une opération de dévoilement des intérêts des entreprises derrière la politique de désinflation compétitive. Prendre aux travailleurs pour donner aux profits, tel pourrait être le résumé de cette note, qui propose une analyse critique des comptes de la nation de l'année 1983. Nous pouvons y lire que « la considérable progression du profit des entreprises ne s'accompagne ni d'une progression analogue de l'investissement, ni à fortiori de créations d'emplois ». A la finalité affichée de création d'emplois, une autre, cachée, serait effectivement poursuivie : la rémunération des propriétaires de capital. Dans ce cadre interprétatif de la nouvelle politique de l'emploi, la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée tourne à la faveur des profits en 1983 :

« L'année 1983 correspond (...) à un déplacement important du partage de la valeur ajoutée : la part des salaires recule de 1% en un an pour retrouver le niveau qu'elle atteignait trois ans plus tôt, en 1980. Ce recul représente une ponction de 22,5 milliards sur la part d'augmentation de la

²⁸⁶ « Nos commentaires sur les comptes de la Nation », Syndicats nationaux CGT et CFDT de l'Insee – syndicats CGT et CFDT Administration centrale des finances sections de la Direction de la prévision », 28 juin 1984.

valeur ajoutée qui aurait dû aller à la rémunération des salariés. Dans le même temps, la part du revenu disponible brut, qui représente le profit disponible pour financer l'investissement augmente de 1,6%. Ce sont 53 milliards supplémentaires qui sont ainsi dégagés »

Les causes de cette réorientation de la valeur ajoutée vers les profits sont multiples. Elle tient d'abord au gel des salaires, appliqué par le gouvernement Mauroy dans un premier temps jusqu'en octobre 1982. Mais elle tient aussi à l'austérité appliquée aux prestations sociales²⁸⁷. Comprimer les dépenses de Sécurité sociale des retraites fait ainsi parti d'une stratégie gouvernementale visant à réorienter la valeur ajoutée, en espérant qu'*in fine*, suffisamment d'emploi sera créée pour mettre au fin au chômage. Or, cette finalité est contestée par la CGT et de la CFDT. La hausse du chômage plus, que sa fin, viendrait en conséquence de la politique de désinflation compétitive. Les auteurs écrivent en effet qu'il faut s'attendre à plus d'austérité, qui « est là pour durer ». Ils tablent en cela sur une temporalité moins optimiste que celle du gouvernement, en écrivant :

« La logique d'une telle politique est au contraire de s'approfondir dans les années à venir, il faudra encore plus d'austérité :

- plus d'austérité pour casser la progression des salaires réels, baisser l'inflation et restaurer le profit,
- plus d'austérité pour rétablir l'équilibre du commerce extérieure en contenant la demande intérieure et en pariant sur une reprise durable à l'étranger,
- plus de chômage enfin, puisque c'est le prix à payer pour rétablir la compétitivité dans un contexte de croissance quasi nulle. »

La politique de désinflation compétitive produit aussi des effets sur les salaires nets comme bruts. Car « restaurer le profit » passe par moins de flux d'argent orientés vers la masse salariale, et plus vers les résultats bruts d'exploitation. Ces deux graphiques illustrent la compression des salaires annuels nets moyens au cours des années 1980, ainsi que celle des cotisations sociales.

La politique de désinflation débute en fait au milieu des années 1970 par l'austérité appliquée aux salaires nets, mais la compression des prélèvements obligatoires n'intervient qu'à partir de 1983²⁸⁸. La désinflation compétitive ne devient par

²⁸⁷ C'est une différence importante avec la politique d'austérité des gouvernements Barre, qui visait à comprimer les salaires, mais pas les prestations sociales.

²⁸⁸ La compression des salaires nets commence dès le milieu des années 1970. La politique d'austérité voulue par le Premier ministre Raymond Barre succède en effet en 1976 à celle de relance organisée par Jacques Chirac. Toutefois, la recherche de la compétitivité ainsi recherchée ne concerne pas les prélèvements obligatoires. Les années 1970 sont en effet une période d'augmentation de ces prélèvements par rapport au PIB, qui connaîtront ensuite au cours des années 1980 un freinage important (Askenazy 2011 pp55-92). Par ailleurs, au cours de la décennie 1970, si l'accent est mis dans les discours gouvernementaux sur l'importance de la maîtrise de l'inflation, elle n'est pas manifeste dans les faits.

ailleurs un programme de gouvernement qu'à partir 1983. Des graphiques présentant la compression des salaires nets et bruts, des cotisations sociales et des prélèvements obligatoires sont disponibles en Annexe 4. Le freinage de la croissance des salaires bruts et super bruts²⁸⁹ implique une décélération de la croissance de la masse salariale et ainsi de la croissance du volume des cotisations sociales entrant dans le circuit financier des retraites. A la compression des salaires s'ajoute aussi celle des prix au cours des années 1980, avec une baisse spectaculaire de l'inflation.

Encadré n° 3.3 : la politique de désinflation compétitive comme objet de critiques pour la littérature économique

Les critiques de la politique de désinflation compétitive depuis le début des années 1990 mettent en scène l'écart qui existe entre les justifications de la politique de l'emploi par l'« économie » et ce qu'en disent certains économistes.

Fayolle (1993) dénonce cette politique à partir de l'atteinte d'un seul de ses objectifs : la maîtrise de l'inflation. Le retour au plein emploi promis ne s'est pas réalisé. Au contraire, le chômage a pu être un moyen de peser sur les salaires dans le but d'abaisser l'inflation. La peur du chômage peut en effet dissuader les salariés et les syndicats de demander des salaires plus élevés. Le ralentissement de la hausse des salaires participe au ralentissement de l'inflation. La baisse de l'inflation est ainsi liée au blocage des salaires et des prix en 1982 et 1983, mais ensuite aussi au chômage, qui jouerait un « rôle non-négligeable » dans la faible progression des salaires selon des estimations économétriques (Cling et Meunier, 1986).

Lordon (1997) critique les relations de causalité économique des études venant à l'appui de la désinflation compétitive. Par exemple, l'idée que les profits iraient nourrir des investissements est particulièrement controversée parmi les économistes (Lordon 1997 pp40-44). Certains insistent sur la possibilité que les profits n'aillent pas vers les investissements d'une part, et d'autre part que les

Ainsi, les discours sur la désinflation compétitive se retrouvent dès les années 1970 au sein du gouvernement – et il serait certainement possible d'en trouver des traces dans les périodes antérieures. Cependant, la politique de désinflation compétitive n'est appliquée en France, nous le verrons, qu'à partir de 1983. La maîtrise des prélèvements obligatoires, la compression du circuit financier des retraites et la réduction des préretraites représentent autant d'éléments qui concernent la Sécurité sociale, et qui, avec une politique d'inflation basse et d'encouragement à l'épargne constitue une politique cohérente – du moins intellectuellement – de l'emploi.

²⁸⁹ Cette décélération semble résulter du blocage des salaires pour les années situées juste après 1982. Précisons qu'en dehors de périodes de blocage des salaires, il ne semble pas exister trouvé par les économistes entre taux de cotisation et coût du travail. Des travaux de la littérature économique indiquent que le coût du travail, c'est-à-dire le salaire superbrut, n'est pas déterminé par les cotisations sociales ou par les cotisations sociales patronales. Voir par exemple : Cotis et Loufir (1990), Chassard et Daan (2008), Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale 2012 pp59-70.

investissements n'amènent pas plus d'emploi. Lordon insiste sur le fait que investissements peuvent venir d'anticipations des entreprises par rapport à ce qu'ils anticipent être la consommation des ménages. Auquel cas, l'austérité salariale déprime l'investissement plus qu'elle ne le stimule. L'auteur questionne la position du chômage dans cet enchaînement de causalités économiques (1997 pp44-49) en écrivant : « le chômage : objectif ou instrument ? ». Si la finalité de la politique de désinflation compétitive est la baisse du chômage par la création d'emplois, le chômage peut aussi être compris comme « le déterminant de la modération des salaires et de l'amélioration de la compétitivité » (Ibid. p44). Par le questionnement de l'unicité des relations de causalité économique entre salaires, profits, investissement, compétitivité et emploi qu'il avance, Frédéric Lordon insiste sur le simplisme théorique et empirique de la politique de désinflation compétitive. Au parti pris théorique répondrait en effet un manque de connaissances empiriques sur ces relations de causalité.

Baisser les cotisations pour créer de l'emploi ? La Sécurité sociale au CGP en 1981

Avant l'installation de la désinflation installée par François Mitterrand, les défenseurs de cette politique sont déjà soucieux de sa cohérence globale. Les dépenses de la Sécurité sociale se trouvent intégrées à ce dessein, en ce qu'elles sont sources d'inflation par les hausses de prestations, et de chômage par les taux de cotisations jugés trop élevés. Le VIII^{ème} Plan pour les années 1981 à 1985 défend par exemple clairement cette nouvelle politique de l'emploi et souligne les conséquences de son application pour les recettes et les dépenses de la Sécurité sociale. Le texte du rapport prend ainsi parti pour une stabilisation des taux de cotisations patronales. Au cours de l'exercice de planification, l'évolution de l'emploi a été projetée selon une série de scénarios. Il en ressort différents enseignements (1981 pp 172-174). Contrairement aux simulations réalisées à la DP, la baisse de la durée du travail ne fait pas l'objet de conclusion définitive quant à son effet sur l'emploi. En revanche le rapport insiste sur les effets bénéfiques sur la compétitivité et l'emploi de l'austérité salariale et de la baisse ou la stabilisation des charges sociales. Ainsi (p172) :

« Les scénarios confirment qu'une modération des gains horaires nominaux a un effet appréciable sur l'emploi. Une telle politique, en effet, réduit le coût du travail pour les entreprises, par rapport à celui du capital. Par ailleurs, elle contribue largement à la réduction des coûts des entreprises et donc au ralentissement de la hausse des prix. Ces exercices montrent que c'est, à terme, servir l'objectif de l'emploi que de poursuivre dans une telle voie. »

Mais il est aussi question de « rééquilibrer », au profit des entreprises, le partage du revenu :

« Il faut poursuivre dans la voie d'un allègement des charges des entreprises. En particulier, les cotisations sociales à la charge des employeurs devraient être stabilisées au niveau actuel, voire réduites. Les raisons d'une telle orientation sont claires : d'une part, il en résulte un abaissement, pour les entreprises, du coût du travail, ce qui entraîne une substitution du travail au capital, notamment par le ralentissement de la vitesse de déclasserement des biens d'équipement ; d'autre part, la compétitivité interne et externe de nos entreprises se trouve ainsi améliorée. »

Le message du Plan est clair en matière d'emploi, et se situe aux antipodes de la Direction de la prévision (cf. Chapitre III, II.1). L'accroissement de la production qui nécessite des débouchés en dehors du pays. Cette stratégie ne peut se faire qu'en encourageant l'investissement et en œuvrant à la compétitivité des entreprises par la modération salariale et des prélèvements sociaux et fiscaux. Restaurer les marges des entreprises est ainsi un objectif préalable à l'investissement dans un marché mondial concurrentiel. (Ibid. p174) et pour ce faire, rien de tel qu'un abaissement du coût du travail (VIIIème Plan pp175-176) :

« Si ce coût [du travail] diminue au contraire, elle [l'entreprise] obtiendra de meilleurs résultats en limitant l'appel aux équipements. Elle préférera les investissements qui augmentent sa production plutôt que les investissements qui améliorent sa productivité. Elle retardera le déclasserement d'équipements anciens. Elle conservera ainsi du personnel dont, à un prix plus élevé du travail, elle se serait séparée. Pourtant, au total sa productivité globale et sa compétitivité se seront améliorées. Tout devra donc être fait au cours du VIIIe Plan pour que les coûts salariaux des entreprises, salaires comme charges sociales, évoluent à un rythme qui ne soit pas supérieur à celui du produit intérieur brut, les cotisations à la charge des entreprises devant être en tout état de cause stabilisées comme elles le sont depuis le début de 1979. »

Le CGP dessine aussi un partage des politiques économiques entre celles qui abaisseraient le coût du travail²⁹⁰ et les autres, par un recours à la prédiction d'un futur à éviter : « toute politique économique qui ne rechercherait pas la

²⁹⁰ La baisse du coût du travail devrait être complétée par une facilitation des conditions de licenciement, écrit aussi le rapport, qui l'assimile à un « coût « psychologique » » du travail » (Ibid. p176) duquel viendrait une partie de la dégradation de l'emploi. Cette « souplesse insuffisante dans la gestion du personnel » (Ibid. p176) pourrait être résolue au cours du 8^{ème} Plan (Ibid. p176) :

« Les employeurs seraient moins réticents en matière d'embauche s'ils disposaient de la souplesse de gestion qu'ils recherchent. (...). Pendant le VIIIe Plan, il sera procédé à l'étude et à l'aménagement négocié des conditions d'embauche et de licenciement, des lois et règlements régissant le travail temporaire, le contrat à durée déterminée et la sous-traitance, et des conditions de détermination d'un

compétitivité des entreprises conduirait inévitablement à une dégradation de l'emploi » (Ibid. p176). Il est donc question de l'emploi pour justifier la désinflation compétitive, mais aussi pour disqualifier toute politique qui s'en écarterait. C'est ainsi un critique de la DP sans la nommer. La temporalité de la finalité de la baisse du chômage représente un enjeu de cette dispute entre administration. Le CGP s'oppose à la Direction de la prévision et à sa politique d'extension des préretraites et de réduction du temps de travail qui entend réduire le chômage à court terme en attendant le retour de la croissance. A l'inverse, la DP se méfie des baisses de cotisations sociales défendues par le CGP. Pour celui-ci, la baisse du chômage est obtenue à moyen terme par la hausse des investissements et de la compétitivité de manière à obtenir des débouchés internationaux pour accroître la production et l'emploi. Lorsque la position du CGP est adoptée par le gouvernement et que les exonérations de cotisations deviennent une idée partagée plus tard dans les années 1980 au sein de la DP (Colomb 2012 pp141-164), la désinflation compétitive se retrouve parée des habits de la modernité dans l'histoire officielle racontée par l'administration. Cette modernité s'oppose à celle la catégorie de « traitement social » du chômage pour nommer les dispositifs de sortie de la population.

En particulier, un chapitre sur « la protection sociale et les finances publiques » traduit les implications de la politique de désinflation compétitive pour la Sécurité sociale :

« La poursuite de la progression des dépenses publiques, et plus particulièrement des dépenses sociales, à un rythme nettement supérieur à celui du PIB, ne peut être envisagée sans de très graves inconvénients » (Rapport du 8^{ème} plan 1983 p78)

Cette hausse est désormais impossible car elle est financée soit par une hausse des déficits publics qui déstabilisent la monnaie et la compétitivité, soit par une hausse des prélèvements obligatoires qui détériore la compétitivité des entreprises et leur capacité à investir.

Le texte du 8^{ème} Plan prend ainsi position pour une hausse des cotisations sociales salariales plutôt qu'employeurs (Ibid. p79) :

« Ainsi que l'ont montré les travaux préparatoires du Plan, les taux de cotisations sociales à la charge des entreprises ne sauraient être alourdis : c'est une condition indispensable pour soutenir l'investissement et améliorer l'emploi. La facilité qui consistait à reporter sur les entreprises les nouvelles charges sociales n'est plus envisageable à moins de créer des tensions

certain nombre de seuils, de telle sorte que cet ensemble d'éléments soit mieux adapté à la variété de situation des entreprises tout en offrant les garanties nécessaires aux salariés ».

fortement préjudiciables au développement de notre appareil productif : le VIII^e Plan doit être l'occasion de cette prise de conscience. Si un ajustement de cotisations était nécessaire, ce devrait être aux bénéficiaires directs des prestations correspondantes de le supporter. »

Cette politique de désinflation compétitive va encadrer la politique des retraites. Mais cet encadrement est progressif, plus progressif que ne l'auraient souhaité certains membres du CGP (cf. Encadre n°3.4 ci-dessous). Nous proposons désormais d'en suivre la mise en place dès 1983 et la compression des dépenses du circuit financier des retraites instaurée par le ministère des Affaires sociales.

Encadré n° 3.4 : la désinflation compétitive au CGP : des scénarios d'intervention sur l'économie tournés vers la hausse de l'investissement et la compression de la masse salariale

La désinflation compétitive est d'une certaine manière planifiée. Elle est pensée comme un projet d'intervention sur des variables économiques à l'échelle de quelques années. Le rapport du IX^e Plan dit refuser les scénarios chiffrés suite à l'échec des projections des VII^e et VIII^e Plan. Mais certains membres de cette administration y ont réfléchi et livrent leurs scénarios dans un article intitulé « analyse quantitative de la stratégie macro-économique du IX^e Plan ». Les auteurs Maurice et Catinat (1984)²⁹¹ y présentent un objectif qui vise à mener un « effort soutenu d'investissement » pour une croissance plus élevée et la fin du déficit du commerce extérieur par la « fixation » des salaires, la hausse de l'épargne nationale et « son orientation vers le financement de la modernisation des activités productives » et enfin la baisse du temps de travail et le développement du temps partiel. Ils détaillent pour ce faire trois scénarios d'évolution des variables économiques, parmi lesquelles les prestations sociales. Celles-ci voient leur croissance ralentir dans les trois cas. Les auteurs proposent aussi de transférer une partie du financement de la Sécurité sociale aux ménages. Ce serait autant d'argent prélevé en moins sur la valeur ajoutée des entreprises et potentiellement redistribué vers l'autofinancement. Le tableau suivant présente cette compression des dépenses de la Sécurité sociale du point de vue des ménages qui voient ainsi la croissance des prestations se réduire progressivement, tout en devant augmenter leur participation au financement de la Sécurité sociale :

Tableau n°3.3 : décélération des dépenses et des recettes du circuit financier de la Sécurité sociale

²⁹¹Joel Maurice est chargé de mission au service économique du CGP de 1978 à 1981. Il devient chef du service économique de 1981 à 1986. Michel Catinat a travaillé avant 1986 dans des services du Premier ministre, du ministère de l'Economie et des Finances. En 1986, il devient conseiller économique à la direction générale des affaires économiques et financières de la commission européenne. Sources : <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/Maurice.pdf>, https://data.bnf.fr/fr/12113086/michel_catinat/, http://www.cercle-ecosociale.eu/files/activites/Compte_rendu_du_dejeuner_du_CEES_19_fevrier.pdf

du point de vue des ménages

Tableau 20. Principaux agrégats du compte des ménages

Taux de croissance annuel moyen du pouvoir d'achat(1)				Scénario PZ						Scénario PY		Scénario Sénat	
	73/67	79/73	83/79	1984	1985	1986	1987	1988	moyen. 9 ^e Plan	1988	moyen. 9 ^e Plan	1988	moyen. 9 ^e Plan
Salaire net par tête (2)	5,5	3,1	0,9	0,4	1,2	1,5	1,5	1,5	1,2	1,7	1,0	0,6	0,4
Prestations sociales	7,5	8,3	4,4	4,3	3,4	3,0	3,0	2,9	3,3	2,9	3,3	2,9	3,0
Impôts directs dont :	8,0	8,0	5,8	12,2	7,1	6,3	3,4	4,6	6,7	3,1	7,1	3,1	4,2
-contribution du prélèvement pour l'équilibre de la Sécurité Sociale				2,6	3,5	2,3	1,9	1,4	2,5	(3)	(3)	1,5	1,3
Revenu disponible des ménages	6,1	3,9	1,5	0,3	1,2	1,6	1,8	2,3	1,4	1,5	1,0	1,4	1,2

1. Valeurs déflatées par le prix de la consommation des ménages.
2. Pour les salariés travaillant à temps complet.
3. L'absence d'élaboration d'un compte des administrations publiques par la direction de la Prévision sur le scénario PY empêche d'isoler dans la masse des impôts directs payée par les ménages la part des prélèvements pour équilibrage de la Sécurité sociale.

Source : Maurice et Catinat (2004)

A l'issue de ces observations, il s'avère que les éléments centraux de la désinflation compétitive, à savoir la relation causale entre baisse du coût du travail et hausse de l'emploi et la détermination de l'investissement à partir du taux de profit sont déjà présents dans les exercices de planification. Un triple mouvement en faveur de la limitation des prélèvements obligatoires progresse ainsi à partir de 1981 dans les discours experts, patronaux et politiques. Le CGP livre des statistiques et des scénarios²⁹². Le CNPF fait de même. En 1983 François Mitterrand reprend à son compte ces discours portés au sein du gouvernement par Jacques Delors. Cette adoption de la désinflation compétitive en haut de l'agenda gouvernemental va avoir des conséquences très conséquentes sur les retraites.

²⁹² Il en est de même dans le IX^e Plan (1983) pour les années 1984 à 1988.

Comprimer les dépenses de retraites au ministère des Affaires sociales en 1983 : baisse des revalorisations et stabilisation des taux de cotisations patronales

Suite à l'adoption de la politique de désinflation compétitive, la compression des flux de dépenses de retraites est à l'œuvre au ministère des Affaires sociales en 1983. Elle concerne d'abord les revalorisations de pension et est rendue possible par le texte du « décret n°892-1141 du 29 décembre 1982 modifiant les modalités de divers avantages de vieillesse, d'invalidité et d'accident du travail fixés par le décret n°73-1212 du 29 décembre 1973 »²⁹³. Ce décret est en apparence favorable aux retraités. Son article 2 indique en effet qu'

« à titre provisionnel le taux d'évolution de majoration ou de revalorisation est égal au taux d'évolution du salaire brut moyen annuel par tête versé par les entreprises non financières non agricoles qui est prévu, pour l'année considérée (...) et annexé au projet de loi de finances de cette année ».

Or, ce décret va être utilisé pour revaloriser les pensions à un niveau inférieur aux salaires bruts, inférieur aux salaires nets, mais aussi inférieur aux prix. Nous proposons d'étudier la stratégie gouvernementale qui permet ce trou de force imposé par l'adoption de la désinflation compétitive.

Avant 1982 l'indexation était faite sur les salaires nets, qui augmentent généralement moins vite que les salaires bruts²⁹⁴. Le nouveau mode de revalorisation prend effet deux fois par an, au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet. Si la revalorisation est supérieure à l'évolution constatée, l'article 3 précise qu' « il est procédé à un ajustement au 1^{er} janvier de l'année suivante ». C'est à partir de ces ajustements que les revalorisations vont être utilisées pour comprimer les dépenses de retraites, qui seront en fait inférieures à l'évolution des prix entre 1983 et 1986. Cette pratique, lisible dans les archives du ministère des Affaires sociales, est confirmée par Yannick Moreau (Entretien 1), lorsqu'elle évoque une gestion à court terme des dépenses de retraite, qui visait notamment à les limiter en jouant sur leur revalorisation :

«Alors dans les années 1980 jusqu'en 1993, il n'a pas été question de poser un autre principe, mais en pratique on a commencé à changer de principe année après année dans les lois de fiance et les lois de financement de la Sécurité sociale et

²⁹³ « Revalorisation des pensions », classeur « ministre, Revalorisation des pensions, financement de la retraite à 60 ans et politique en faveur des personnes âgées, juin 1981-décembre83 », Marie Laurence Pitois, 12 décembre 1983, cote 19880292, Archives Nationale à Pierrefitte.

²⁹⁴En effet, au cours des années 1970 et surtout des années 1980, les taux de cotisations salariales augmentent régulièrement avec pour conséquence une croissance des salaires bruts supérieurs à celle des salaires nets.

on est passés année après année de, c'est compliqué parce que parfois il y a eu un petit intermède il y a eu une année sans par exemple, on est passés d'une indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix. »

Ce changement de mode d'indexation dans les faits est selon elle lié à la désinflation compétitive :

« Les questions d'indexation étaient très importantes. Et bien entendu, ce n'était pas envisageable (...) parce que ce n'était pas pensé comme ça à l'époque, ce qu'on pouvait faire à l'époque c'était une espèce de désinflation compétitive qui était déjà extrêmement difficile, mais on allait pas modifier les règles d'indexation des retraites comme ça, donc on le faisait, ça a commencé à se faire, non pas en 81 (...), mais (...) pendant le premier septennat et même avant 1986, par décision annuelle on a commencé à dire que l'index de revalorisation des retraites et de ce qu'on appelle les salaires portés aux comptes (...).

On faisait pas une politique de gestion des retraites, on faisait une politique économique générale. Ce n'était pas lié à des prévisions démographiques, c'était lié à la politique de désinflation compétitive. (...)

Vous pouvez mettre que l'indexation à partir des années 84, et pour la plupart des années, on était déjà passé de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix, mais que ça n'avait pas été dans un débat public, et que de toutes façons ces questions d'indexation n'étaient pas comprises par les politiques, alors par l'opinion publique... »

Ainsi, au sein de l'administration sociale, l'interprétation du texte du décret par le gouvernement s'écarte de l'esprit du texte, tout en conservant sa lettre. Il s'agit de retenir, pour l'indexation des pensions, un indice prévisionnel des salaires bruts, et non pas un indice des salaires bruts constatés. En effet, l'indice prévisionnel est choisi par le gouvernement, et s'avère alors inférieur à l'indice constaté. Ce détournement de l'esprit du décret est rendu possible par l'absence de désignation d'un indice des salaires bruts de référence dans son texte.

En 1983, Marie-Laurence Pitois Pujade, conseillère technique au ministère des Affaires sociales a conscience de l'utilisation de ce flou juridique allant dans le sens d'une compression des dépenses de retraite. Elle écrit une note datée du 12 décembre 1983 où elle relate que les hausses de pension ont été de 10,4% en 1983. La loi de finances prévoyait une hausse de 7,9%, alors que la hausse des salaires bruts constatée a été de 15%. Elle écrit que cette indexation faite à partir d'un indice prévisionnel des salaires bruts a permis de faire des économies en 1983, et le permettra certainement en 1984 :

« Le changement de mode de revalorisation a permis de faire une économie de 5 Milliards environ en 1983, et induit une économie de 11 Milliards environ en 1984 ».

Ce constat posé, Marie-Laurence Pitois met en garde contre de possibles hausses de pensions en 1984, de manière à ce que celles de 1983 correspondent aux prévisions gouvernementales. Elle conseille aussi de ne pas ajuster à la baisse les revalorisations de 1984, afin de ne pas attirer l'attention sur la fragilité juridique du décret de 1982. Nous pouvons lire au travers de cet argumentaire la position de certains acteurs, que Marie-Laurence Pitois ne cite pas, mais qui défendent une hausse minimale des pensions pour l'année 1984 de 1,8%, contre 2,2% selon les prévisions gouvernementales. Cette discussion qui se déroule au sein du cabinet du ministère des Affaires sociales signale aussi un débat sur la compression des dépenses de retraite à appliquer, étant donné ce que permettrait de faire le décret de 1982.

Finalement, le choix est fait de relever les pensions de 1,8% au 1^{er} janvier 1984 et de 2,2% au 1^{er} juillet 1984. Le communiqué sur le « relèvement des pensions »²⁹⁵ stipule ainsi que « ces revalorisations sont conformes aux orientations arrêtées par le gouvernement en matière de salaires et de prix et assurent une progression en masse annuelle des retraites identique à celle des salaires sur les deux années 1983 et 1984 ». Ce passage omet probablement volontairement ainsi de préciser que la progression des retraites sera identique de la sorte à celle des salaires bruts, tels que *prévus* dans la loi de finances, et inférieure de moitié à l'évolution constatée en 1983.

C'est ainsi une version plus restrictive qui l'emporte, afin de réduire les dépenses d'environ 600 millions de Francs, en plus des 5 milliards pour 1983 et des 11 milliards pour 1984 dus à l'écart entre les taux prévus par le gouvernement et l'évolution réelle des salaires bruts. Le changement de mode d'indexation sans l'afficher possède ainsi de puissants effets financiers²⁹⁶.

La stratégie gouvernementale de jouer sur la plasticité de l'interprétation du texte du décret de revalorisation fait suite à l'adoption de la désinflation compétitive. Un décret dont l'application devait induire une hausse des retraites supérieure aux salaires nets est en fait utilisé, nous le verrons dans la suite, pour les faire évoluer à un niveau inférieur aux prix et donc aux salaires nets.

La compression des dépenses de retraites par l'usage d'un indice de revalorisation n'est pas décidée au ministère des Affaires, mais de la présidence de la République. Son imposition illustre le peu d'autonomie attribué au ministre des

²⁹⁵ Ibid. document « Communiqué, relèvement des pensions », ministère des Affaires sociales et de la solidarité nationale, service de presse, 30 décembre 1983, cote 19870251/6, Archives nationales à Pierrefitte.

²⁹⁶ Yannick Moreau qui est conseillère sociale à la présidence de la République relate ainsi l'importance de l'indice d'indexation pour les pensions et aussi les salaires portés au compte.

Affaires sociales et à l'administration sociale dans la définition du contenu des politiques de retraites. Ainsi, dans une note du 8 septembre 1983, Marie-Laurence Pitois évoque un « argumentaire cotisation vieillesse »²⁹⁷. Pour faire face aux déficits prévisionnels de la Sécurité sociale de 1983 et 1984, les projets du gouvernement hésitent en effet entre une hausse des recettes par un prélèvement de 1% sur tous les revenus et une nouvelle cotisation. L'auteure souhaite voire cette hausse de recettes versée à la branche vieillesse, qui connaît alors le plus déficitaire des « soldes prévisionnels ». Cependant, elle précise que cette cotisation devrait être à la charge des salariés, de manière à augmenter leur « effort contributif »²⁹⁸, mais aussi surtout l'« engagement gouvernemental s'oppose à une augmentation des charges des entreprises ». Cet engagement est également confirmé par François Mercereau (Entretien 2 non enregistré) qui devient directeur de la Sécurité sociale en 1983. Selon lui, après le tournant de la rigueur « les gouvernements ont tout fait pour éviter d'augmenter les cotisations patronales ». Il précise que ce n'était pas un « accord » avec le patronat, mais plutôt un « axiome » afin d'« essayer de préserver la compétitivité de l'économie française ».

Le début de la décrue des préretraites : la désinflation compétitive remplace progressivement l'ajustement de la population active

La retraite à 60 ans en 1983 signe la fin des dispositifs de la garantie de ressources à l'horizon 1993 (Chapitre II, II). Les personnes bénéficiant des contrats de solidarité en 1983 ont en effet au minimum 55 ans. Ils atteindront l'âge de 65 ans en 1993, date à laquelle les dernières garanties de ressources prendront fin. Les consultations menées par Pierre Bérégovoy permettent de repérer l'engagement pris par le ministre de ne plus augmenter les prélèvements obligatoires lors de ses échanges avec le président du CNPF.

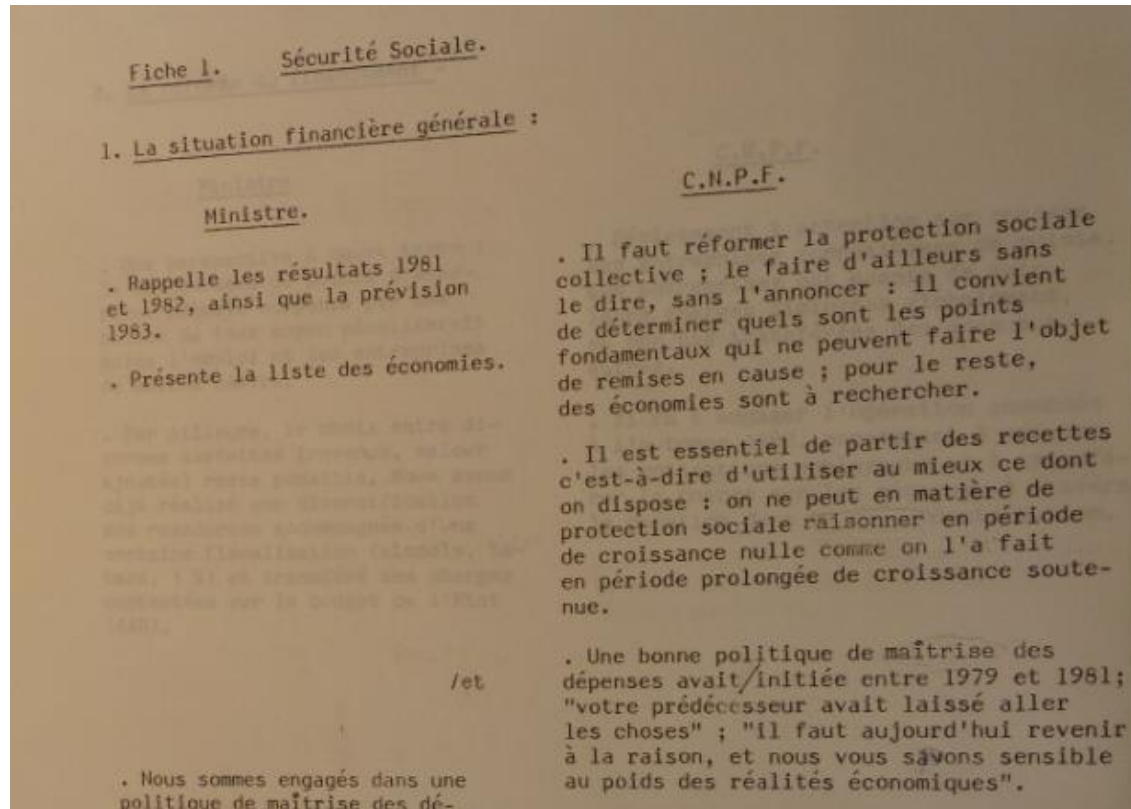
En 1983, alors que la politique de l'emploi par l'ajustement de la population active perd en légitimité, une autre politique d'emploi la remplace comme nous l'avons vu : la politique de désinflation compétitive est installée. Ses contraintes et ses objectifs sont diffusés dans les ministères et les administrations. C'est le cas au ministère des Affaires

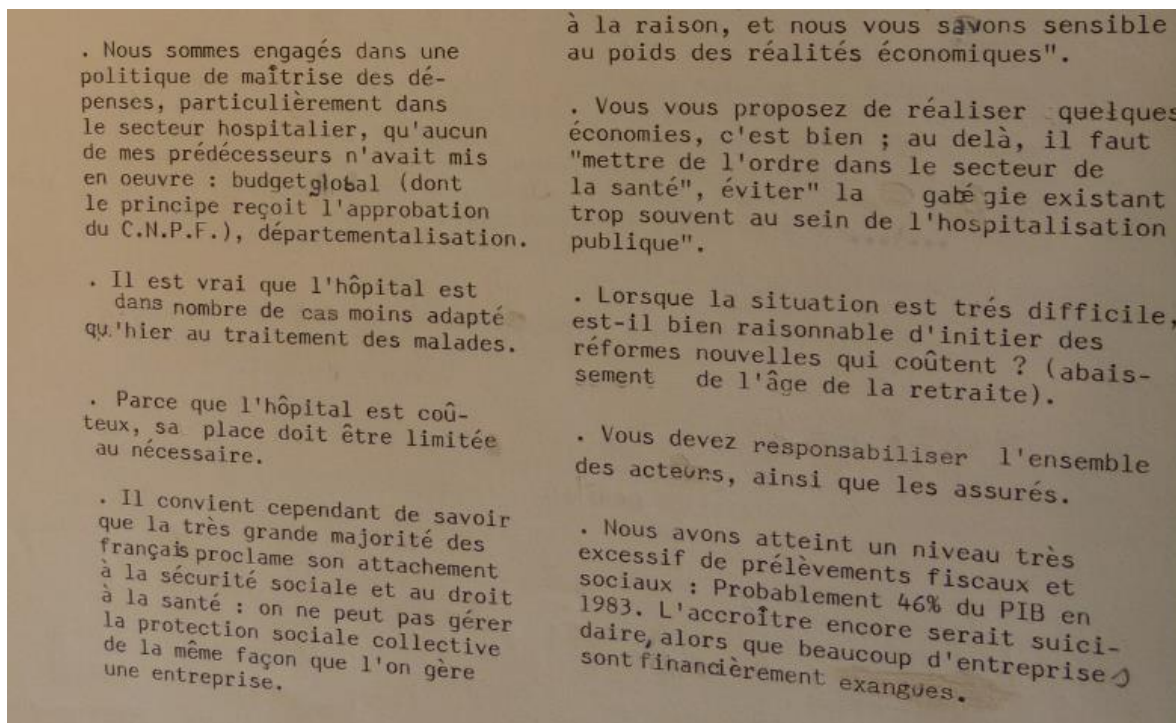
²⁹⁷Ibid., document « Argumentaire cotisation vieillesse », MAS, Cabinet du ministre, le conseiller technique, Marie-Laurence Pitois, 8 septembre 1983.

²⁹⁸ L'usage de la contributivité pour compresser ou réduire les revenus des salariés et des retraites représente une ressource argumentative utilisée au sein de l'administration au long des années 1980. Nous aborderons cet usage plus en détails dans le chapitre IV.

sociales. Le ministre Pierre Bérégovoy reçoit les syndicats et le patronat en 1983 pour discuter des projets de réformes sociales en cours. Il déclare au CNPF que le gouvernement a décidé de réduire les préretraites, de les rendre plus difficilement accessibles. Il ajoute que la décision a été prise par la présidence de la république de réduire les prélèvements obligatoires. Cet objectif de maîtrise et de réduction des prélèvements obligatoires infuse toutes les politiques sociales du gouvernement. Il s'agit de ne pas trop augmenter les prestations et d'éviter d'augmenter les taux de cotisations patronales. Voici quelques extraits du document de compte-rendu réalisé au ministère des Affaires sociales de l'entrevue entre le ministre Pierre Bérégovoy et le président du CNPF Yvon Gattaz. Ils permettent d'observer les ressources argumentatives du CNPF pour essayer d'influencer le gouvernement : baisser les dépenses de la Sécurité sociale du fait du contexte de crise économique et des risques de faillite des entreprises :

Illustration n°3.1 extraits d'un compte-rendu d'une entrevue entre Pierre Bérégovoy et Yvon Gattaz le 28 mai 1983





Source : « Concertation avec les partenaires sociaux. Rencontre entre le Ministre et une délégation du CNPF conduite par M.Gattaz, mercredi 18 mai à 15h30. Fiche 1 : Sécurité sociale. Fiche 2 : Travail-Emploi », Le conseiller technique Gilles Cazenave, Cabinet du ministre des Affaires sociales, 28 mai 1983, Dossier : « Concertation avec les partenaires sociaux. Fiches de comptes-rendus », Classeur : « cabinet Bérégovoy, mai juin 1983, Sécurité sociale : concertations avec les partenaires sociaux suite au plan d'action de mars 1983 », cote 19880292/5, Archives Nationales à Pierrefitte

Lors de ces consultations avec les partenaires sociaux, le ministre des Affaires sociales relate à la CFDT le revirement gouvernemental sur les préretraites par les contrats de solidarité lancés un an et demi auparavant²⁹⁹ : « le coût des préretraites est très élevé : l'orientation définie par les pouvoirs publics est désormais de limiter sensiblement le champ d'application des contrats de solidarité pré-retraites, et d'envisager leur suppression ».

Au cours des décennies 1980 et 1990, tous les dispositifs de préretraite que Pierre Bérégovoy désignait en 1983 comme devant être éteints voient leur nombre de bénéficiaires diminuer. Bruno Palier qualifie ce changement de « structurel » et

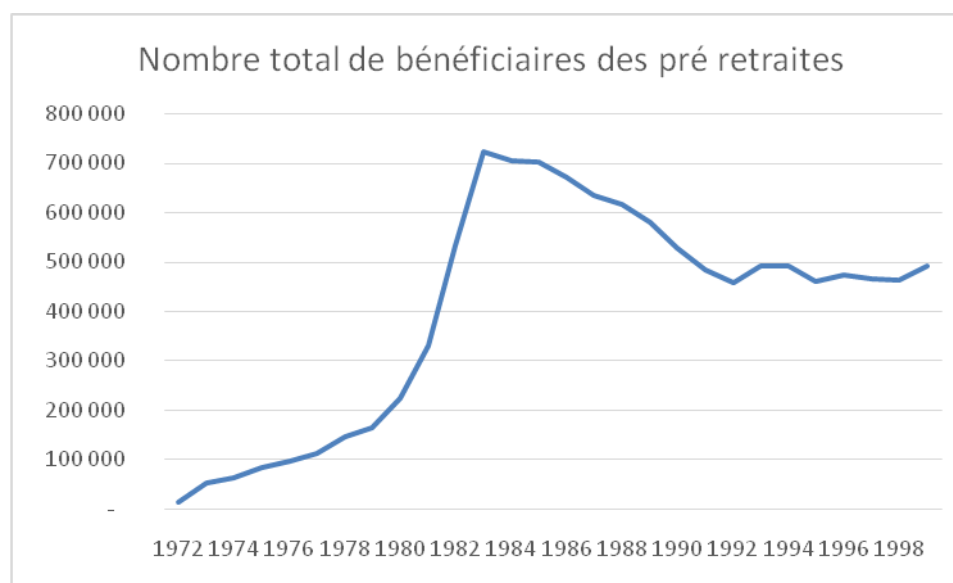
²⁹⁹ « Concertation avec les partenaires sociaux. Rencontre entre le Ministre et les partenaires sociaux (délégation conduite par Edmond Maire), Mardi 17 mai à 9 heures, Fiche 1 : Sécurité sociale. Fiche 2 : Travail-Emploi », Le conseiller technique Gilles Cazenave, Cabinet du ministre des Affaires sociales, 24 mai 1983, Dossier : « Concertation avec les partenaires sociaux. Fiches de comptes-rendus », Classeur : « cabinet Bérégovoy, mai juin 1983, Sécurité sociale : concertations avec les partenaires sociaux suite au plan d'action de mars 1983 », cote 19880292/5, Archives Nationales à Pierrefitte.

de « tournant des années 1990 » (Palier 2010 Chapitre 5 p20), pour désigner les actions des gouvernements visant à mettre fin aux dispositifs de pré retraite et de « traitement social du chômage » par des contrats subventionnés par l'Etat :

« À la fin des années 1980, le coût de ces politiques apparaît cependant trop élevé. L'ordre du jour est au repli, il faut diminuer les dépenses publiques en matière de traitement social et d'indemnisation du chômage. Le financement public des préretraites est peu à peu limité. On est ainsi passé de 705 000 préretraités en 1983 à 433 000 en 1988. » (Palier 2010 Chapitre 5 p27 faisant référence à Bichot 1997 p132).

Dans le contexte politique français et européen de la fin des années 1980, et des années 1990, les préretraites diminuent tout au long des décennies 1980 et 1990 (Mandin 2007). Le graphique suivant l'illustre pour la France :

Graphique n° 3.3 : nombre total de bénéficiaires des préretraites entre 1972 et 1999



Source : DARES

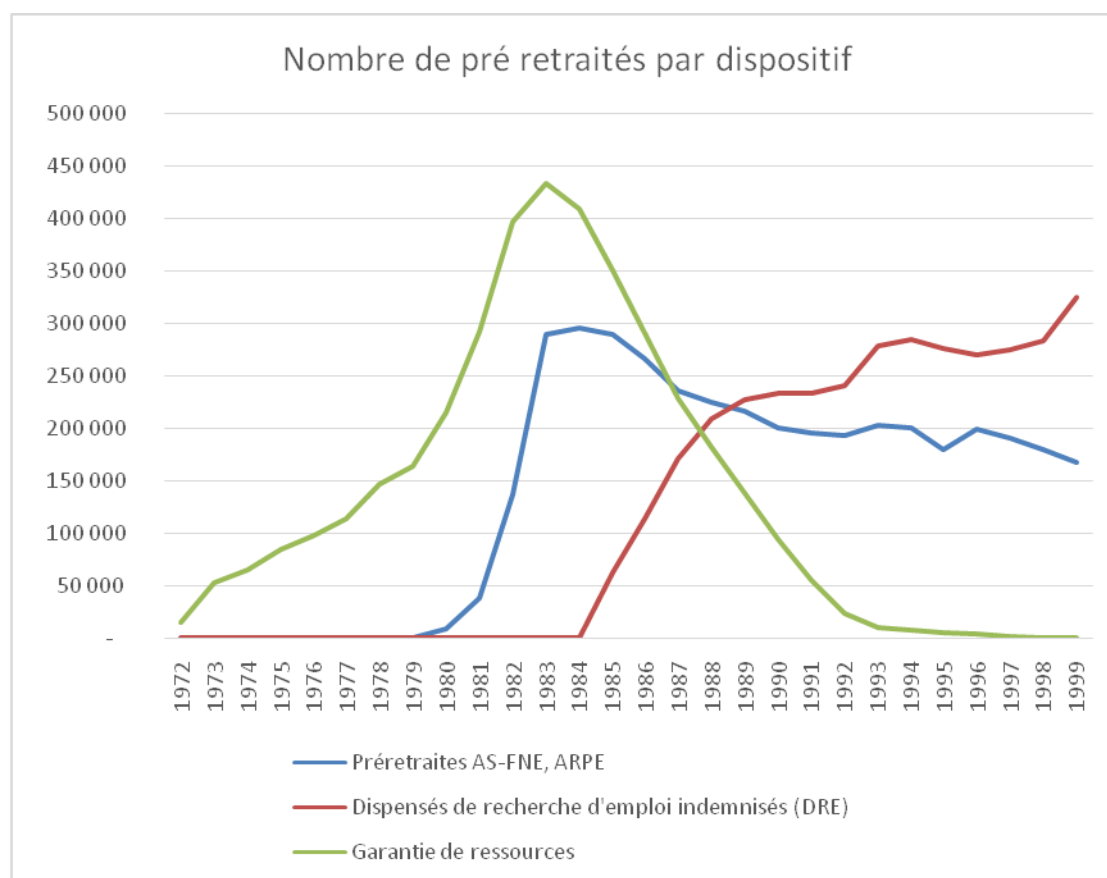
Ce graphique indique un nombre de bénéficiaires des pré retraites qui décroît jusqu'en 1992 où il paraît se stabiliser. Mais le nombre total de pré retraités peut être décomposé selon les dispositifs. Nous constatons alors une forte décade du nombre de bénéficiaires des garanties de ressources, et une décade plus lente des autres dispositifs de préretraite, à l'accès plus restrictif et aux niveaux moins élevés que les garanties de ressources. Ainsi l'Allocation de remplacement

pour l'emploi (ARPE) donne droit à percevoir 65% du salaire brut entre 55 et 60 ans à condition d'avoir cotisé 40 années à la Sécurité sociale (Palier Ibid. p98)³⁰⁰. Seule la dispense de recherche d'emploi (DRE) croît sur la période, à partir de 1984. Mais son classement dans les dispositifs de pré retraite par la DARES peut être discuté. En effet, elle autorise les chômeurs âgés de plus de 55 ans à ne pas suivre le processus de recherche d'emploi. Mais cette dispense ne donne pas droit à des prestations proches d'un niveau comparable à celui des autres préretraites ou des retraites. Les nouveaux dispositifs de sortie d'activité des personnes âgées sont donc plus difficiles d'accès que les garanties de ressources, et offrent un revenu moins important en proportion du salaire perçu. Ils représentent toutefois un élément de l'ancienne politique de l'emploi par l'ajustement de la population active, car les personnes dispensées de recherche d'emploi ne sont pas comptées comme chômeuses.

Le graphique suivant reprend l'évolution des effectifs de bénéficiaires de dispositifs de préretraite, évoquée au paragraphe précédent, entre 1972 et 1999 :

³⁰⁰ Alors que la garantie de ressources nécessitait une durée de cotisation de 10 ans.

Graphique n° 3.4 : Nombre de pré retraités par dispositif de préretraite entre 1972 et 1999



Source : DARES

Cornilleau *et.al* (1990) évoquent « les contraintes économiques et financières apparues dès la mi-1982 » comme raison à la fin des préretraites et des contrats de solidarité. Ces derniers ont effet connu un succès important en 1982 et 1983 : 200 000 personnes en bénéficièrent (Ibid., p102) et les dépenses liées à ces contrats atteignent 11,4 milliards de Francs en 1983. Le gouvernement bloque l'accès aux contrats de solidarité à partir de décembre 1983 (Ibid.) pour limiter ces dépenses. La restriction de l'accès aux préretraites coïncide avec une remontée de taux d'activité et de l'activité des personnes âgées sans que leur taux de chômage baisse pour autant (cf. Annexe 4 sur les évolutions de la population).

Conclusion du II.

Entre 1981 et 1983, les politiques de l'emploi changent. En 1981, la priorité est d'ajuster la population active au volume d'emploi. Le partage du travail par la semaine de 39 heures et l'extension des préretraites aux catégories d'âges situées entre 55 et 60 ans en témoignent. A la Direction de la prévision, les abaissements de cotisations sociales pour encourager les entreprises à embaucher sont considérés avec une méfiance théorique et empirique, quand à la capacité des modèles de prévoir leurs effets.

Deux ans plus tard, en 1983, la stabilisation voire l'abaissement des cotisations sociales, demandés avec insistance par le CNPF, et devenus entre-temps une recommandation de politique de l'emploi, intègrent les injonctions de la politique de désinflation compétitive. Plutôt que de partager le travail pour diminuer le chômage, les priorités des gouvernements deviennent la création d'emploi par l'exportation des entreprises françaises. Avec cet objectif, la rigueur des salaires, des prestations sociales et des prix possède l'avantage d'encourager le crédit par la baisse de l'inflation, et d'augmenter la compétitivité des entreprises en évitant les hausses de coût du travail.

Entre 1981 et 1983, la problématisation dominante des retraites par rapport à l'emploi, au sein du gouvernement et de l'administration, passe de l'ajustement du volume des retraités à l'ajustement du coût des retraites. Cette politique induit une priorité à la compression des dépenses de retraite. Les pensions sont revalorisées à un niveau inférieur aux prix entre 1983 et 1987. Les cotisations patronales sortent du champ des instruments possibles de croissance des ressources du circuit financier des retraites, et ce sont les cotisations sociales salariés, qui compriment de la sorte les salaires nets, ou des taxes et impôts qui viennent financer les déficits prévisionnels des retraites.

Au milieu des années 1980, le cadrage des retraites, construit au sein de l'administration par la jonction du vieillissement de la population plus important à partir de 2005 et la contrainte de la politique de désinflation compétitive intégrée dans les manières de concevoir le contenu des politiques sociales, est en place. Ce cadrage consiste à projeter les déficits des retraites à long terme, à rappeler l'impossibilité de leur financement par des cotisations sociales, et conduit à la fatalité de réformes de compression des dépenses.

En l'espace de deux ans, la politique économique du gouvernement socialiste connaît un tournant. Les administrations internes à l'Etat qui s'occupent de politique économique que sont le Plan et la Direction de la prévision

adoptent la désinflation compétitive. Il en est de même à la Direction du Trésor (Lordon 1997, Lemoine 2011). Il en est de même au sein du gouvernement, où Jacques Delors et Laurent Fabius, respectivement ministres de l'Economie et du Budget, la défendent. C'est aussi le cas du Premier ministre et du président de la République. Nicole Questiaux part du gouvernement. L'administration sociale, qu'elle croit ou non en la nouvelle politique de l'emploi, n'a d'autre choix que de l'appliquer en matière de retraite, par l'exclusion du taux de cotisation employeur et l'austérité dans la revalorisation des retraites. Face à l'adoption de cette politique par des parties influentes de l'administration, la résistance se situe plutôt alors dans les syndicats, notamment à la CGT et, dans une moindre mesure, à la CFDT.

Au final, étudier la fabrication d'une expertise et d'une politique de retraite au début des années 1980, par les archives, permet une nouvelle fois de situer le mode dominant de problématisation du rapport à l'emploi. La condition des personnes âgées, l'échelle de la Sécurité sociale, ne comptent plus ou peu par rapport au problème du chômage entre les années 1981 et 1983. Les luttes de problématisation sur les retraites possèdent ici un intérêt analytique : lorsque des parties de l'administration et du gouvernement sont d'accord sur la manière de problématiser les retraites, la politique des retraites est fabriquée sans rencontrer de résistance importante. Cette nouvelle politique de l'emploi trouve également naissance dans une préoccupation en termes de circuits financiers. Les flux entre circuits sont en effet interprétés selon les acteurs, et lorsque des interprétations se rejoignent, elles gagnent en force, spécialement si les acteurs qui la portent ont accès aux manettes de la modification des circuits. La mise en place de la politique de désinflation compétitive est racontée par Lordon (1997) et par Colomb (2012) comme résultant de la construction d'une doctrine au sein de l'administration qui y devient ensuite dominante. L'accès aux archives de l'UIMM permet de lire la fabrication de cette politique comme le résultat partiel d'une politique d'influence du patronat auprès du gouvernement³⁰¹. Ils ont fait passer dans la loi et dans les contraintes implicites de fabrication de politique publique cette proposition. De la sorte, l'application de la politique de désinflation compétitive résulte de relations sociales avant de répondre de relations économiques. En effet, la croyance dans les effets de cette politique importe peu pour membres de l'administration, car ils sont sommés de l'appliquer

Ce chapitre III permet d'opérer un décalage par rapport à la littérature historique ou la littérature sur la socioéconomie du social. En particulier, plutôt qu'une politique de rigueur qui s'appliquerait aux salaires dans le but de

³⁰¹ La question de l'influence de certaines administrations (la Direction du Trésor, du Budget ou de la Prévision par exemple) sur le gouvernement dans sa décision d'adopter la désinflation compétitive reste posée en l'état actuel de la littérature

juguler l'inflation, il convient de comprendre cette nouvelle politique économique comme un basculement de force entre des groupes d'acteurs qui s'opposent sur les manières de résoudre le problème du chômage. L'ajustement de la population active perd en force en 1983 alors que la désinflation compétitive est décidée par le président de la République.

Un lien généalogique est aussi au cours de ce chapitre III entre politique de la désinflation compétitive et politique de retraite. C'est bien en raison de la maîtrise de l'inflation et des prélèvements obligatoires qu'est pratiquée de manière discrète une indexation inférieure aux prix dès 1983 au ministère des Affaires sociales. Nous sommes alors dix ans avant 1993 et le passage pour une durée de 5 ans dans la loi de l'indexation sur les prix. Avant que le cadrage des retraites liant démographie et désinflation compétitive, l'application de cette dernière porte déjà ses conséquences sur l'évolution du montant des retraites, dont la compression commence en 1983. Il est possible d'analyser les mesures de 1982 et 1983 comme « plan de rigueur » ou un « plan de redressement de mars 1983, de nature conjoncturelle » (Descamps et Quennouëlle-Corre 2018), et poser la question de la nature « libérale » ou « gestionnaire » du « tournant », du « virage » ou « continuum » de 1983. Toutefois, les matériaux étudiés dans ce chapitre invitent à considérer ces mesures non pas comme un retour à l'ordre ou une adaptation des politiques publiques françaises aux « réalités » parmi lesquelles la « contrainte extérieure ». Il s'agit plutôt d'une nouvelle politique de l'emploi ou d'une nouvelle justification des politiques publiques par l'emploi. En effet, la compression de la masse salariale qui débute en 1983 n'est pas un retour à l'ordre d'avant 1981 car les cotisations sociales et les prélèvements obligatoires n'étaient alors pas compressés. De plus, la désinflation compétitive est plus qu'une politique conjoncturelle de rétablissement des comptes de la comptabilité nationale, tel celui de la balance commerciale. Il s'agit d'un véritable programme de gouvernement planifié sur plusieurs mois ou plusieurs années, dans le but d'atteindre des créations d'emplois et dont les retraites font partie en tant que facteur de hausse des prélèvements obligatoires et poids de leur financement dans le coût du travail.

III. La compression du circuit financier des retraites : jusqu'où aller ? Controverse entre les Affaires sociales et le Budget : 1986-1991

Entre les années 1983 et 1987, il ne s'est « pas passé grand-chose » sur les retraites selon François Mercereau (Entretien 2 non enregistré) qui dirigeait la Sécurité sociale³⁰². La mensualisation des pensions qui nécessite un travail informatique conséquent à la CNAV a permis d'économiser des dépenses en reculant la date de paiement des retraites au 25 du mois. Elle a également permis d'économiser en coût de trésorerie, qui serait ainsi passée selon François Mercereau de plusieurs milliards à quelques millions de francs d'intérêts financiers alors que les taux d'intérêt se situaient alors aux alentours de 10%. Ces années correspondent aussi à une revalorisation des pensions par le gouvernement inférieure au niveau des prix. Il s'agissait selon François Mercereau de ne pas fixer de règle de revalorisation, de manière à pouvoir l'adapter aux objectifs annuellement fixés par le gouvernement.

Le contexte évolue fortement durant l'année 1986, point de départ d'une compression accrue du circuit financier des retraites. La formulation d'un problème des retraites au sein de l'administration, qui conjugue vieillissement de la population et croissance des recettes inférieure à celle des dépenses, dans un contexte d'impossibilité de hausse des taux de cotisation aboutit à prévoir et alarmer sur d'importants déficits à long terme. Le problème du déficit ainsi formulé se situe à partir des années 2000. Pour éviter cette catastrophe annoncée dans ces rapports, les travaux de l'administration vont proposer un ensemble de solutions, qui se situent toutes dans le cadre de la politique de désinflation compétitive. Un consensus se dessine alors dans ces travaux sur la nécessité de comprimer les dépenses de retraite, mais l'étendue de cette compression fait débat au sein de l'administration, notamment entre la DB et la DSS. Cette dernière, pendant quelques années défend une hausse modérée des taux de cotisations, avant que cette option ne soit évacuée par la parution du rapport sur le Livre blanc en 1991.

L'année 1987 voit, de plus, l'indexation des pensions sur les prix révélée à demi-mots dans le débat public. En 1986, le Conseil d'Etat a refusé la validité du décret de décembre 1982 sur l'indexation des pensions sur les salaires bruts, au motif qu'aucun indicateur n'était précisé. Désormais, l'indexation n'est plus fixée dans les bureaux du ministère des Affaires sociales, mais par des lois annuelles votées au Parlement.

³⁰² Il a été directeur de la Sécurité sociale entre 1983 et 1987.

Dans cette partie, nous revenons sur le contexte politique et économique de l'année 1986 (III.1), puis sur la nouveauté relative du mode d'indexation à partir de 1987 (III.2), sur les travaux et les controverses de l'administration portant la compression du circuit financier des retraites (III.3). Nous revenons enfin sur les positions patronales et syndicales par rapport aux travaux de l'administration (III.4) et ainsi sur la position de ces acteurs par rapport au cadrage proposé par cette dernière.

III.1 Le contexte politique et économique de 1986 : profiter du déficit de la Sécurité sociale pour compresser davantage ses dépenses ?

Les élections législatives de 1986 accordent une majorité de parlementaires aux partis de droite, et Jacques Chirac devient Premier ministre en mars. La baisse du coût du travail et des dépenses publiques est à l'agenda politique du gouvernement. Jacques Chirac prolonge la politique de désinflation compétitive, tout en insistant sur une rupture que l'arrivée de la droite provoquerait par rapport au gouvernement socialiste précédent. Juste après les élections législatives remportées, alors qu'il est le nouveau Premier ministre, il dit lors de son passage dans l'émission *L'heure de vérité*³⁰³ :

« Une politique d'emploi est une politique d'ensemble. Et je le répète, toutes les mesures que nous prenons, toutes, sans exception, même si a priori elles apparaissent éloignées, n'ont qu'un objectif, c'est de s'intégrer dans un ensemble cohérent tendant à permettre aux entreprises de créer des emplois. (...) Il faut qu'elles développent leur activité, pour cela, qu'elles y soient incitées, qu'elles aient confiance, qu'elles aient le sentiment que si elles se développent et qu'elles ont des difficultés demain, elles ne seront pas pour autant sanctionnées, alors ça évitera bien des licenciements, alors ça permettra de recruter à nouveau, et pas seulement des jeunes, car il est des postes qui doivent être recrutés parmi des hommes ou des femmes d'expériences. »

« je fais un appel solennel à tous ces chefs d'entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, artisanales, commerciales, industrielles, libérales, qui ont 2, 3, 5 salariés ou davantage aussi, bien sûr, je fais un appel à eux pour dire : vous pouvez avoir confiance, vous ne serez pas déçus ni sanctionnés. Ce que nous voulons, c'est que vous investissiez votre argent, votre imagination, pour créer les emplois dont on a besoin. »

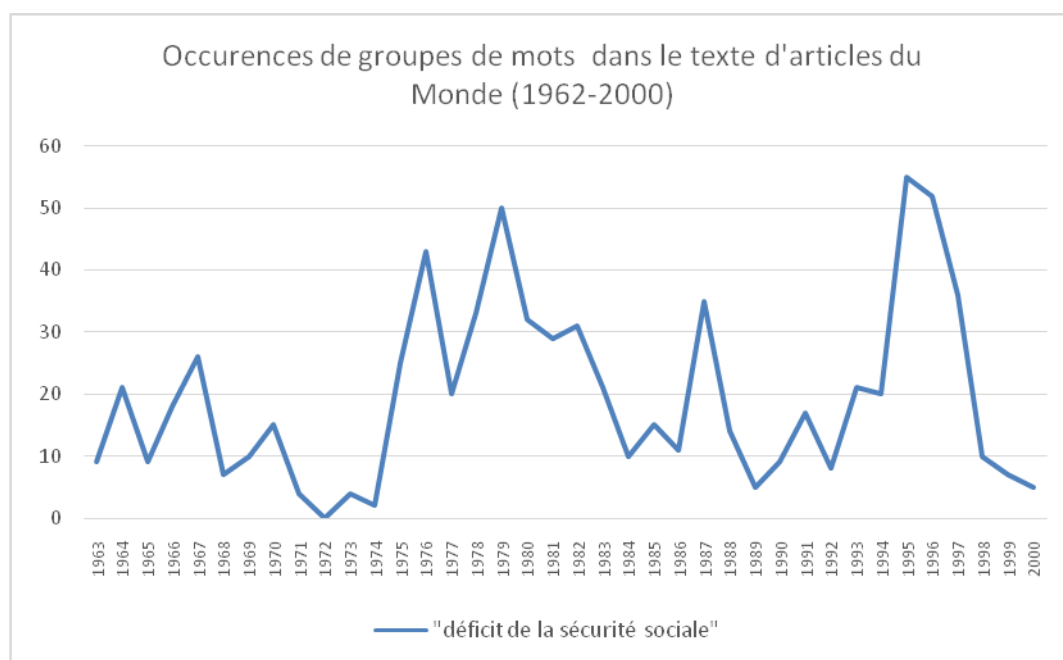
³⁰³ « Jacques Chirac dans l'Heure de vérité », 23 avril 1986, source : https://www.youtube.com/watch?v=D8j6_mRZMVg, consulté le 11/09/2020.

Au CNPF, ce programme gouvernemental satisfait les dirigeants. Depuis 1981, la répartition de la valeur ajoutée se déplace vers les profits, et tout indique dans le programme de la droite que ce mouvement va se poursuivre par des mesures favorables au patronat. A l'Assemblée permanente du CNPF du 18 mars 1986, Yvon Gattaz déclare ainsi que les « mesures économiques et sociales » annoncées « reprennent nombre des propositions formulées par nous depuis plusieurs années avec opiniâtreté ». Outre la liberté des prix et des marges, et la suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique, il est aussi question de « l'abaissement significatif des charges des entreprises »³⁰⁴. La politique de désinflation compétitive serait ainsi encore plus tournée vers la hausse du profit des entreprises, avec la liberté des prix et la baisse annoncée des taux de cotisations sociales.

Le gouvernement porte dès 1986 des projets de réforme de la Sécurité sociale (Palier 2005 Chapitre 4 : 33) et trouve dans son déficit qui s'annonce une ressource argumentative pour les justifier. Cette année, la Sécurité sociale va connaître un déficit et un manque de trésorerie si rien n'est fait pour le financer. Ce possible déficit est médiatisé de manière importante, comme l'indique le graphique suivant, qui compte le nombre d'articles comprenant au moins une fois les termes « déficit de la Sécurité sociale » dans les articles du Monde entre 1960 et 2000 :

³⁰⁴ Archives Nationales cote 617 AP 42, dossier « Assemblée permanente, réunions 1986 », sous-dossier « Assemblée permanente, réunion du mardi 14 janvier 1986 à 10h15 », document « Assemblée permanente, séance du 18 mars 1986 à 10h15, exposé du président Gattaz : orientation de la politique générale du CNPF », CNPF.

Graphique n°3.5 : occurrences du groupe nominal « déficit de la Sécurité sociale » dans les articles du Monde entre 1962 et 2000



Source : Le Monde, Europresse

Le pic de 1986 correspond à un des épisodes de « dramatisation », tels que Bruno Palier (2004, 2005) ou Juven et Lemoine (2018) les mentionnent³⁰⁵. Le gouvernement et l'administration dresseraient ainsi une situation de la Sécurité sociale plus mauvaise qu'elle ne l'est, afin de préparer « l'opinion » aux réformes des retraites. Dramatisation et pédagogie de la part du gouvernement et de l'administration sont de la sorte des tentatives de contrer l'attachement de la population, manifesté à travers les nombreuses enquêtes d'opinion, à la Sécurité sociale et à la préférence d'une hausse des cotisations plutôt qu'une baisse des prestations (Palier 2010 p182 et pp184-186). Les années 1986 et 1987 correspondent ainsi à des années où cette volonté gouvernementale de pédagogie est exprimée au travers d'un rapport des « sages de la Sécurité sociale » et l'organisation d'Etats généraux de la Sécurité sociale dans les départements. De 1986 à 1989 de multiples rapports sur la Sécurité sociale sont publiés, chacun proposant une compression des dépenses

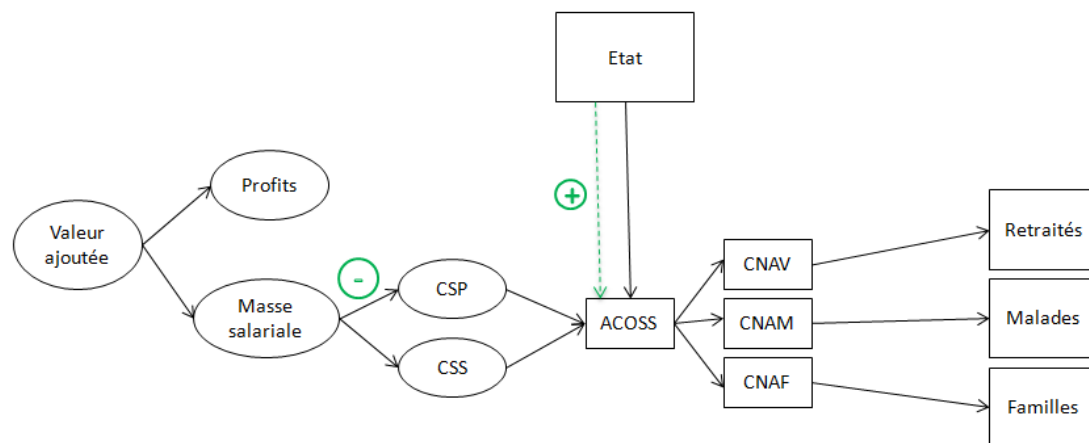
³⁰⁵ Bruno Palier (2005 Chapitre 4 : 33) relate cet épisode en citant un discours du ministre des Affaires sociales : « Philippe Séguin inaugure ainsi une campagne de dramatisation de la situation de la Sécurité sociale : cette dernière, en passe de devenir un « bateau ivre », serait au bord de la « faillite » Des mesures d'économies et d'autres permettant de trouver de nouvelles recettes semblent alors s'imposer »

du circuit financier des retraites et parfois des dépenses. Dramatiser pédagogiquement le déficit de la Sécurité sociale pour en comprimer son circuit financier, voici au cours de ces années de la deuxième moitié des années 1980, un enchaînement argumentatif qui se retrouve tant dans les discours gouvernementaux que les rapports de l'administration, selon des formes plus ou moins expertes.

Ces années, à partir de 1986, correspondent aussi à la mise en place d'exonérations de cotisations patronales, notamment pour les premières embauches, ou l'embauche de chômeurs de longue durée. Certaines de ces exonérations représentent des manques à gagner pour la Sécurité sociale, principalement au niveau des allocations familiales. Mais les retraites sont aussi concernées : d'une part car les exonérations liées à certains contrats de travail concernent toutes les branches de la Sécurité sociale, d'autre part car la baisse des rentrées d'argent vers les allocations familiales réduit les possibilités de transferts des excédents de cette caisse vers les retraites ou la maladie qui rencontrent régulièrement des déficits prévisionnels.

Au niveau du circuit financier de la Sécurité sociale des retraites, ces années correspondent à la mise en place d'une nouvelle connexion entre le budget de l'Etat et le régime général, et à ralentissement de la croissance des flux partant des entreprises vers ce dernier. La modification du circuit financier est la suivante à partir de 1986 :

Schéma n° 3.2 : circuit de la Sécurité sociale incluant les exonérations de cotisations sociales en 1968



Lecture : les exonérations de cotisations sociales décidées à partir de 1986 concernent essentiellement les taux de cotisations patronales qui sont abaissés. Ce « manque à gagner » de cotisations pour l'ACOSS est partiellement compensé par l'Etat.

NB : le signe (-) sur le schéma ne signifie pas forcément une baisse en valeur absolue des cotisations patronales, mais plutôt une décélération de leur croissance.

Cette nouvelle connexion du circuit financier de la Sécurité sociale des retraites au budget de l'Etat est en place à partir de 1986. Le montant des exonérations augmente progressivement, tout comme la compensation partielle de ces compensations par l'Etat. Tout comme les garanties de ressources au cours des années 1970, les contrôles de l'Etat sur les contreparties aux cotisations paraissent faibles dans la deuxième moitié des années 1980. En particulier, les exonérations en l'échange d'une première embauche sont accordées sur une base déclarative.

Les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale donnent des valeurs de ces exonérations et de leurs compensations. Les cotisations d'allocations familles concentrent le plus d'exonérations. Parmi celles liées à la vieillesse une partie est compensée à hauteur de 2,2 milliards de francs en 1991, 2,3 milliards en 1992 et 2,3 milliards en 1993³⁰⁶. Ainsi pour 1992, les compensations par l'Etat représentent 0,8% des recettes de la CNAV. Cette nouvelle connexion

³⁰⁶ Source : Rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale de juin 1994 (CCSS 1994 p34). Plus largement les exonérations totales de cotisations compensées se sont élevées à 11,3 milliards de Francs en 1993, tandis que 9,2 milliards n'ont pas été compensés. Ces dernières représentent 16% du déficit du régime général en 1993 qui s'élève à 57,1 milliards de Francs.

s'insère dans la politique de désinflation compétitive : le coût du travail abaissé encouragerait les entreprises à embaucher, et l'argent qui ne part pas dans les cotisations patronales pourrait servir directement ou indirectement à une hausse de l'investissement.

Cependant la cohérence de ces abaissements de charge ne va pas de soi pour tous les acteurs impliqués dans la définition de la politique de l'emploi. Fabrice Colomb (2012 pp118-134) montre par des archives du Plan et de la Direction de la Prévision, et des entretiens que ces abaissements de cotisations sociales, principalement destinés aux jeunes, font l'objet d'une lutte entre deux ensembles d'acteurs de l'administration sociale d'un côté et du CGP et de la DP de l'autre (cf. encadré ci-dessous).

Encadré n° 3.5 : luttes internes à l'administration sur les exonérations de cotisations sociales à partir de 1988

Fabrice Colomb (2012 pp118-134) relate l'opposition entre deux groupes au sein de l'administration quant aux effets des exonérations de cotisations sociales.

D'un côté, la Direction de la prévision et à partir de 1988 des membres du cabinet du Premier ministre Michel Rocard, et de l'autre les membres du service des affaires sociales du Plan, s'affrontent à propos des effets du salaire minimal sur l'emploi. Cette opposition possède une dimension générationnelle, épistémique et rhétorique. Les premiers acteurs sont arrivés après les seconds dans l'espace de l'administration s'intéressant à l'emploi et au chômage, ils se revendiquent de la macroéconomie quand les seconds ont pour référence l'économie du travail. Les premiers tentent de réaliser leur problématisation de l'emploi et du salaire présentée comme moderne, quand celle défendue au service des affaires sociales du Plan serait un traitement « social » du chômage dépassé.

Le cœur de l'argument des experts du Plan et de la DP se situe dans la relation négative entre niveau du salaire minimum pour les jeunes et chômage. En résumé, les jeunes seraient payés trop cher par rapport à leur productivité. A l'appui de cette proposition, les experts de la DP disent disposer d'études économétriques réalisées en France et aux Etats-Unis, qu'ils portent à la connaissance des conseillers du Premier ministre Michel Rocard. Mais en raison de l'impossibilité politique, selon ces acteurs, d'abaisser le SMIC, les exonérations de cotisations sociales pourraient le faire pour la partie superbrut payée par les cotisations employeurs. Selon eux, les dispositifs d'entrée sur le marché du travail aidés par l'Etat coûtent cher et ne sont pas efficaces. Les membres du Service des Affaires Sociales du Plan sont en désaccord avec eux, car la relation entre coût du travail des jeunes et emplois n'est pas prouvée, avancent-ils, et il faudrait davantage se concentrer sur l'offre de travail et les mécanismes de coordination propre au marché du travail, qu'à son coût.

Marie-Thérèse Join-Lambert, qui a été cheffe du service des Affaires sociales au Plan, est conseillère de

Michel Rocard. Elle aurait servi de contre poids important au traitement «économique » du chômage par le coût du travail au sein du cabinet de Michel Rocard. Si des dispositifs d'exonérations de cotisations existent, ils sont relativement limités : quelques dizaines de milliers d'emplois par an, pour un coût relativement faible pour la Sécurité sociale.

En revanche, l'arrivée de la droite au pouvoir en 1993, avec un programme d'abaissement massif et durable des cotisations patronales sur les bas salaires, modifie les rapports de force entre ces deux groupes de l'administration. Comme pour les retraites, c'est une version maximaliste des projets de baisse des cotisations sociales qui passe dans la loi avec des exonérations sans commune mesure avec les précédentes avec celles commencées en 1986.

III.2 L'indexation sur les prix de Philippe Seguin en 1987 : nouveauté ou continuité ?

Jusqu'en 1986, l'indexation des pensions se fait sur l'évolution des salaires bruts, tout du moins selon le décret de 1982. Dans les faits, elle se fait à niveau inférieur à celui des salaires bruts constatés, mais aussi à celui des prix. En d'autres termes, les retraités voient leur pouvoir d'achat s'éroder au fil des revalorisations. L'arrivée de la droite au pouvoir va changer la situation juridique de l'indexation, sans pour autant modifier la situation constatée des revalorisations, en actant de leur revalorisation sur les prix.

L'arrivée d'un gouvernement de droite suite aux élections législatives de 1986 se produit dans un contexte de déficit prévisionnel de la Sécurité sociale. Le ministre des Affaires sociales doit prendre une décision quant à l'indexation des pensions, car en 1986, le Conseil d'Etat a refusé la validité du décret de 1982 au motif qu'il ne mentionne pas d'indice des salaires bruts dont les pensions devraient suivre l'évolution. Plus précisément, « le Conseil d'État a annulé le 25 juin 1986 un arrêté de revalorisation du 28 décembre 1984, en fondant sa décision sur l'absence de décret définissant l'indice de revalorisation. » (Bridenne et. al 2008).

Philippe Séguin, qui aurait inspiré par le conseiller technique Jean-François Chadelat (Charpentier 2018), choisit alors l'indexation sur les prix. Il adopte une tactique de dissimulation de la décision, en faisant voter la mesure de nuit le 31 décembre de l'année 1986. Le journaliste spécialiste des retraites, François Charpentier, raconte comment Philippe Séguin aurait réagi devant les journalistes qui n'ont pas perçu l'importance de cette décision (1 :31 :18):

« On s'est fait engueuler par Séguin, un 3 janvier, à l'hôtel Intercontinental, parce qu'on avait pas vu que 3 jours plus tôt, dans la nuit du 31 décembre 1987, je crois, il avait changé le mode d'indexation des pensions nuitamment, par vote du parlement. Il a dit, c'est la décision la plus importante que j'ai jamais prise, et vous l'avez même pas vue les journalistes, vous êtes des cons, des nuls... Il nous a insultés. Après j'ai dit : " vous avez raison, mais bon, nous, un 31 décembre, on l'a pas vu passer ce truc-là " ».

Selon François Charpentier, cette décision ouvre le processus de réforme des retraites 5 années avant la réforme de Balladur, qui se s'est attribué ensuite ce changement d'indexation notamment car « personne ne peut revenir dessus » (Entretien) :

« parce qu'il me l'avait dit Séguin. C'est la mesure qui rapporte le plus ! C'était instantané.

-c'était un décret, c'était une loi ?

-c'était une loi, il l'a fait voter au parlement. Mais il a fait le malin. Il a attendu que le parlement soit vidé... les mecs étaient partis boire le champagne pour la nouvelle année. Il a fait voter le machin nuitamment, parce que sinon, il y aurait eu un débat monstrueux ! Et quand les autres sont rentrés... mais personne n'a osé le dire ! »

La ruse occupe ainsi dans le processus de prise de décision politique une place que nous retrouverons tout au long du processus de réforme. Devant l'attachement de la population à la Sécurité sociale, qui préfère une hausse des cotisations, ou un allongement de la durée de cotisation à une baisse des prestations³⁰⁷, les ministres des gouvernements successifs en charge des réformes des retraites alternent entre volonté de conciliation des syndicats et dissimulation des réformes. La discrétion du vote de la loi incluant l'indexation des pensions sur les prix semble avoir porté ses fruits, car aucun des articles du Monde de janvier 1988 ne la rapporte³⁰⁸.

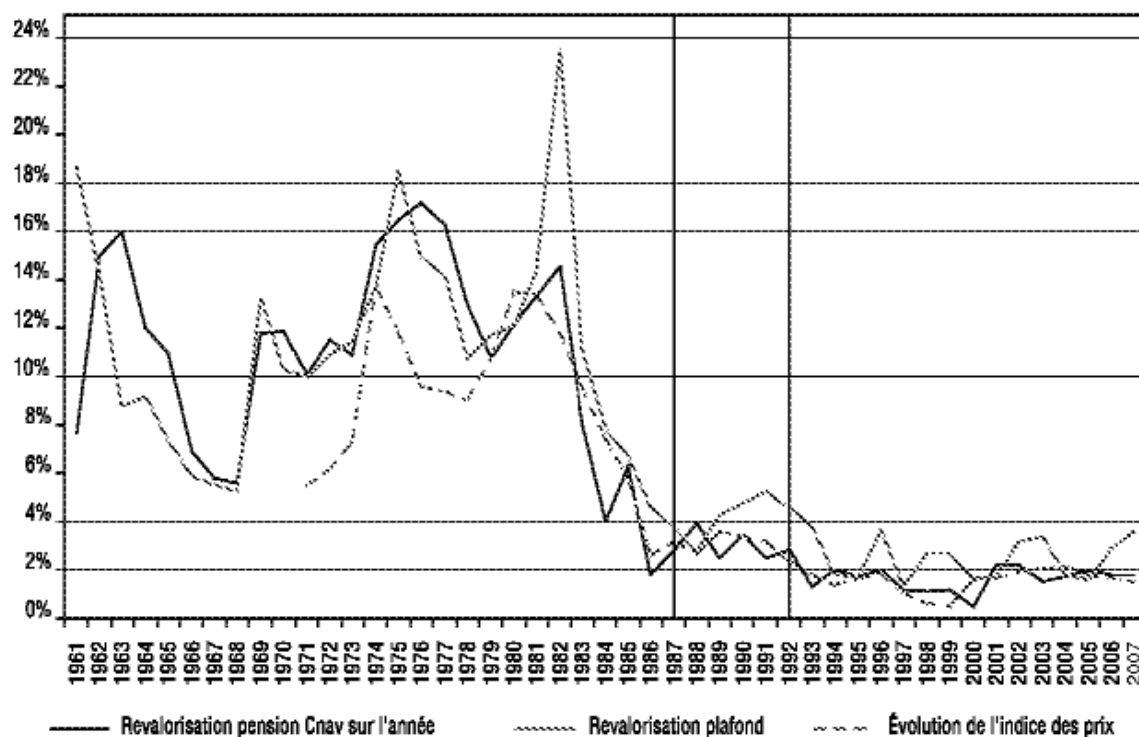
³⁰⁷ Palier (2005) se réfère aux sondages d'opinion réalisés au cours des années 1980 et 1990, notamment par Gaxie (1990 p145). Il écrit ainsi : « L'analyse de ces enquêtes souligne l'incapacité du plus grand nombre à affronter les choix dans les termes qui sont (im-) posés par les spécialistes et les hommes politiques. L'attachement des Français à la Sécurité sociale exprime la volonté de conserver les " acquis " et de s'opposer à leur remise en cause. Il se traduit par une forte réticence devant l'hypothèse d'une diminution des dépenses sociales. Quand cette solution est proposée, seulement 11 % des personnes interrogées se rallient à l'éventualité d'une réduction des prestations de la Sécurité sociale pour résoudre ses difficultés, contre 21 % qui préfèrent une augmentation des ressources, le reste ne répondant pas ou refusant l'alternative proposée ».

³⁰⁸ Ce résultat est obtenu à partir d'une recherche sur les mots clés « indexation et (pension ou retraite) » dans le texte des articles du Monde.

Si la décision de Philippe Seguin est comprise dans la littérature comme l'événement déclencheur des réformes des retraites, il apparaît en fait que la désindexation remonte, nous l'avons vu, à 1983. La ruse mise en place par le gouvernement socialiste consiste alors à choisir de revaloriser les pensions sur un indice des salaires bruts prévisionnel bien inférieur à l'évolution réelle des salaires bruts (cf. Chapitre III, II.2). Les statistiques disponibles présentées par Bridenne et. al (2008) indiquent que cette ruse s'est poursuivie entre 1983 et 1987, comme en atteste le graphique suivant :

Graphique n°3.6 : évolution des revalorisations de pensions, de la hausse des prix (et du plafond de la Sécurité sociale)

Graphique 1. Évolution comparée des revalorisations annuelles des pensions, du plafond de la Sécurité sociale et de l'indice des prix (hors tabac – Insee)



Source : Cnav.

Source : Bridenne et. al (2008)

Il apparaît à la lecture du graphique ci-dessus une forte décélération des revalorisations de pensions. En outre, les revalorisations de pensions ont toujours été inférieures aux prix entre 1983 et 1987 à l'exception de l'année 1985 où ces deux indices ont des valeurs proches, alors qu'au cours des années 1970 les revalorisations sont supérieures aux prix la plupart des années. Ainsi l'arrivée d'un gouvernement de droite au pouvoir en 1986 correspond moins à une rupture dans l'indexation des pensions qu'à une nouvelle manière de décider de sa valeur, chaque année par la loi alors que les

gouvernements socialistes précédents prenaient cette décision par arrêté ministériel. Nous assistons ainsi à une installation plus solide de la politique de désinflation compétitive, car la loi occupe une position supérieure au décret et à l'arrêté dans la hiérarchie des normes juridiques. De plus, le décret de 1982 entrerait en contradiction avec le décret de 1982 et son indexation sur les salaires bruts. Faire passer dans la loi l'indexation sur les prix contribue ainsi à aligner les paramètres des retraites avec la nouvelle politique de l'emploi.

Parallèlement à cet alignement du droit sur une situation de fait qui y dérogeait, une autre tendance se fait jour à partir de 1986 : la publicisation d'un cadrage des retraites dont les défenseurs promeuvent des projets de réforme de compression des dépenses de retraites (défavorables aux salariés), qui prennent appui sur les projections démographiques et l'impératif de la politique de désinflation compétitive. Cette publicisation trouve de nombreux supports dans les rapports sur les retraites qui parsèment les années de 1986 à 1991, que la section suivante aborde.

III.3 Le cadrage des retraites dans les rapports publiés entre 1986 et 1991

Entre 1986 et 1991, différents rapports sont publiés sur la Sécurité sociale ou plus spécifiquement sur les retraites. Ils défendent tous une compression des dépenses de la Sécurité sociale des retraites qui va plus loin que l'indexation sur les prix déjà en vigueur. Ils y ajoutent d'autres leviers : la durée de cotisation et la hausse de la durée de calcul du salaire annuel moyen. Voici ces rapports listés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°3.4 : rapports sur les retraites entre 1986 et 1991 selon leurs auteurs et l'organisation de rattachement des rapporteurs

Année	Rapport	Auteur	Organisation
1986	<i>Viellir solidaires, la solidarité entre générations face au vieillissement démographique : l'avenir des systèmes de retraites</i>	Tabbah L et Ruellan R	CGP
1987	Une projection à moyen terme (1986-1992) du compte des administrations de Sécurité sociale réalisé pour le Sénat		CGP
1987	<i>Evaluation et sauvegarde de l'assurance vieillesse</i>		ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
1987	<i>Rapport du comité des sages</i>	Comité des sages : Laroque, G. Calot, Choussat, P. Laroque, Nora, J. Picot	P J. S. ministère des Affaires sociales
1988	<i>Avant-projet du rapport sur la Sécurité sociale</i>	Yvon Chottard, Commission sociale du Conseil Economique et Social (CES)	CES
1989	<i>Rapport de la commission "Protection sociale" du Xème Plan</i>	Commission de la protection sociale du CGP	CGP
1991	<i>Livre blanc sur les retraites, Garantir l'équité des retraites de demain, rapport au Premier ministre</i>		Administrations
1991	<i>Rapport de la commission Cottave</i>	Cottave et.al	Commission nommée spécifiquement pour ce rapport

Tous ces rapports s'inscrivent dans le cadrage de la compression des dépenses de retraite. Ils représentent ainsi, à l'exception des rapports Chottard et Cottave un corpus public d'expertise produite au sein de l'administration à partir de 1983, mais qui était alors restée interne au ministère des Affaires sociales, des Finances et à l'Insee (cf. Chapitre III, I.1.3).

Le rapport du Comité des Sages représente un exemple de cette production d'expertise. Vieillissement démographique et impératif de la désinflation compétitive s'y retrouvent encapsulés dans des projections. Les hausses de cotisations sociales font parfois partie des mesures possibles pour augmenter les recettes, mais il s'agit la plupart du temps des cotisations salariales.

Le tableau suivant extrait des archives de la CGT retrace les propositions de quelques-uns de ces rapports :

Tableau n° 3.5 : contenu de quatre rapports sur les retraites situés entre 1986 et 1991

Nom du rapport	"Vieillir solidaires" (Tabah Ruellan) Commissariat général au plan, 1986	Commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse, présidée par M. Schopflin, 1987	Comité des sages Etats généraux de la sécurité sociale 1987	Avant-propos de la section sociale du Conseil économique et sociale. Rapporteur : M. Yvon Chottard, Etats	Commission "Portection sociale", Xè Plan présidée par M. René Teulade, 1989
Indexation des pensions	"au même rythme que le revenu des actifs et non plus vite"	"au minimum : une évolution parrallèle au prix. Souhaitable : un lien entre pensions et salaires"	"Mise en place d'un financement proportionnel sur tous les revenus"	"Revaloriser les pensions nettes en fonction des salaires ou revenus professionnels nets"	"Revaloriser les pensions nettes en fonction des salaires nets"
Cotisations	"les augmenter raisonnablement"			"Relever le niveau des cotisations"	"Les augmenter mais modérément"
Autres sources de financement	"Prévoir un financement au-delà des cotisations pour les prestations de solidarité"			à côté des cotisations sur les revenus professionnels. Prévoir un	fiancement est liée à la possibilité de distibguer entre charges contributives et non contributives.
Durée d'assurance - Age de la retraite	"Allongement de la durée de cotisation pour une pensoin à taux plein (40 ans); retaiite à 60 ans réservée aux salariés ayant exercé				
Mode de calcul de la pension	"Plus de contributivité par la prise en compte de l'ensemble de la carrière 'plutôt que les dix meilleures années); non validation,	"Deux attitudes à l'intérieur de la Commission : -remettre en cause la règle des dix meilleures années - maintenir	"Réviser les conditions de validation des trimestres d'assurance et de validation des périodes assimilées.		"Modifier les règles de calcul de la pension sur le salaire des dix meilleures années jusqu'à 25 meilleures années) ou dans

Source : « La retraite. Des droits à défendre et à conquérir », Secteur Santé- Protection sociale-Retraite, Montreuil le 11 février 1991, dossier 1991 La retraite, (cote non inscrite sur le dossier), Archives de la CGT à Montreuil.

Dans le contexte de déficit pour l'année 1986 et de déficit prévisionnel pour l'année 1987, une mission est confiée par le Premier ministre Jacques Chirac à un groupe de « sages ». Le cadrage alliant vieillissement de la population et désinflation compétitive se retrouve dans la lettre de mission, où il demande des mesures équilibre de la Sécurité sociale,

dont les recettes augmentent plus vite que les dépenses et « font peser sur l'économie un poids qui obère son dynamisme », alors que « l'hiver démographique (...) menace notre pays »³⁰⁹. Le cadrage des retraites selon la démographie et la désinflation compétitive est exprimé de cette manière par Jacques Chirac :

« comment assurer l'équilibre de nos régimes vieillesse, notamment par plus de souplesse dans les conditions de départ de la vie active ? »

Cette « souplesse » renvoie ainsi à l'allongement de la durée effective de cotisation du fait de l'impossibilité de la hausse des taux de cotisation.

Ces rapports ont notamment été étudiés par Jean-Marc Dupuis (Dupuis 1989, 1994). Nous proposons d'entrer plus en détail dans la logique du rapport du Comité des sages (étudié notamment avec d'autres rapports par Palier 2005 pp343-345) pour illustrer ce cadrage.

Le comité des sages rend son rapport en octobre 1987³¹⁰. Il y est proposé de réformer le circuit financier de la Sécurité sociale par une séparation des trésoreries des différentes caisses nationales, afin de favoriser la « responsabilité » des gestionnaires ainsi plus enclin à atteindre l'équilibre. Pour les retraites³¹¹, une revalorisation des pensions sur les salaires nets est proposée, comme mesure d'équité entre actifs et retraités. Le rapport préconise ainsi une augmentation de la durée travaillée par trimestre nécessaire à la validation d'un trimestre d'assurance, en critiquant la valeur trop faible des

³⁰⁹ Lettre de mission du Premier ministre Jacques Chirac envoyée à Messieurs les membres du comité des sages, 17 avril 1987, Dossier : « Rapport du Comité des Sages. Octobre 1987 », Classeur : « Etats généraux de la Sécurité sociale. Contributions écrites adressées au Comité des Sages (3 tomes) [1987] », cote 19920633/5, Archives Nationales à Pierrefitte.

³¹⁰ « Il rend auparavant un rapport d'urgence le 15 mai 1987, le comité des sages précise que selon les chiffres de la commission des comptes de la Sécurité sociale, le déficit attendu pour 1987 pourrait être de 24 Milliards de francs, avec une insuffisance de trésorerie de 15 Milliards. Pour 1988, le déficit serait de 40 Milliards avec un besoin de trésorerie de 55 Milliards. Pour y remédier, le comité préconise un « prélèvement exceptionnel et temporaire, portant sur une assiette plus large que les revenus professionnels des assurés du Régime Général ». Cette assiette porterait sur tous les revenus (y compris les retraites, les allocations chômage et les revenus du capital) ou sur le revenu imposable. Le comité recommande la deuxième solution, plus facile à mettre en œuvre que la première, pour rapporter au moins 15 Milliards de francs. ». Source : note de recommandations remise au Premier ministre le 17 mai 1987 signée par les membres du Comité des Sages (Jean Bernard, Gérard Calot, Jean Choussat, Pierre Laroque, Simon Nora, Jean Picot), Dossier : « Rapport du 17 mai 87 », Sous-classeur : « Rapport d'urgence. Version définitive. 17 mai », Classeur : « Elaboration du rapport final – Version diverses – 1 », cote 19920633/5, Archives Nationales à Pierrefitte.

³¹¹ « Chapitre II – l'Assurance Vieillesse, Rapport du comité des Sages, octobre 1987 », Dossier : « Rapport du comité des sages – octobre 1987 », Classeur : « Etats généraux de la Sécurité sociale. Contributions écrites adressées au Comité des Sages (3 tomes) [1987], cote 19920633/5, Archives Nationales à Pierrefitte.

200 heures. Il défend aussi la hausse de la durée de calcul du salaire annuel moyen, qui passerait des 10 aux 20 ou 25 meilleures années dans le régime général. Par ailleurs, un système à point pourrait être mis en place afin d'augmenter la flexibilité de gestion des régimes de retraite et les harmoniser les régimes de base, moyennant quelques « précautions minimales relatives » telles que l'« information des assurés ». La hausse de l'âge d'ouverture des droits dans tous les régimes en jouant sur la durée de cotisation ou l'âge de départ minimal figure aussi dans le rapport pour prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie. Le rapport préconise également de favoriser la progressivité et le cumul des retraites, par rapport à l'emploi, afin de favoriser le report de l'âge de départ en retraite. Les propositions du rapport du Comité des sages se situent ainsi dans une temporalité où l'ajustement des dépenses aux recettes n'est plus demandé, au sein de l'administration, par une augmentation des taux de cotisation (ou alors de manière « modérée »). Les paramètres retenus sont ceux de la durée de cotisation, de l'âge du taux plein, de la durée retenue pour calculer le salaire annuel moyen, ou encore de l'indexation.

Ces propositions de changement de mode d'indexation, de hausse de la durée de cotisation et de la contributivité ne sont pas nouvelles. Elles se retrouvent déjà dans le rapport *Vieillir demain* du Plan publié en 1980. Le message principal réside dans la compression des dépenses pour faire face au vieillissement de la population et à la crise économique.

Mais ce discours de la compression des dépenses appelée par la crise économique et au vieillissement s'approche, par l'activité des experts de l'administration, de la mise à l'agenda des politiques publiques à la fin des années 1980, à mesure que les politiques de l'emploi par la sortie de la population active sont relativisées au profit de la baisse du coût du travail. Nous proposons dans la section suivante de suivre ce schéma de réforme tel qu'il est défendu et discuté de manière plus ou moins prononcée au ministère des Affaires sociales et au ministère de l'Economie.

Nous verrons ainsi qu'en parallèle de l'élaboration de ces rapports se joue une lutte interne à l'administration pour la détermination de l'étendue de la compression : jusqu'où aller dans le freinage des dépenses de retraite ? Faut-il ajouter des recettes au circuit financier ou l'ajustement doit-il se faire seulement par les dépenses ? Ces questions agitent les experts du Plan, et particulièrement de la DSS et de la DB. Nous proposons dans la partie suivante de suivre ces luttes en entrant dans cette controverse principalement par les sources d'archives du ministère de l'Economie.

III.4 La compression du circuit financier des retraites : controverse entre la DSS et la DB entre 1988 et 1991

La compression des dépenses de retraites fait partie des recommandations des rapports officiels sur les retraites. Au sein de l'administration, divers projets de réformes sont élaborés au sein de l'administration sociale et budgétaire. Ils reprennent le même cadrage des retraites que celui des rapports. Mais ce cadrage laisse une marge de manœuvre importante aux acteurs, notamment sur la question de l'indexation dont le choix de la porter des salaires bruts aux salaires nets ou aux prix produirait des conséquences importantes et différentes sur les revenus des retraités et sur les dépenses de retraites³¹². Une controverse existe donc entre administrations, que cette section propose d'aborder. Il y sera question de tentatives d'influence des ministres, d'élaboration de chiffres délibérément faux pour convaincre de réformer en comprimant les dépenses de retraite et de construction d'argumentations morales pour mieux « vendre » ces mesures de compression.

Ainsi la DSS défend une hausse des recettes allouées au circuit financier de la vieillesse au travers d'une cotisation sociale généralisée, voire une hausse des cotisations sociales alors que la DB est défavorable à toute nouvelle ressource en prenant position pour la seule compression des dépenses. Cette controverse entre la DSS et la DB existe au moins depuis 1988, et s'intensifie lors de l'élaboration du Livre blanc en 1990 et 1991.

Dans la suite de cette section, nous proposons de suivre sur ces deux étapes de la controverse à partir des archives du ministère de l'Economie, qui constituent notre source principale pour cette période. Deux périodes se succèdent. L'une correspond aux années 1988 à 1990, où la DB n'est pas d'accord avec la DSS et essaie d'influencer le gouvernement pour faire passer une réforme des retraites. L'autre correspond aux années 1990 et 1991 où la DB et la DSS prennent part à l'élaboration du Livre blanc. La controverse est alors plus directe au travers des réunions de préparation. Mais au cours de cette période, les projets de faire passer une réforme rapidement par le gouvernement continuent à la DB.

³¹² Nous le verrons, la réforme de 1993 inclut l'indexation sur les prix, qui représente la majeure partie des économies réalisées pour le régime général (Bridenne et Brossard 2008).

La DB en 1989 : pour une compression plus forte qu'à la DSS

Des projets de réformes des retraites arrivent régulièrement sur le bureau des directeurs d'administration à la fin des années 1980. Alors que les rapports officiels posent des diagnostics sur la situation présente et future des retraites et présentent des options de réformes (cf. section précédente), la DSS et à la DB procèdent différemment. En leur sein, les experts construisent et défendent des réformes préfabriquées que le gouvernement n'aurait qu'à appliquer.

La direction de la Sécurité sociale propose par exemple une réforme des retraites en août 1988. Elle est discutée par la direction du Budget dans une note de en juin 1989³¹³. La DB s'oppose à la DSS. Elle trouve sa compression du circuit financier insuffisante. La DB défend une prolongation de la durée de cotisation de 150 à 160 trimestres. La DSS propose une revalorisation des salaires portés au compte sur les salaires bruts, et une revalorisation des pensions sur les salaires nets. La DB s'y oppose en optant pour une revalorisation uniforme sur les prix des pensions déjà liquidées, et une liquidation des pensions sur les salaires nets. La direction du Budget approuve en outre la hausse de la durée de calcul du salaire annuel moyen proposé par la DSS.

La DB propose aussi de restreindre davantage les majorations de durée d'assurance et de niveau des pensions pour enfants. Elle s'oppose également à la prise en charge par le budget de l'Etat des prestations non-contributives pour ne pas augmenter les dépenses fiscales. C'est ainsi l'ajout d'un flux supplémentaire, demandé par la DSS, vers le circuit financier des retraites que la DB entend bloquer. Sa stratégie de compression du circuit financier se déplace alors vers les recettes du circuit. Les critiques de la DB dessinent ainsi une position maximaliste de compression du circuit financier des retraites par la DB : pas de nouvelles recettes, plus de compression de dépenses.

Cette opposition est élaborée à partir d'un travail d'observation minutieux des hauts fonctionnaires de la DB envers les propositions de la DSS. Cette activité de suivi menée à la DB, de critique et de contre-propositions. Elle témoigne d'une lutte entre administrations pour la définition du contenu de politiques sociales. Le document suivant

³¹³, « Document : Note d'information, Objet : propositions de réforme de l'assurance vieillesse formulées par la direction de la Sécurité sociale », direction du Budget, 6^{ème} sous-direction, bureau 6C, LA/B/6C/89/412, rédigé par M. Coulomb, 6/6/1989, cote PH 201/96-0004 (16444) (Budget – 6C 4/4), classeur « Réforme de l'assurance-vieillesse Régime général régimes de non-non 6C 9/6/89 », Archives ministère Economie de Savigny-le-Temple

relate ce travail de comptage des économies globales réalisées par chaque mesure de la DSS et de la DB, du point de vue de la DB :

Illustration n°3.1 : comparatif de propositions de mesures de réforme des retraites selon leurs économies

LA/B/6C/89/412

TABLEAU RECAPITULATIF

MSSPS		BUDGET		Commentaires Budget
Propositions	Eco. en 2005 (MdF)	Propositions	Eco. en 2005 (MdF)	
Calcul de la pension sur les 25 meilleures années. <i>Monte en charge progressive (3 ans en 1990)</i>	14,5 14,2	Idem	14,5 14,2	. Mise-en-oeuvre progressive (3 étapes). . Proposition reprise par la Commission du Plan.
Suppression partielle de la bonification de la durée d'assurance pour les femmes ayant eu des enfants (+ 2ans)	3,4	Suppression de la majoration (10 I) et de la bonification (+ 2ans) avec cependant pour cette dernière son maintien pour les familles nombreuses	14,0 Majoration 7 Bonification 14	. La mesure présentée par le MSSPS est modeste et ne remet pas en cause la grande générosité du dispositif actuel. . Nécessité d'une réforme, à cause du projet de directive européenne.
Revalorisation : - des pensions déjà liquidées sur l'évolution des salaires nets ; - des salaires sur les salaires bruts	35,1 27	. Revalorisation des pensions déjà liquidées et des salaires portés au compte sur l'évolution des prix. . Liquidation de la pension sur la base des salaires nets.	35,1 inconnu	. La Commission du Plan a proposé la mesure "MSSPS", assortie d'une liquidation sur la base des salaires nets. <i>Mesure d'équité, venue</i>
Coordination entre régimes. Pisonnement à 100 T de la durée d'assurance tous régimes confondus. 450	4,1	Coordination entre Idem régimes. Pisonnement à 115 T de la durée d'assurance tous régimes confondus.	4,1 3	Pisonnement finalement fixé à 150 T pour le MSSPS, qui par ailleurs hésite devant la complexité de la mise en oeuvre.

LA/B/6C/89/412

- 2 -

Minimum non contributif = création d'une allocation unique financée par l'Etat.	- 1 (d.8 en 1990)			Oui si neutre budgétairement. Dans la proposition du MSSPS le risque budgétaire est de 1 ordre de 3 MdF en 1990
Relèvement de 52 I à 55 I du taux de pensions de réversion Relèvement du plafond de cumul	- 1,5			Non pas relancerait les revendications dans les régimes spéciaux, où le taux reste fixé à 50 I (c'est 2,5 MdF pour un partage à 55% en 1990).
	265	Bénéfice de la pension entière pour 60 trimestres (40 annuités au lieu de 37,5). 444 <i>Monte en charge progressive : 1 T. par génération</i>	2,4 14,7	Conduit à différer l'âge de la retraite pour les personnes ayant commencé à travailler tard. La mesure avait été proposée en août 1988 par le MSSPS, puis retirée. <i>(avec 260 T (7,4 MdF))</i>
		Augmentation de l'âge de la retraite à partir de 1990 (1 T. par génération)		Nécessité d'annoncer la mesure longtemps à l'avance.

Nota: Les mesures 1 et 7 ont des effets liés. Leur application simultanée devrait engendrer des économies limitées à 20 MdF environ.

Proposition reprise par la Commission du Plan

Source : « Note d'information, Objet : propositions de réforme de l'assurance-vieillesse formulées par la direction de la Sécurité sociale, Rédigée par : M. Coulomb, Bureau 6C, 6^{ème} Sous-direction, direction du Budget, 6 juin 1989 », Dossier : « Dossier de presse. 14.0590 », cote PH 201/96-0004, Archives du ministère de l'Economie à Savigny-le-Temple en Seine et Marne (77).

Cette même année, une note de la direction du Budget propose d'augmenter progressivement l'âge de départ en retraite de 60 ans en 1990 à 67 ans en 1999³¹⁴. Mais la mesure qui représente le plus la compression du circuit financier est sans conteste celle de l'indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix³¹⁵, et non plus sur les salaires nets pour les salaires portés aux comptes. Cette mesure présente l'avantage de la « simplicité » selon la DB bien que son inconvénient est de déconnecter les revenus des retraités de ceux des actifs par rapport à l'évolution de l'économie. Le tableau ci-dessous donne quelques exemples de chiffrages de mesures d'économies. Il permet de mesurer l'importance des effets l'indexation à court terme comme à long terme.

³¹⁴ « Réforme de l'assurance vieillesse – Régime général – Fiche n°6 – Passage progressif de la retraite de 60 à 667 ans à partir de 1999 », PH 201/96 -0004 16444, Archives ministère de l'Economie Savigny-le-Temple.

³¹⁵Cette mesure aboutirait à 55 Milliards d'économies en 2005, et à 3,7 Milliards dès 1990 Ibid., Classeur « Régime général », Documents « Réforme de l'assurance vieillesse Régime général Fiche n°0 Revalorisation des pensions », Economie, Finances et Budget, LC/B/6C/89/460, 26/06/89 et « Réforme de l'assurance vieillesse Régime général Montée en charge des mesures d'économies (hors indexation) », LC/B/6C/89/459, 26/06/89, PH 201/96 -0004 16444, Archives ministère de l'Economie Savigny-le-Temple.

Tableau n° 3.6 : mesures d'économies applicables au régime général préconisées par la DB en 1989

Mesures d'économies pour le régime général (Mds de Francs 1989)	1990	1991	1992	1995	2000	2005
"indexation sur les prix et non pas sur les salaires bruts" avec une hypothèse de hausse du pouvoir d'achat des salaires de 2% par an	3,7	7,5	11,2	22,2	39,5	55
Autres mesures d'économies :	0,7	1,8	3	7	15,7	28,1
"passage de 150 à 165 du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux plein" ³¹⁶	0,1	0,9	1,3	3,2	7	14,7
"calcul du salaire annuel moyen sur les 25 meilleures années" au lieu des 10 meilleures ³¹⁷	0,1	0,3	0,8	2,9	7,7	14,2
"validation au SMIC des périodes de chômage"	0,1	0,1	0,2	0,4	0,9	1,5
"suppression de la bonification de 2 ans par enfant"	0,3	0,5	0,7	1,5	2,6	3,6
"plafonnement à 165 trimestres de la durée d'assurance pour tous les régimes confondus"	0,3	0,6	0,9	1,2	2,2	3

Source : Archives ministère Economie Savigny-le-Temple, PH 201/96 -0004 16444.

Le tableau ci-dessus permet donc de mieux comprendre la position de la DB favorable à l'indexation sur les prix, mais aussi l'écart entre les positions de la DB et de l'administration sociale. Ces différentes options se situent dans le cadrage des retraites produit par l'administration, mais de considérables différences existent entre elles. Ainsi, l'indexation sur les

³¹⁶ La hausse du nombre de trimestres et l'extension de la base de calcul du salaire annuel « ont des effets liés » selon la note de la DB. « Leur application simultanée devrait en atténuer les effets. Il en est de même pour les autres mesures ». C'est la raison pour laquelle le total des mesures autres que l'indexation est inférieur à leur somme.

³¹⁷ Ibid.

prix est de loin la mesure la plus efficace à court comme à long terme pour compresser les dépenses. En 1990 elle permettrait d'économiser 3,7 milliards, contre moins d'1 Milliards pour l'ensemble des autres mesures. En 2005, elle représente 55 Milliards de Francs, contre 28 Milliards pour le total des autres mesures.

La DB en 1990 : influencer le ministre de l'Economie, le Premier ministre et doubler la DSS

Le travail réalisé à la DB ne se limite pas au suivi critique des propositions de la DSS et à la formulation de propositions. Les experts de la DB transmettent leurs mesures au ministre de l'Economie par l'intermédiaire du Directeur du budget. L'objectif est que soit ensuite transmis au Premier ministre un projet de réforme des retraites mise en forme selon les canevas de la DB, comme une solution nécessaire et urgente à apporter au problème des retraites. Il s'agit de doubler la DSS quant au contenu de la réforme des retraites. Dans une note adressée au ministre de l'Economie, le sous-directeur du budget Jean-Pierre Marchetti écrit ainsi à propos des mesures de la DSS³¹⁸ :

« la principale critique à adresser à ces propositions est leur rendement financier insuffisant : elles ne comblent que la moitié du déficit prévisionnel, et laissent donc subsister des hausses de cotisation d'environ 3,3 points. Ces hausses restent trop élevées (...) ».

Dans un classeur des archives liées à la préparation du Livre blanc portant sur le « Régime général toutes branches »³¹⁹, deux documents illustrent l'objectif de compression du circuit financier de la Sécurité sociale argumentée à partir de projections à long terme. Nous trouvons une trace de ce travail d'influence dans une note sur « les projections à moyen

³¹⁸ Ibid., « Document « Note pour le ministre p.j. 1DOS Objet : Réforme de l'assurance-vieillesse », Dossier « Régime général », sous-dossier « Chemine Minute du rédacteur » Réforme de l'assurance vieillesse note pour le ministre rédacteur P. Coulomb, S. direction 6C, Annulé 9 janvier 1990 », ministère de l'Economie des Finances et du Budget direction du Budget N°B-6C-89/671, Le Directeur du budget, « Annulé 9 janvier 1990 », Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

³¹⁹ Sous-dossier « Livre blanc II.A.2 Régime général toutes branches », Dossier « Livre blanc Première partie », PH 201/96 -0003 (16443) (Budget -6C 3/4), Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

terme du régime de Sécurité sociale »³²⁰, datée du 23 mars 1990, dont le contenu est ensuite repris par le ministre de l'Economie dans une note qu'il envoie au Premier ministre.

Dans la note de la DB, le choix des mots laisse peu de doute sur la préférence de la DB en termes de réformes. Un scénario est qualifié d'« au fil de l'eau », tandis que l'autre porte le nom de « scénario de gestion plus rationnelle des prestations sociales ». Les deux scénarios incluent d'emblée une indexation des pensions sur les prix, mais le second scénario entraîne un déficit deux fois moins important que le premier. Le tableau suivant résume ces scénarios :

³²⁰ Ibid., document « Projections à moyen terme du régime général de Sécurité sociale » 90-115-6B-GC-LPM, 27 mars 1990, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

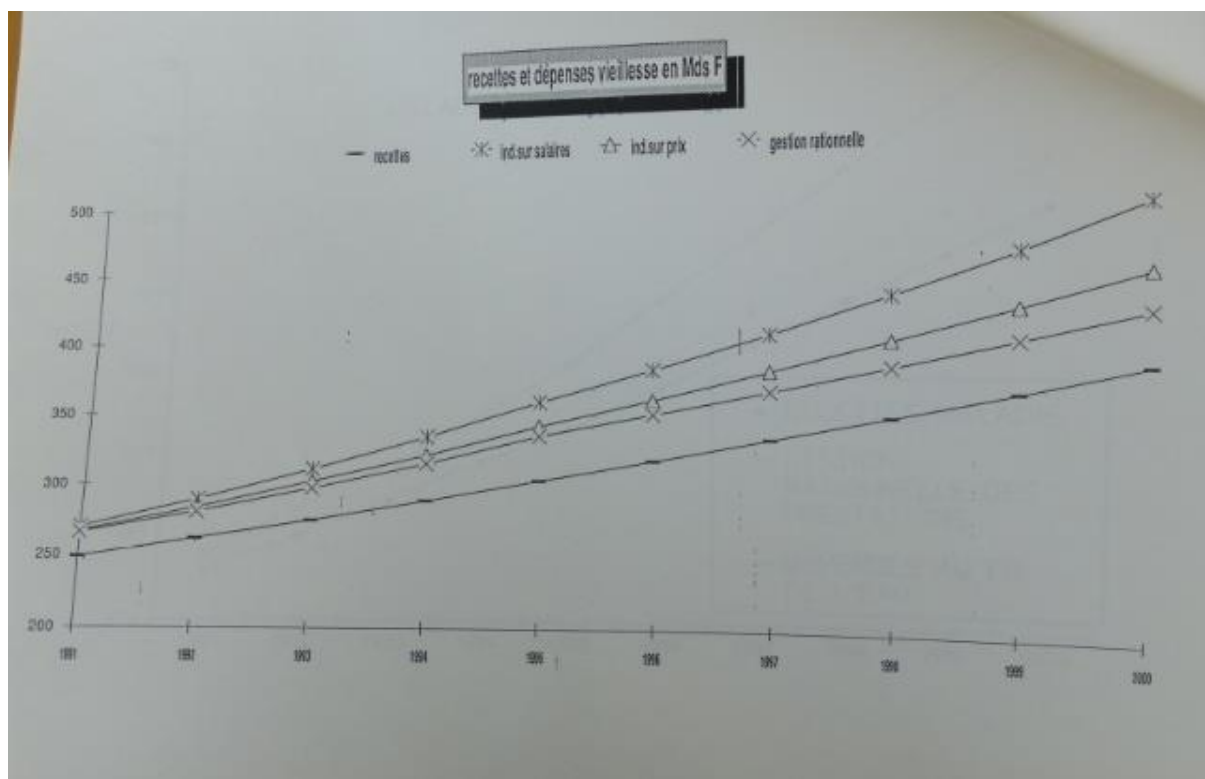
Tableau n° 3.7 : hypothèses et résultats des scénarios construits par la direction du Budget en mars 1990

	Scénarios	
	au fil de l'eau	gestion plus rationnelle des prestations sociales
Dépenses maladie	poursuite de la tendance observée	contrôle des dépenses maladie
Revalorisation des prestations familiales	Prix	Prix
Indexation pensions	Prix	Prix
Base de calcul du salaire moyen de référence	10 meilleures années	25 meilleures années
Durée de cotisation pour une retraite égale à 50% du SAM	37,5 années	42 années
Déficits en 1995	116 Mds de Francs	52 Mds de Francs

Source : Archives ministère de l'Economie Savigny-le-Temple, PH 201/96-0003 (16443).

L'argumentation du tableau en faveur de la réforme de la Sécurité sociale compressant le circuit financier de la Sécurité sociale est claire : en l'absence de réforme, les déficits sont immenses. Des graphiques sont présentés pour argumenter visuellement en faveur du scénario de la « gestion plus rationnelle ». Parmi ceux-ci, le suivant illustre les économies que permet de réaliser l'indexation des pensions sur les prix :

Graphique n° 3.7 : évolution prévisionnelle des recettes et dépenses de vieillesse du régime général entre 1991 et 2000 selon la direction du Budget en mars 1990



Source : Archives ministère Economie, PH 201/96-0003.

La direction du Budget promet que la situation budgétaire de la Sécurité sociale pourrait être équilibrée si les excédents de la branche famille venaient financer déficits des branches maladie et vieillesse. Et elle produit pour ce faire une quantité et une variété de formats de « preuve » : comparaisons statistiques, tableaux et graphiques. Mais la direction du Budget entend aussi compresser les dépenses du circuit financier de la Sécurité sociale, en refusant d'augmenter les recettes au travers d'une contrainte : ne plus augmenter les cotisations sociales. Elle présente le scénario « au fil de l'eau » en indiquant les hausses de cotisations nécessaires et calculées selon trois scénarios, présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 3.8 : scénarios des taux de cotisation établis par la direction du Budget

	taux de cotisation du scénario au fil de l'eau en 2000	
	Maladie	Vieillesse
sans compensation entre branches	2,2 points	2,7 points
avec compensation	2 points	1,2 points
revalorisation des pensions sur les salaires sans compensation	-	4,7 points

Source : Archives ministère Economie Savigny-le-Temple, PH 201/96-0003 (16443).

Les « déficits » futurs sont représentés par des points de cotisations, auxquels il est exclu de recourir. Leur visibilité est inscrite dans ces tableaux pour avancer l'impossibilité d'y recourir. Cette exclusion n'est pas justifiée par un argument portant sur le coût du travail, mais par le thème de la pression et de la « confiscation » fiscale exercées par la Sécurité sociale et les retraités sur les actifs. En effet, les

« augmentations de cotisations viendraient largement entamer les gains de pouvoirs d'achat des salaires bruts : c'est plus d'un tiers du pouvoir d'achat du SMPT brut qui serait confisqué par les cotisations sociales ».

La justification de la contrainte sur les dépenses de retraite par la revalorisation sur les prix et la baisse du taux de remplacement repose quant à elle sur la figure du retraité « privilégié » par rapport aux actifs. Nous le verrons, cette figure est fabriquée au sein de la direction du Budget. Cette note³²¹ précise que :

« le freinage des dépenses vieillesse se justifie d'autant plus que la condition des retraités s'est considérablement améliorée au cours de ces vingt dernières années au point qu'elle apparaît aujourd'hui tout à fait privilégiée par rapport à celle des actifs : ainsi le montant moyen du total des retraites perçues par un ancien salarié du secteur privé ayant une carrière complète est de 8,481 F par mois, montant tout à fait comparable au salaire d'activité moyen (9,233 F pour les hommes). »

³²¹ Ibid., document « Projections à moyen terme du régime général de Sécurité sociale » 90-115-6B-GC-LPM, 27 mars 1990, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

En résumé, la conclusion de la DB selon laquelle « il n’y a pas de fatalité à la dérive permanente des cotisations sociales » ou du niveau des retraites repose dans ce document sur un circuit financier espéré, et des ressources argumentatives associées, qui parcourent les documents de la direction du Budget écrits pour la préparation du Livre blanc. Nous pouvons résumer la position de la DB dans le tableau suivant :

Tableau n° 3.9 : le circuit financier de la Sécurité sociale espéré et son argument à la direction du Budget au tournant des années 1990

	Circuit financier de la Sécurité sociale espéré	Arguments
Flux entrants (recettes)	contrôle des ressources : pas de hausse de cotisation	pression fiscale
Flux sortants (dépenses)	contrôle des dépenses	correction de la « dérive » des retraites et des dépenses de santé, retraités privilégiés
Flux internes (transferts)	compensation entre branches de la Sécurité sociale	recherche de l'équilibre global

Source : Archives ministère Economie Savigny-le-Temple, PH 201/96-0003 16443.

Ces mesures de la direction du Budget constituent une problématisation des retraites par rapport à l’emploi de par la pression fiscale qui pèse sur les entreprises. Le problème des conséquences financières du vieillissement tient à cette impossibilité d’augmenter les taux de cotisations. Mais celle-ci est aussi argumentée par l’opposition entre les actifs et les retraités : trop leur verser réduit le gain de pouvoir d’achat des salariés. La présentation des scénarios de financement sous forme de tableau ou graphique, et le choix de leurs mots (« fil de l’eau » versus « gestion plus rationnelle des prestations sociales ») sont construits de telle sorte que le scénario de revalorisation sur les prix sans hausse de cotisations soit présenté de manière positive. La DB fabrique une argumentation pour adapter les dépenses du circuit

financier de la Sécurité sociale des retraites à ses recettes. Le problème des retraites se résout ainsi par la solution de l'égalisation des dépenses aux recettes.

Cette problématisation comporte aussi ses impensés ou ses non-dits. En 1988, la répartition de la valeur ajoutée est déplacée vers les salaires depuis 1983. La DB choisit ainsi d'insister sur la répartition de la masse salariale entre les salariés et les bénéficiaires de la Sécurité sociale en laissant dans l'ombre une répartition préalable entre masse salariale et profits. Ainsi entre 1981 et 1989, la valeur ajoutée est déplacée de la masse salariale aux profits d'environ 8,5 points pour les sociétés non-financières (Pionnier 2009, Husson 2010). Ces 8,5 points correspondent par exemple à 125 milliards d'Euros (base 2014) en 1990 qu'il est possible de comparer aux 116 milliards de francs, soit 26 milliards d'euros (base 2014) de déficit du régime général de la Sécurité sociale. L'orientation grandissante de la valeur ajoutée vers les profits au détriment de la masse salariale représente ainsi 4,8 fois le déficit du régime général du scénario « au fil de l'eau », c'est-à-dire sans réforme. L'effet du déplacement des flux d'argent de la valeur ajoutée vers les profits ne figure pas dans la problématisation de la DB. L'approche par les circuits financiers permet alors d'observer ce que les acteurs choisissent d'intégrer à leurs problématizations. L'ontologie du social retenue par la DB oppose ainsi retraités et salarié, en omettant d'introduire dans cette classification des récipiendaires de l'argent les propriétaires de capital. Et cette mise en scène d'une répartition entre salariés et retraités est d'autant plus spectaculaire que la masse salariale augmente moins vite depuis les années 1980. Ce cadrage des retraites par la DB se retrouve sous des formes moins expertes et plus démographiques dans le débat public, lorsque sont menées des comparaisons entre le nombre d'actifs et de retraités pour conclure à la nécessaire baisse des pensions (cf. Introduction)³²².

³²² Le Point, « Les systèmes de retraite fragilisés par le vieillissement et le travail "atypique", selon l'OCDE », 27 novembre 2019 : « Cet argument se retrouve par exemple dans un article du Point de 2019 : « Alors qu'en 1980, on dénombrait 2 personnes de plus de 65 ans pour 10 actifs, il y en a 3 pour 10 aujourd'hui et il devrait y en avoir 6 pour 10 d'ici à 2060, précise l'Organisation de coopération et de développement économiques. Face à cette évolution prévisible, elle appelle à poursuivre les réformes pour assurer la viabilité à long terme des régimes de retraite. ». Source : https://www.lepoint.fr/societe/les-systemes-de-retraite-fragilises-par-le-veillissement-et-le-travail-atypique-selon-l-ocde-27-11-2019-2349944_23.php, consulté le 28 septembre 2020.

Les termes et les arguments de la note DB se retrouvent dans les demandes écrites de réformes formulées, le 5 octobre 1990, par Pierre Bérégovoy et Michel Charasse, alors ministres de l'Economie et du Budget au Premier ministre. Cette note porte sur le « Financement de la Sécurité sociale » pour les années 1990 et 1991³²³. Les « dérives » des dépenses de maladie et de vieillesse y sont exposées, avec pour conséquence un déficit qui est « finançable en 1990, mais pas en 1991 ». Le texte de la note souligne l'inaction gouvernementale à y remédier malgré les recommandations passées des deux ministres « restées lettre morte ».

Dans leur note pour le Premier ministre, Pierre Bérégovoy et Michel Charasse reprennent les réformes contenues dans la note de la DB datée de mars 1990³²⁴. Ces réformes sont justifiées à partir du projet gouvernemental, indiquant ainsi la variabilité de l'argumentation déployée au ministère de l'Economie en faveur de la compression du circuit financier de la Sécurité sociale. Selon les deux ministres, les dépenses sociales doivent être contrôlées compte tenu de la création de la CSG qui paraît inévitable en octobre 1990, « faute de quoi, le principe de substitution qui fonde le projet du gouvernement serait irrémédiablement battu en brèche et l'opposition ne manquerait pas de relever l'incohérence du dispositif » (Ibid.). Le refus de la hausse de cotisation y est à nouveau justifié par la politique gouvernementale de rigueur appliquée aux revenus, soulignant ainsi l'encadrement des retraites par la politique de désinflation compétitive, qui continue de peser sur la production de scénarios et de projets de réformes depuis 1983³²⁵ :

« L'hypothèse d'une hausse des prélèvements sociaux en 1991 doit être formellement exclue sous peine de remettre en cause la politique des revenus arrêtée par le gouvernement, fondée sur la maîtrise des évolutions nominales et, par voie de conséquence, le développement harmonieux de notre économie, dans une situation internationale incertaine ».

Les deux ministres proposent d'agir vite, en évitant ainsi d'attendre la fin du processus d'élaboration du Livre blanc, dont il n'est d'ailleurs pas fait mention. Il leur « paraît nécessaire que ces mesures soient présentées au Parlement avant

³²³ « Note pour le Premier ministre Objet : Financement de la Sécurité sociale » Le ministre d'Etat ministre de l'Economie des Finances et du Budget, le ministre délégué auprès du ministre d'Etat chargé du budget, Pierre Bérégovoy, Michel Charasse, 5 octobre 1990, PH 201/96-0003 16443, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

³²⁴En ajoutant parmi les économies d'une mise sous condition de ressources des allocations familiales

³²⁵ « Note pour le Premier ministre Objet : Financement de la Sécurité sociale » Le ministre d'Etat ministre de l'Economie des Finances et du Budget Le ministre délégué auprès du ministre d'Etat chargé du budget, Pierre Bérégovoy, Michel Charasse, 5 octobre 1990, PH 201/96-0003 16443, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

la fin de la présente session, ou adoptées par voie réglementaire avant la fin de l'année [1990] »³²⁶. (1140057) Ainsi, en 1990, la position de la DB est toujours maximaliste sur la compression du circuit financier des retraites. Les ministres de l'Economie et du Budget recommandent au Premier ministre d'agir vite, par la ruse de l'évitement des débats parlementaires. Mais celui-ci et le président de la République choisissent de ne pas lancer de réforme. Il se dessine ainsi au travers de ces notes émanant de la DB l'idée d'une légitimité à demander la réforme sans passer par un processus de publicisation de la réforme auprès de l'opinion ou du Parlement. Pourtant Michel Rocard, qui alors Premier ministre depuis 1988 semble décidé à lancer une réforme des retraites, après la publication d'un Livre blanc sur les retraites.

1990 et 1991 à la direction du Budget : la lutte continue avec la DSS pour le contenu du Livre blanc

Le Premier ministre Michel Rocard lance une mission interministérielle sur les retraites en 1990. Les administrations réunies dans un groupe de travail doivent poser un diagnostic sur la situation présente du système de retraite, fabriquer des projections à long terme et proposer un éventail de solutions. La DSS et la DB vont donc travailler ensemble alors que leurs projets de réforme diffèrent fortement en ce qui concerne la revalorisation des pensions.

En 1990, la DB commence donc ses travaux sur le Livre blanc et se lance dans la lutte avec la DSS pour influencer le contenu du rapport. La stratégie de la DB consiste alors à choisir les mesures conduisant aux économies les plus importantes avant de construire une argumentation morale pour les présenter aux acteurs du groupe interadministratif du Livre blanc ou du gouvernement. Dans la suite de cette section, nous entrons plus en détail dans la fabrique des justifications menées à la direction du Budget. Nous verrons comment la justification morale arrive en second par rapport à la justification financière qui met l'accent sur les coûts³²⁷. Décider des économies et les justifier ensuite, telle est la démarche argumentative de la DB.

³²⁶ « Note pour le Premier ministre Objet : Financement de la Sécurité sociale » Le ministre d'Etat ministre de l'Economie des Finances et du Budget Le ministre délégué auprès du ministre d'Etat chargé du budget, Pierre Bérégovoy, Michel Charasse, 5 octobre 1990, PH 201/96-0003 16443, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

Les experts de la direction s'attèlent à construire une figure du retraité privilégié pour justifier une baisse des pensions. Ils argumentent également en faveur une hausse de la contributivité à partir d'une conception de la justice des pensions basée sur la proportionnalité des revenus moyens de la carrière et de la pension (cf. Chapitre IV, I.3). Rendre les retraités plus riches qu'ils ne sont, et rendre « juste » la répliation par les régimes de retraites des inégalités de revenus entre les carrières représentent les deux stratégies argumentatives auxquelles se livre la DB lors de l'élaboration du Livre blanc. Nous développons ces deux éléments dans la suite.

La direction du Budget prépare les réunions interministérielles : fabrication d'arguments moraux pour compresser les dépenses de retraite

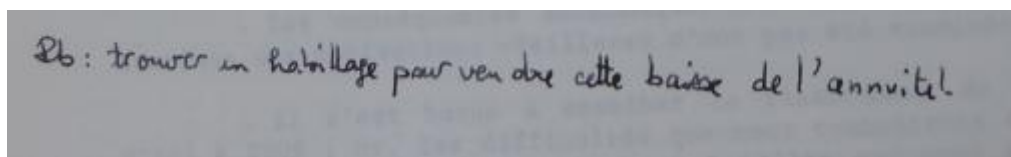
Lors des travaux sur le Livre blanc, la DB pousse le même projet de réforme qu'auparavant (cf. sections précédentes du Chapitre III, III.4). Le triptyque de mesures de compression des dépenses formé par l'indexation des pensions sur les prix, la hausse de la durée de cotisation et le passage de 10 aux 25 meilleures années comme base de calcul de pension fait toujours office de revendications principales de la DB (comme en mai 1990). Du côté des recettes, la contrainte du refus de la hausse du taux de cotisation se retrouve également au fil des documents de propositions produits par la direction du Budget.

En revanche, l'aspect moral de l'argumentation appuyant ces mesures est plus développé. L'injustice est un terme utilisé pour qualifier la situation « privilégiée » des retraités par rapport aux actifs. Mais, la figure du retraité plus riche que les actifs ne va pas de soi *a priori*. Les experts de la Direction s'emploient à construire cette figure par un assemblage de chiffres choisis selon cette finalité. Les archives du ministère de l'Economie donnent à voir cette construction argumentative du retraité privilégié, dont l'objectif affiché est de faire baisser la valeur de l'annuité. Dans un document manuscrit du 15 janvier 1990³²⁸, qui nous semble être une prise de note d'une intervention du sous-directeur du Budget Jean-Pierre Marchetti, nous lisons un point de départ au travail de justification morale de la compression des dépenses de retraite. Pour combattre la « redistribution à l'envers » (les ouvriers financent la retraite des cadres) exercée par le

³²⁸ Note manuscrite « JP Marchetti 15/1/90 », 15 janvier 1990, sous-dossier « Livre blanc I.A Comparaisons RGSS-PCM », PH 201/96-0003 (16443), Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

système des retraites et les effets de revalorisation des pensions de la loi Boulin, il y a « une idée : baisse de l'annuité ». L'annuité correspond à ce que rapporte une année de cotisation en montant de retraite. Au bas cette page, le problème de la justification de cette mesure se trouve posé ainsi :

Illustration n° 3.1 : annotation du sous-directeur du Budget



Source : Archives ministère de l'Economie

Lecture : « Pb [problème] : trouver un habillage pour vendre cette baisse de l'annuité »

L'« habillage » consiste en la construction d'une figure du retraité privilégié³²⁹, pour la dénoncer. Un manuscrit du 29 janvier 1990 de la Cellule économique³³⁰ de la DB livre des étapes de sa construction. Elle renvoie à une suite de choix faits pour obtenir un chiffre de revenu des retraités proche de celui des actifs. Ce sont d'abord des comparaisons de moyennes qui sont retenues, sans mention des distributions et inégalités de revenus. Ensuite, ce sont les revenus des retraités hommes et des actifs hommes qui sont retenus, pour arriver à un « écart actif/retraité : 10% ». Dans le manuscrit, de nombreuses catégories de la population connaissant des situations différentes des hommes « moyens » sont mentionnées et écartées du calcul de la moyenne. Ainsi en est-il des femmes, des agriculteurs et des fonctionnaires, comme l'illustre l'extrait suivant :

³²⁹ Et du recours à la contributivité comme norme de justice (cf. Chapitre IV, I.3).

³³⁰ Note manuscrite « Réunion cellule économique Chevauchez 19/1/90 », 29 janvier 1990, PH 201/96-0003 16443, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

Les situations s'écartant de la moyenne des hommes salariés du secteur privé sont pourtant mentionnées dans une note³³¹ revenant sur les travaux de l'Insee et du CERC, mais pour être immédiatement relativisées davantage par la structure des phrases introduites par les mots « or » et « de plus » que par le contenu des propositions introduites par chacun d'eux. Le passage suivant est emblématique du travail d'argumentation où la mise en avant d'un résultat compte plus que les arguments l'appuyant :

« on ne peut toutefois se limiter à une analyse en moyenne, et ce d'autant plus que le document du CERC évoqué ci-dessus insiste sur la persistance d'inégalités importantes chez les personnes âgées. Or un tel jugement doit être nuancé dans la mesure où si l'on peut effectivement constater des divergences importantes de revenus entre personnes âgées, celles-ci apparaissent comparables aux disparités existant dans l'ensemble de la population et résultant d'ailleurs essentiellement de l'activité professionnelle antérieure. De plus, les revalorisations importantes du minimum vieillesse ont largement exclu les retraités des catégories sociales touchées par la pauvreté ».

En résumant, les inégalités de retraites sont « importantes ». « Or » ce jugement doit être « nuancé » par le fait qu'elles sont la reproduction des inégalités entre revenus passés d'activité. « De plus », des revalorisations passées ont sorti des retraités de la pauvreté. Cet enchaînement argumentatif semble dépourvu de sens : ces propositions n'ont pas nuancé une situation d'inégalités importantes entre retraités, qui existe indépendamment d'elles.

Une hypothèse transparaît toutefois derrière ces propositions venant nuancer ces inégalités: celle de la retraite comme assurance sociale dépourvue de finalité de réduction des inégalités sociales. Il s'agit d'une catégorisation selon le contributif et le non-contributif. En d'autres termes, les régimes de retraite répliquent les inégalités entre les carrières sauf pour les personnes pauvres qui voient leur revenu augmenter. Ainsi, le constat des inégalités entre retraités existe toujours, mais dans l'argumentation, un glissement visant à les légitimer s'est produite. De plus, insister sur la figure du retraité privilégié revient pour la DB à déplacer ce qui dans la condition des retraités fait problème. Ce ne sont pas les inégalités sociales, mais le statut de privilégié par rapport au reste de la population. Il est alors possible de faire un

³³¹La direction du Budget dispose notamment d'une « note d'information » sur les « ressources et niveau de vie des personnes âgées. Rappel des éléments disponibles » issue des travaux de l'Insee et du CERC, où cette diversité de situations est exposée (1140179). L'écart de revenu entre hommes actifs et retraités est de moins de 10% selon ces chiffres, alors qu'il est de 30% pour les femmes, qui touchent en moyenne une retraite de 5108 Francs contre 8481 pour les hommes, soit un écart de 40% environ. Ibid. document « Note d'information Objet : ressources et niveau de vie des personnes âgées. Rappel des éléments disponibles » direction du Budget 3^{ème} sous-Direction Bureau Etudes, rédigé par M. Bureau, 9 janvier 1990, PH 201/96-0003 16443, Archives ministère Economie Savigny-le-Temple.

parallèle entre cette argumentation et d'autres qui portent sur d'autres figures, comme le chômeur, le fonctionnaire, le cheminot. Colomb (2012) relate ainsi comment la figure du chômeur « golfeur » émerge à la fin des années 1970, alors que les projets de réforme visant à baisser les prestations chômage sont portés par le patronat et l'administration. Ce schéma argumentatif consiste à désigner comme privilégié un groupe pour réduire ou compresser les prestations ou les revenus qui lui sont versés. Il participe à la construction d'idées conçues dans le but qu'elles circulent, dans le but de servir des projets de réforme défavorables aux bénéficiaires de prestations sociales.

Le choix délibéré de substituer au chiffre de la moyenne des revenus des retraités, celui des hommes retraités du secteur privé nous permet d'insister sur la dimension stratégique de l'argumentation dans les luttes de problématisation visant à modifier les circuits financiers. Comme Philippe Zittoun (2013)³³² le souligne, les discours possèdent leur propre autonomie dans les rapports de force, notamment lors de négociations. Leurs producteurs les élaborent pour qu'ils circulent et convainquent des acteurs de se rallier à un projet de réforme. Ils sont construits avec précision. Le choix des mots comme celui des chiffres au travers de la présentation d'une moyenne qui ne représente que celle des hommes salariés compte. Sur les documents servant de base aux parties du Livre blanc dont la DB a la charge, un acteur de la DB annote ainsi régulièrement des phrases dont la tournure sonne trop « budget » et demande d'utiliser d'autres mots. Les extraits d'archive³³³ suivants (illustration n°3.2) en fournissent un exemple :

³³² Il écrit ainsi à propos des activités de fabrication d'énoncés dans le but d'argumenter : « pour comprendre cette activité de mise en sens, il ne suffit pas de s'intéresser au contenu de l'énoncé, il s'agit aussi d'observer les conditions d'énonciation dans lesquelles il s'inscrit, les intentions des acteurs qui le mettent en place et les effets, pas toujours liés aux intentions, qu'il produit. Nous voudrions ici l'idée selon laquelle cette mise en sens ne répond pas seulement à un usage cognitif qui participe de la construction de la pensée d'un acteur qui veut donner du sens à son action, mais aussi à un usage argumentatif qui participe d'une interaction sociale où un énonciateur agit avec l'intention de persuader son interlocuteur et de propager sa proposition » (Zittoun 2013 : 27)

³³³ « Il-les scénarii d'adaptation progressive. 97-176-6C-GC-JPS. 20/03/1991 », Dossier : « Livre blanc, printemps 1991 », cote PH 20196/-0003, Archives du ministère de l'Economie à Savigny-le-Temple en Seine et Marne.

Illustration 3.2 : annotation d'un acteur de la DB demandant à changer une formulation de passages d'un texte avant sa présentation aux autres administrations

le terme "mesure" fait les Budget

reforme

Il convient toutefois d'observer que cette mesure n'a de rendement que pour autant qu'on se situe dans une perspective de hausses sensibles des cotisations ; dans un scénario où serait recherchée la stabilisation des cotisations, cette mesure aurait un rendement nul.

d) La revalorisation selon le SMPT net conduirait à une amélioration sensible de la retraite par rapport au salaire de fin de carrière, les retraités bénéficiant de l'effet structure en sus des revalorisations du barème, alors que les salariés en fin de carrière ne connaîtraient que les augmentations du barème.

très Budget

compensé

En effet, on constate que dès à présent un certain nombre de personnes déportent leur prise de retraite au-delà de l'âge où elles remplissent les conditions pour avoir droit à pension à taux plein (25.000 personnes âgées de 60 à 65 ans en flux dans le régime général, 80.000 en stock). Une mesure de majoration des pensions aurait ainsi un coût immédiat et certain dont il est extrêmement peu probable qu'il soit gagé (même à moyen terme) par une incitation à déporter la prise de retraite de nouveaux salariés.

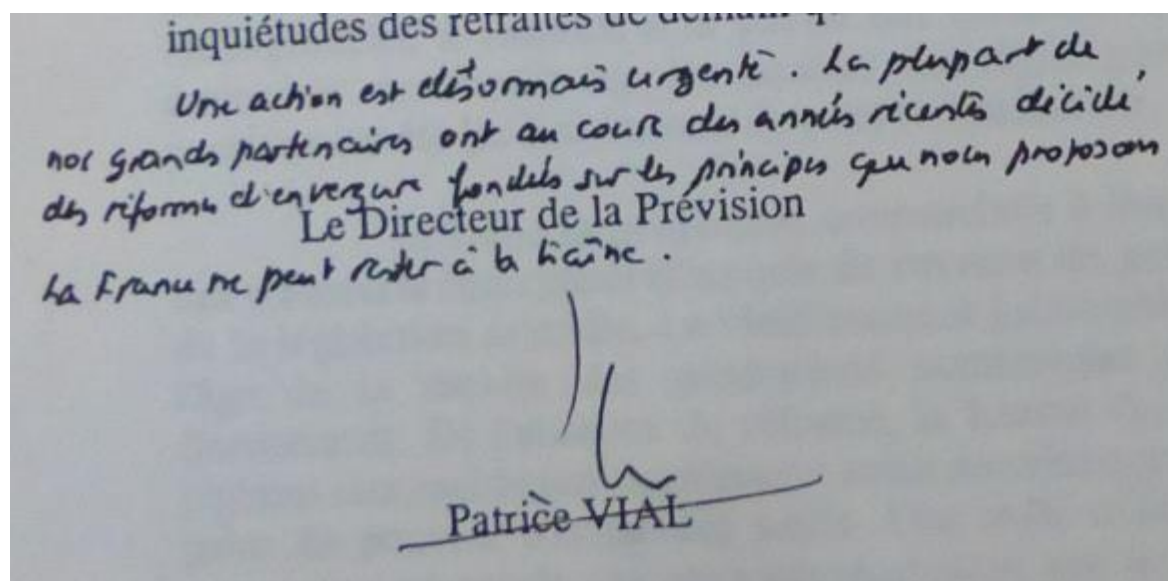
Si de tels mécanismes ont pu exister dans le passé notamment la majoration de taux, c'est parce qu'ils correspondaient à la situation où les catégories d'actifs continuaient de travailler au-delà de plus des carrières

Sources : « II-les scénarii d'adaptation progressive. 97-176-6C-GC-JPS. 20/03/1991 », Dossier : « Livre blanc, printemps 1991 », cote PH 20196/-0003, Archives du ministère de l'Economie à Savigny-le-Temple en Seine et Marne.

Dans ses tentatives d'influence, les acteurs de la DB utilisent le chiffre du niveau de vie des retraités comparable à celui des actifs. Celui-ci se retrouve par exemple dans un texte intitulé « Annexe : principaux éléments du Livre blanc » écrit par le sous-directeur au Budget Jean-Paul Marchetti et envoyé le 26 mars 1991 à Patrice Vial, le Directeur de la prévision, que la redistribution opérée par les retraites « a conduit à la parité des niveaux de vie moyens des retraités et des actifs ». Ce résumé est destiné à une « note pour le ministre d'Etat » et rédigée par la Directrice du budget Isabelle

Bouillot et le Directeur de la prévision Patrice Vial³³⁴. Il serait possible de multiplier les exemples de fabrication d'arguments dans la seule finalité de compresser les dépenses du circuit financier des retraites. Il en est ainsi de la hausse de la contributivité (cf. Chapitre IV) ou de la modification d'un texte de compte-rendu de réunion entre ministres (Annexe 6). C'est aussi le cas de l'utilisation d'exemples étrangers, tel que l'illustre l'extrait d'archives (Illustration n°3.3) suivant :

Illustration n° 3.3 : annotation manuscrite du Directeur de la prévision encourageant le ministre de l'Economie à réformer les retraites par le recours aux exemples étrangers



Source : Archives ministère de l'Economie cote PH 201/96 -0003 (16443) (Budget -6C 3/4), dossier « Livre blanc Printemps 1991 », sous-dossier « Parties Notes JPS à insérer ultérieurement », Document « Note pour le ministre d'Etat ,objet : Livre blanc retraites» ministère de l'Economie des finances et du budget Direction de la prévision direction du Budget 0062 CD, Le directeur de la Prévision Patrice Vial, Le directeur du Budget Isabelle Bouillot

La Directrice du budget se joint à Patrice Vial pour apporter de l'urgence à réformer en annotant à côté de sa signature : « des décisions rapides constituent la seule solution pour répartir l'effort sur plusieurs générations ». La direction du

³³⁴ Archives ministère Economie cote PH 201/96 -0003 (16443) (Budget -6C 3/4), dossier « Livre blanc Printemps 1991 », sous-dossier « Parties Notes JPS à insérer ultérieurement », Document « Note pour le ministre d'Etat, objet : Livre blanc retraites » ministère de l'Economie des finances et du budget Direction de la prévision direction du Budget 0062 CD, Le directeur de la Prévision Patrice Vial, le directeur du Budget Isabelle Bouillot

Budget regagne donc poursuit donc ses tentatives d'influencer le ministre du Budget par la voix de sa nouvelle directrice Isabelle Bouillot au cours de l'année 1991 alors que « le Livre blanc est en phase de bouclage ». La lettre commune à la DP et la DB signée de leurs directeur et directrice indique ainsi une alliance dans les annotations et les signatures pour davantage peser en influence auprès du ministre.

La défense de l'indexation sur les prix procède aussi d'une démarche de ce genre. A la direction du Budget, l'indexation sur les prix est considérée comme une mesure à réaliser. Elle permettrait de réaliser des économies. Mais les experts de la direction du Budget prennent aussi le soin de la justification dans un cadre moral. Dans des notes résumant le contenu du Livre blanc et ses orientations, rédigées à la direction du Budget en janvier et février 1991, nous retrouvons le même schéma argumentatif. Les revalorisations des pensions sur les salaires bruts ont produit depuis les années 1970 une rupture d'égalité avec la croissance des salaires nets. Il faudrait donc indexer les retraites sur les salaires nets, mais cette indexation est difficile à mettre en œuvre, et ce sont les prix qui sont proposés. L'indexation sur les prix permet de maintenir le niveau de vie des retraités, et a l'avantage de protéger des chocs inflationnistes ³³⁵. Ici encore, nous retrouvons l'aspect *ad hoc* de l'argumentation morale de la DB, car l'indexation sur les salaires est possible : elle était en vigueur avant 1982. En outre, la protection contre l'inflation pourrait bien ne pas être utile aux retraités, car la politique de désinflation compétitive vise précisément à éviter une inflation importante.

Le travail argumentatif matérialisé dans la rédaction de notes prend place dans la phase de préparation du Livre blanc. Lorsque celle-ci arrive, la DB a fourni un important travail de fabrication et de polissage d'arguments. Voyons à présent comment se déroulent les réunions du Livre blanc en vue desquelles la DB a peaufiné son argumentation.

Les réunions interministérielles: la DB en lutte avec la DSS

Les archives du ministère de l'Economie nous donnent accès aux comptes-rendus de réunions interministérielles de préparation du Livre blanc et aux positions des différents ministères au fur et à mesure qu'elles se succèdent. Ces documents sont ceux d'experts de la DB, et leurs annotations manuscrites de l'administration sociale. La direction du

³³⁵ Ibid.

Budget argumente pour réduire les dépenses de pension de manière maximale, le ministère des Affaires sociales critique ses arguments. Parmi les points débattus, nous proposons d'en développer trois déjà rencontrés dans l'argumentation de la DB, pour suivre les effets du travail de mise en forme à destination des autres administrations : le statut de privilégié des retraités, les horizons de projection, le choix de l'indexation. Nous verrons qu'en dépit du travail de formatage de ses positions sur ces trois points, la DB ne parvient pas à convaincre l'administration sociale. Ces débats portent sur la véracité des chiffres et la justesse de la morale au sein du cadre posé sur les retraites par la désinflation compétitive, des parties de l'administration disposent donc d'une autonomie dont ils jouent pour défendre leurs positions dans ce cadre.

Une opposition à la pièce maîtresse argumentative de la DB qu'est la figure du retraité privilégié se fait jour dès la réunion interministérielle du 18 décembre 1990. Le ministère des Affaires sociales « souhaite qu'il soit expressément mentionné le problème des inégalités qui n'apparaît pas en tant que tel dans le plan du ministère de l'Economie, des finances et du budget. » (1140890). Le Plan demande quant à lui que le patrimoine des retraités soit aussi pris en compte. Un mois plus tard lors de la réunion interministérielle du 23 janvier 1991, « le ministère des Affaires sociales et de la solidarité ajoute qu'il est inexact de prétendre que les personnes âgées n'ont plus de charges et rappelle les frais croissants de la prise en charge de la dépendance ». Cette objection, préalablement repérée à la direction du Budget (cf. section précédente), mais délibérément omise revient ainsi dans la discussion autour du Livre blanc. Le privilège des retraités est discuté, mais la DB n'est pas à court d'arguments pour servir ses positions.

La controverse prend alors pour objet les projections. Lors de la réunion du 23 janvier 1991, le ministère des Affaires sociales critique les perspectives à moyen et long terme rédigées par le ministère de l'Economie. Il demande que le Livre blanc ne « dramatise pas la situation à l'excès et à tout le moins n'expose pas des problèmes qu'il serait impossible de régler » et propose de retenir l'année 2010 comme horizon des projections, au lieu de 2040. Un expert de la direction du Budget annote à la main « politique de l'autruche ! » ce passage du compte-rendu de la réunion interministérielle qui relate la critique du ministère des Affaires sociales. Ce désaccord ressurgit au cours de la réunion du 1^{er} février 1991, où le Plan et le ministère de l'Economie proposent un horizon des projections à 2040 afin de souligner la « rupture » démographique des années 2005-2010, alors que le ministère des Affaires sociales « demande expressément que le gouvernement ne s'engage pas sur des scénarios postérieurs à l'année 2020 ». Les usages du futur de la DB et de la DSS s'entrechoquent. Pour la DB, la DSS refuse d'accepter l'évolution à long terme. Pour la DSS, la

DB manie les chiffres pour alarmer sur un futur hypothétique de la population dans le but de pousser à sa version de la réforme.

Cette dispute entre la DB et la DSS glisse d'un objet à l'autre et arrive sur l'indexation. Le ministère des Affaires sociales est opposé à une indexation des pensions sur les prix au moins depuis 1989 (cf. section précédente), en raison de la rupture d'égalité dans la croissance des revenus entre actifs et retraités qu'elles impliquent³³⁶.

Ce désaccord est exprimé dans le compte-rendu de la réunion interministérielle du 23 janvier 1991 qui aborde l'indexation du scénario tendanciel. Une croissance de 2% et une hausse des effectifs de cotisants du régime général de 1% par an conduisent à éviter les déficits jusqu'à 2015 si les pensions sont indexées sur les prix. Le ministère des Affaires sociales ne le conteste pas. Un expert de la DB écrit à la main sur la feuille du compte rendu : « intellectuellement au moins la bataille est gagnée ». Une voie serait donc possible pour maintenir à l'équilibre le régime général sans hausse des cotisations. Mais le ministère des Affaires sociales précise ne pas reprendre à son compte le scénario de l'indexation sur les prix : « en tout état de cause le problème politique n'est nullement réglé ; le scénario tendanciel doit être sur les salaires »³³⁷. Ce terme de « politique » qualifie une lutte interne à l'administration qui n'est donc pas seulement technique. Il renvoie à la question morale de l'évolution des revenus entre retraités et actifs. Nous comprenons dès lors le soin apporté par la DB pour « habiller » ses mesures de considérations morales : le jeu entre administrations porte ainsi sur la possibilité d'influencer les arbitrages du cabinet du Premier ministre. La force des acteurs dépend notamment de la capacité à fournir des arguments moraux et financiers.

³³⁶ Les salaires croissent plus vite que les prix, et les pensions augmenteraient donc moins vite que les salaires.

³³⁷ Ibid., dossier « Réunions interministérielles Livre blanc », document « Compte rendu de la réunion interministérielle tenue le mercredi 23 janvier 1991, à l'Hôtel Matignon, sous la présidence de M. Lefebvre, Conseiller technique au Cabinet du Premier ministre », objet : Livre blanc sur les retraites (suite), Secrétariat général du gouvernement, 24 janvier 1991.

III.5 Le Livre blanc rédigé : arbitrages favorables à la DB

Les désaccords entre les Affaires sociales et le Budget empêchent un consensus entre administrations et la rédaction du rapport qu'elle rendrait possible. Un groupe de rédaction est donc plus restreint créé autour du chef des Affaires sociales au Plan. Ce groupe prend clairement parti pour la DB dans le texte du rapport. Le chef du service des Affaires sociales au Plan lors de la rédaction du Livre blanc est alors Raoul Briet. « J'ai assez largement rédigé le Livre blanc de la fin des années 1990 au début des années 1991 »³³⁸ dit-il lors de son entretien au Comité d'histoire de la Sécurité sociale (CHSS). Le Livre blanc devait « théoriquement » écrit rédigé par les ministères des Affaires sociales et Bercy³³⁹. Mais comme « le diagnostic et les positions ne convergeaient sur rien », c'est au Commissariat général au plan qu'il a été rédigé³⁴⁰. Un haut fonctionnaire ayant été impliqué dans l'élaboration du rapport raconte qu'un petit groupe de rédacteurs autour de Raoul Briet a effectivement écrit le Livre blanc, en consultant régulièrement le Premier ministre Michel Rocard³⁴¹.

Les arbitrages réalisés au CGP sortent le taux de cotisation des leviers actionnables pour financer les dépenses des retraites. 6 scénarios construits à partir de l'indexation des pensions et des durées de cotisation et de calcul du salaire annuel moyen sont présentés dans le rapport. Mais seul le F et correspondant à celui de la DB permet un équilibre du régime général entre 2000 et 2010. Il est formé d'une augmentation de la durée de cotisation de 37,5 à 40 ans, d'une hausse de la durée de calcul de référence des 10 aux 25 meilleures années et d'une indexation des pensions sur les prix. Par ailleurs, les 3 scénarios comprennent une indexation sur les salaires nets entraînent d'importants besoins de financement. Le tableau et le graphique suivants présentent les 6 scénarios du Livre blanc (Ibid, pp143-162) :

³³⁸ Entretien au Comité d'Histoire de la Sécurité sociale.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Entretien d'un haut fonctionnaire de l'administration sociale.

Tableau n° 3.10 : composition des 6 scénarios du Livre blanc

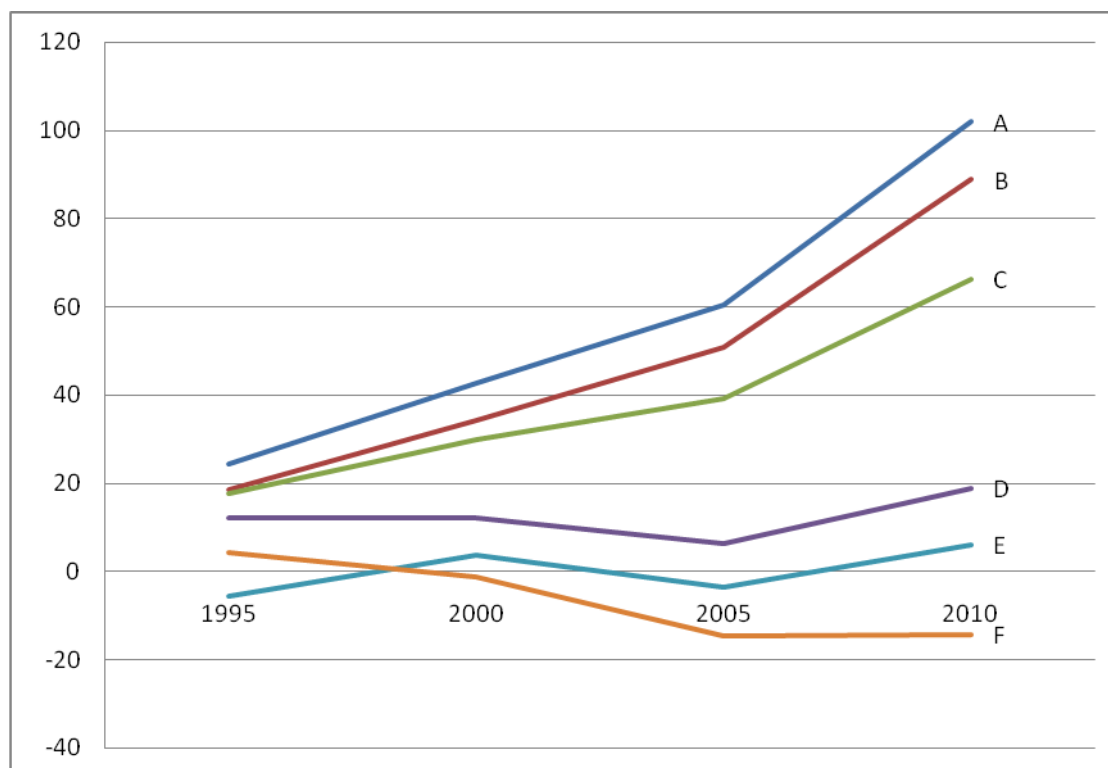
Variante	Mesures communes de rationalisations³⁴²	Passage progressif des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence (d'une année par génération)	Relèvement progressif d'un trimestre par génération (de 37,5 à 42 années de cotisation)	Revalorisation des pensions selon le salaire moyen net et liquidation des pensions en pourcentage du salaire net	Revalorisation des pensions selon les prix (au lieu du salaire)
A	x	x		X	
B	x		x	X	
C	x	x	x	X	
D	x	x			x
E	x		x		x
F	x	x	x		x

Lecture : La variante A comprend : des mesures de rationalisations, le passage des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence, et la revalorisation des pensions selon le salaire moyen net et la liquidation des pensions en pourcentage du salaire net.

Source : Livre blanc 1991³⁴³

³⁴²Ces mesures de rationalisations sont les suivantes : « la coordination entre régimes pour l'appréciation du nombre maximum de trimestres validables et leur plafonnement, l'adaptation et la réforme du financement des avantages contributifs de la politique familiale » (Livre blanc p157)

Graphique n° 3.8 : évolution des besoins de financement des différents scénarios en Milliards de Francs



Source : Livre blanc 1991

Raoul Briet se pose en arbitre de la controverse entre le ministère des Affaires sociales et celui de l'Economie. Mais c'est donc un arbitre qui prend parti pour la direction du Budget. En excluant la recherche de nouvelles ressources, le Livre blanc ne retient que des scénarios de réforme portant que sur les dépenses. Et les scénarios les moins couteux sont ceux qui incluent l'indexation sur les prix préconisée par la direction du Budget. Anne-Marie Borcas (Entretien), qui est partie du ministère des finances vers l'IGAS pour travailler sur d'autres sujets que les retraites, fait remonter au Livre blanc le choix de l'indexation sur les prix dans les rapports administratifs. Auparavant, l'indexation portait sur les salaires nets. L'indexation sur les prix a été choisie selon elle pour des raisons de compression à court terme :

³⁴³ Le Livre blanc est disponible au lien suivant : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000051.pdf>, consulté le 01/10/2020.

« le choix a été fait par les auteurs du Livre blanc de proposer une indexation sur les prix, qui d'ailleurs dans la réforme de 1993 n'avait été obtenue que pour 5 ans, en disant qu'on regarderait ensuite quelles règles on regarderait ultérieurement, et la raison pour laquelle cette règle a été retenue par les auteurs du Livre blanc c'est qu'elle permettait de réaliser des économies importantes très rapidement ».

Toutefois, si la parité de niveau vie entre actifs et retraités est mise en avant dans les documents produits par la direction du Budget (cf. supra.), il est va différemment dans le document final du Livre blanc. Une section consacrée à « la situation actuelle des retraités » où l'écart entre salaire moyen et retraite moyenne est critiqué au motif que cet indicateur ne peut pas rendre compte de la situation des polypensionnés, et des revenus du patrimoine (Livre blanc 1991 pp54-70). Les écarts de retraite entre hommes et femmes, ainsi qu'entre générations sont également soulignés. La direction du Budget n'a donc pas réussi à faire passer dans le Livre blanc la figure de retraités privilégiés par rapport aux actifs. Cette figure n'a pas passé le filtre de la rédaction en petit comité dirigé par le Commissaire général au Plan », à la différence des mesures de compression des dépenses. Mais la mesure d'indexation sur les prix que cette figure était censée justifier est passée dans les recommandations du Livre blanc.

En 1991, le Livre blanc propose une compression du circuit financier de la Sécurité sociale inédite. Dix ans auparavant, lors des travaux administratifs sur l'abaissement de l'âge de la retraite de 1981, la connaissance statistique des retraités du régime général manquait au point que les effectifs de femmes par durée de cotisation étaient inconnus. En 1991, des projections à 20 ans sont réalisées, selon 6 variantes. La connaissance statistique des retraites et son intégration à des modèles de projection permet à l'administration de fournir une réforme « clés en main » des retraites. Celle-ci tient compte de la politique de désinflation compétitive par le rejet des scénarios contenant des hausses de taux de cotisation.

Encadré n° 3.6 : le circuit financier des préretraites résiste à la nouvelle politique de l'emploi

Les préretraites sont progressivement arrêtées par les gouvernements au cours des années 1980 et 1990 (Palier 2010 pp250-253). Mais les connexions financières entre assurance chômage et retraite continuent d'exister. Car, contrairement à ce que l'accord de 1983 envisageait, l'Association pour la Structure Financière ne peut pas s'éteindre en 1993. La fin de l'ASF signifierait en effet la fin du financement de la retraite de 60 à 65 ans. Ce serait ainsi la fin de la retraite à 60 ans pour le régime général. Le gouvernement socialiste en 1990 ne peut alors se permettre une remise en cause de la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires. Ce serait la remise en cause d'un symbole trop fort pour le gouvernement. Des négociations s'ouvrent donc en 1990 entre les syndicats et le patronat, mais aussi l'Etat qui contribue aux préretraites par une subvention versée à l'ASF. En 1990, le patronat refuse de prolonger l'accord de l'ASF qui permet de financer la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires.

Un article de journal³⁴⁴ relate ainsi la situation de la négociation : « qui du gouvernement ou du patronat cédera pour garantir le paiement des pensions de l'ARRCO et de l'AGIRC à taux plein à 60 ans ? ». Les projections réalisées en 1990 identifient en effet un besoin de financement de 244 Milliards de francs, qui est couvert par les cotisations sociales à hauteur de 135 milliards les cotisations employeurs et 89 pour les cotisations salariés. La subvention de l'Etat représente quant à elle 10,5 milliards de francs. Il manque ainsi 9,5 milliards à trouver. Le patronat demande qu'ils proviennent des cotisations salariés et d'un prélèvement sur les retraités, ce à quoi les syndicats et le gouvernement s'opposent en arguant qu'il est impossible de demander aux retraités de financer leurs retraites. « On en est donc là, écrit le journaliste, et sauf à créer un clash majeur, il faudra bien que quelqu'un cède : qui du gouvernement ou du patronat finira par mettre de l'huile dans les rouages, c'est en ces termes que se joue la négociation en coulisses ».

Cette négociation lie la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires et la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée. Les prises de notes manuscrites d'un représentant de la CFDT à la réunion de négociation du 23 décembre 1993 retranscrivent la position du CNPF de manière suivante : «CNPF - propositions basées sur souhait de ne pas voir accentuer charges des entreprises »³⁴⁵. Le CNPF se déclare opposé au relèvement des cotisations pour trouver de nouvelles ressources. Il poursuit ainsi sa stratégie débutée en 1982 de refus d'augmentation des cotisations sociales dans les régimes paritaires. Le CNPF souhaiterait une participation plus grande de l'Etat : sa position est résumée ainsi dans les prises de notes « efforts des pouvoirs publics = insuffisants » et propose, s'il subsiste un besoin de financement non financé, d' « ajuster les dépenses aux recettes », et donc de baisser le niveau des pensions³⁴⁶. Ces propositions vont à l'encontre de la proposition de cadrage de Simone Veil envoyée deux jours avant la réunion, le 21 décembre 1993, qui conditionne une hausse de la subvention prévue entre 1990 et 1993 à un accord

³⁴⁴ « Retraites complémentaires : le dernier round. Qui du gouvernement cédera pour garantir le paiement des pensions de l'ARRCO et de l'AGIRC à taux plein à 60ans ? », article de journal sans date ni nom de journal, Dossier : « Négoc. 93 », cote 78 DAR 29, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

³⁴⁵ Notes manuscrites d'une réunion « ASF 23.11.93 », Dossier : « Négoc. 93 », cote 78 DAR 29, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

³⁴⁶ Notes manuscrites d'une réunion « ASF 23.11.93 », Dossier : « Négoc. 93 », cote 78 DAR 29, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

entre syndicats et patronat qui « permette d'honorer, sans abattement, les retraites complémentaires des salaires dont l'âge est compris entre 60 et 65 ans ».³⁴⁷

Un accord est signé en 1990 pour prolonger l'ASF jusqu'en 1993. Cette dernière année, un autre accord est signé pour le prolonger jusqu'en 1996³⁴⁸. Entre 1984 et 2001, la cotisation ASF, incluse dans la cotisation chômage, sert à financer, avec le budget de l'Etat, les retraites complémentaires. Cette cotisation est alors perçue par l'Unedic. Puis, en 2001, une cotisation dite AGFF est créée pour financer le surcoût pour les régimes complémentaires de la retraite à 60 ans. Cette cotisation est perçue par l'AGIRC-ARRCO³⁴⁹.

Ainsi, entre 1990 et 2000, la connexion financière entre le budget de l'Etat, celui de l'Unedic, la caisse de l'ASF et l'AGIRC-ARRCO subsiste, bien que le flux partant vers les prestations de garanties de ressources n'existe plus. Cette connexion financière entre Etat, assurance chômage et retraites complémentaires correspond ainsi, au cours des années 1990, à une sorte de vestige d'une époque révolue : celle des préretraites où la politique de lutte contre le chômage passait par des dispositifs de sortie d'une partie de la population active de l'emploi. Ces dispositifs sont jugés trop coûteux au cours des années 1990. Ils perdent progressivement en importance, avant que leur circuit financier ne soit effacé en 2001. Cette résistance du circuit financier est illustrée par le fait qu'il continue à exister en dépit de la solidité moins grande de ses significations qui voyaient en lui une manière d'ajuster la population active au volume d'emploi sans se soucier de l'échelle de la Sécurité sociale. La dépendance de sentier par les institutions peut ainsi être transposée vers des dépendances de circuits. Défaire un circuit, fabriquer de nouveaux flux financiers, en détruire certains, nécessite un travail de négociation, d'écriture de textes juridiques, d'enregistrement comptable, d'organisation et d'embauche de personnel. Autant de temps et d'activité passés dans un investissement de forme qui pourrait aligner les circuits de l'assurance chômage et celui de la retraite sur une problématisation de la Sécurité sociale selon une localisation par la branche de risque. Toutefois, cette modification implique de répondre également à la contrainte posée par le gouvernement de ne pas abaisser le niveau de la retraite entre 60 et 65 versée par les régimes complémentaires. Comme en 1967, où une partie du circuit financier de la Sécurité sociale résiste, en l'occurrence la trésorerie commune, en 1990, un flux d'argent entre UNEDIC et retraites complémentaires résiste pour une raison relative à l'investissement de forme qu'il faudra pour défaire ce flux, et en construire d'autres, étant donné l'importance politique de l'argent qu'il permet de verser aux retraités.

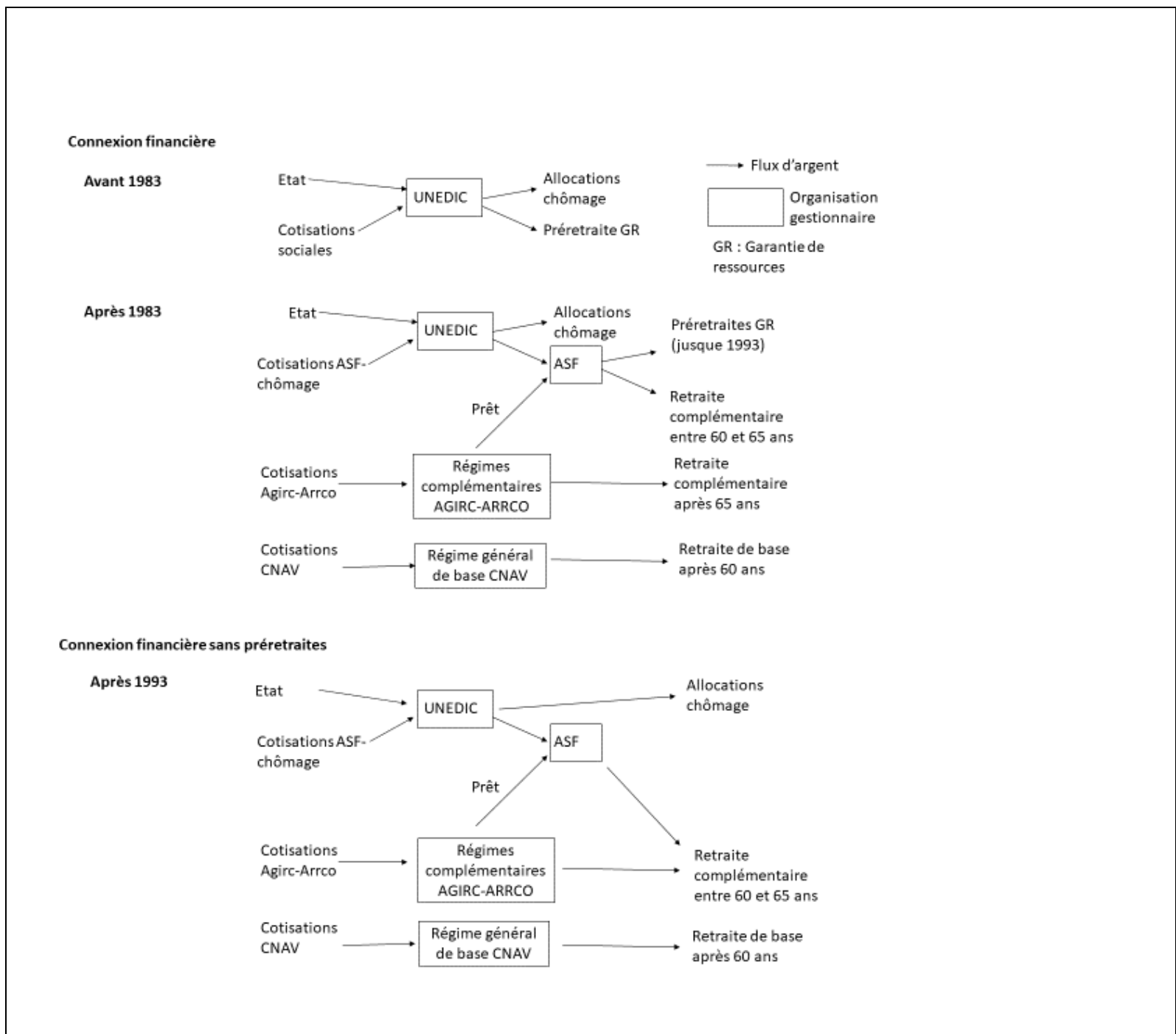
Le schéma suivant résume l'évolution de la connexion financière entre assurance chômage, garanties de ressources et retraites complémentaires en incluant la période allant de 1993 à 2001, et celle après 2001 :

³⁴⁷Lettre de la ministre des Affaires sociales Simone Veil, 21 décembre 1993, Dossier : « Négoc. 93 », cote 78 DAR 29, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

³⁴⁸ Les échos, « Patronat et syndicats accordent un sursis de trois ans à l'ASF », Jean-Michel Bezat, 31 décembre 1993, source : <https://www.lesechos.fr/1993/12/patronat-et-syndicats-accordent-un-sursis-de-trois-ans-a-lasf-918081>, consulté le 26 février 2020.

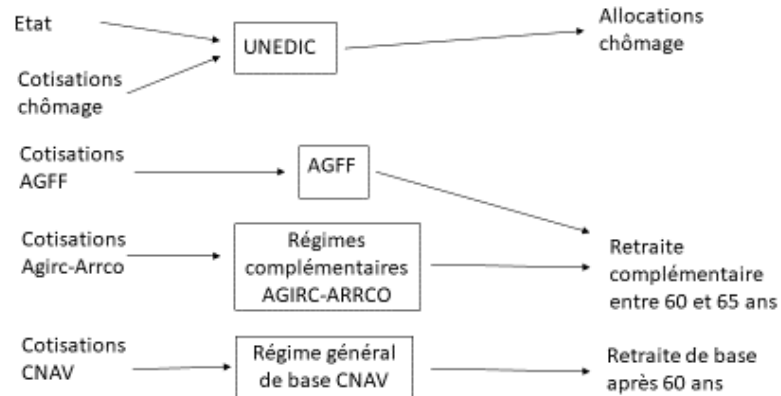
³⁴⁹ Source : site de l'Institut des Politiques Publiques : https://www.ipp.eu/baremes-ipp/prelevements-sociaux/1/cotisations_regime_assurance_chomage/asf/, consulté le 26 février 2020.

Schéma 3.3 : Evolution de la connexion financière entre assurance chômage, Etat, AGIRC-ARRCO, préretraites et retraites complémentaires entre 1983 et 2001



Fin de la connexion financière

Après 2001



L'analyse de l'évolution des circuits financiers offre à voir le circuit financier de la retraite complémentaire est reconduite. Les gouvernements ne veulent pas mettre fin à la retraite à 60 ans, en raison du risque électoral trop important d'une telle mesure. Ils sont donc d'accord pour continuer à amener de l'argent depuis le budget de l'Etat dans le circuit de la retraite complémentaire via l'ASF qui ne verse plus de préretraites. Il s'agit ainsi d'une « dépendance de sentier » d'un circuit financier pour financer la fin des garanties de ressources, mais qui continue à exister du fait de l'importance de la retraite à 60 ans.

Conclusion du III.

Cette partie permet de souligner la continuité des luttes entre l'administration sociale et l'administration budgétaire pour tenter d'influencer le gouvernement à propos des retraites. L'objectif de ces administrations est de convaincre le ministre de tutelle pour qu'il convainque le Premier ministre. Il est aussi de convaincre les autres administrations pour influencer le contenu du Livre blanc.

Un autre résultat de ce III porte sur le cadrage des retraites au sein duquel ces administrations luttent. L'administration sociale est favorable à une hausse modérée des cotisations sociales, tandis que l'administration budgétaire entend interdire toute hausse. En outre, la DB défend une compression des dépenses de retraite plus importante que la DSS, en choisissant un indice de revalorisation basé sur les prix, tandis qu'au sein de l'administration sociale les salaires nets sont retenus.

Les justifications des projets de réformes observées permettent de dialoguer avec la littérature sur la construction des politiques sociales et l'usage des catégories statistiques relatives des populations. Ainsi, les classes sociales et les inégalités qui existent entre elles sont connues tant dans l'administration sociale qu'à la DB. En revanche, la DB les efface sciemment de son argumentation en faveur d'une réforme des retraités. Il s'agit de « prouver » par l'omission de statistiques que les retraites gagnent autant que les actifs, si ce n'est plus. En revanche, l'administration sociale critique cette absence des inégalités entre classes sociales, par exemple lors des travaux sur le Livre blanc, en insistant sur les différences de patrimoine. Ce résultat rejoint en partie celui de Yann Le Lann (2013) sur l'effacement des catégories de classes sociales dans les statistiques sur les retraites : la DB n'utilise pas de telles catégories. La DSS les utilise toutefois de façon discrète dans son opposition à la DB, lorsqu'elle souligne que des disparités entre retraités existent³⁵⁰.

Ce III permet aussi de repérer qu'à la fin des années 1980, les générations sont opposées selon les catégories des « salariés » et des « retraités » « au présent ». La DB refuse ainsi que la hausse de la masse salariale aille vers les retraités car les salariés subissent depuis plusieurs années une austérité salariale. Cet argument se retrouve ensuite « au futur » à

³⁵⁰Nous verrons dans le Chapitre IV que la formulation d'une situation d'injustice nommée redistribution à l'envers, selon laquelle les ouvriers financent la pension des cadres, est une ressource argumentative utilisée par l'administration au cours des années 1980, dans un objectif bien précis.

partir des années 1990 (Lemoine et Le Lann 2014) dans les justifications de réformes selon lesquelles les actifs du futur ne pourront pas payer les pensions des retraités du futur. Entre la fin des années 1980 et les années 1990 et 2000, le même argument se retrouve. Seule est déclarée la temporalité de l'insoutenabilité des revenus des retraités par les actifs en l'absence des réformes.

L'approche en termes de problématisations nous permet aussi de repérer comment un cadrage des retraites est réalisé dans les différents rapports de la deuxième moitié des années 1980 jusqu'au Livre blanc. Il s'agit dans chacun de ces rapports d'un problème des retraites défini par les conséquences financières sur les régimes du vieillissement de la population. Le schéma est à chaque fois le même : des projections à long terme donnent à voir un besoin de financement qualifié de déficit. Il est ensuite supposé que le financement de ces déficits par les cotisations est impossible selon un argument économique : le seuil intolérable des cotisations, mais aussi selon un argument moral : les générations futures n'auraient pas à payer la retraite des générations issues du *baby boom* qui vont partir en retraite.

Cette conclusion du III offre aussi la possibilité de revenir sur l'argumentation morale déployée par la DB. Une attention aux normes de justice nous a ainsi mis sur la piste de la fabrication d'une situation injuste entre des retraités et des actifs pour justifier un changement de mode d'indexation. Cette attention permet aussi de noter les écarts entre les justifications de la réforme à la DB pour la politique de l'emploi (compresser les dépenses de retraites dans le but de poursuivre la désinflation compétitive) et celles construites en vue de convaincre les ministres et les autres administrations (réduire des inégalités).

Au sein de ces problématisations subsistent des différents moraux entre administrations sociales et budgétaires sur l'indexation. Pour la DSS, une identité d'évolution doit être recherchée entre salaires nets et retraites, alors que pour la DB cette identité doit être avec les prix. Dans les deux cas, les administrations justifient ces mesures par des normes de revenus justes. Selon la DSS, il ne faut pas que les revenus des retraités décrochent par rapport à ceux des actifs. Selon la DB, les revenus des retraités sont trop importants et il conviendrait de les réduire. Ces normes renvoient à la condition des retraités. Cette argumentation selon le niveau de vie est connectée par la DB à une argumentation liant retraite et emploi dans le discours de la DB.

Ces archives donnent un accès à la construction d'arguments très divers dans le but de compresser les dépenses de retraite. Peu importe que les chiffres soient vrais, pourvu qu'ils servent la stratégie poursuivie. A 30 ans d'intervalle, la

condition des retraités est à nouveau absorbée au sein d'un axe de problématisation (cf. Chapitre I, IV), celui du rapport à l'emploi.

Ce III. permet aussi d'insister sur un apport empirique concernant les luttes entre administrations pour faire l'histoire des réformes des retraites. Jusqu'en 1993, la version de la réforme de l'administration sociale aurait pu l'emporter, avant que le gouvernement Balladur choisisse celle l'administration budgétaire. Les réformes des retraites et plus généralement l'évolution de l'Etat social dépendent ainsi de luttes entre administrations, mises en avant par une littérature historique et politiste (Fridenson 1989 et 2000, Join-Lambert et.al 2011, Bezes et Pierru 2010). Notre analyse de la lutte entre la DB et la DSS est ainsi dans la perspective d'une « histoire de l'Etat contemporain comme organisation » qu'il promet en écrivant que les administrations « ont un périmètre susceptible de croître ou de rétrécir, une population de cols bleus et de cols blancs aux origines et aux visées hétérogènes qui tend à se regrouper en associations et syndicats, des intérêts propres à défendre et une logique de fonction. Mieux, elles peuvent acquérir les dimensions d'un véritable acteur collectif, élaborant une stratégie, des objectifs, une doctrine. Cette vie d'organisation passe par des affrontements internes, des cloisonnements, des crises et des réformes économiques » (Fridenson 2000). De la sorte, ce III. du chapitre III documente des luttes entre administrations, étudiées par des travaux de sociologie et de sciences politiques sur des objets différents. Ainsi en est-il de Colomb (2012) qui montre toute l'importance des luttes entre la DP, la DB, le ministère des Affaires sociales et le Service des Affaires sociales du Plan pour comprendre la généalogie des exonérations de cotisations sociales autour du SMIC au tournant des années 1990. Ainsi en est-il aussi par Bézès (2010) à propos de la concurrence entre administrations dans leur lutte pour intégrer la réforme de l'Etat à leur périmètre d'action, ou encore Bézès, Descamps et Viallet-Thévenin (2019) dont nous pouvons reprendre à notre compte idée du ministère de l'Economie comme un « ministère fragmenté en principautés multiples » en l'appliquant aux administrations. Pour les retraites, ces multiples principautés sont formées par la DB, la DSS, la DP, le CGP, le cabinet du ministère des Affaires sociales et celui du ministère de l'Economie, du Budget. Au-dessus se trouvent les « royautés » de la Présidence de la république et du Premier ministre qui interviennent pour poser le cadre de la désinflation compétitive et arbitrer les conflits entre administrations.

IV. Du Livre blanc à la réforme Balladur de 1993 : lutte pour une réforme des retraites encadrée par la politique de désinflation compétitive

La réforme Balladur reprend le scénario F du Livre blanc, dont les projections permettent de maintenir un équilibre financier du régime général des retraites sans augmenter les taux de cotisations. Il est permis de s'interroger sur la temporalité de la réforme. Pourquoi arrive-t-elle deux ans après la parution du Livre blanc en 1991 alors que les projets de réforme s'accumulent depuis au moins 6 années ? Au moment de la parution du Livre blanc, les projets de réformes se succèdent dans les rapports et les notes des administrations au moins depuis 1987. Si des différences importantes existent entre la DSS et la DB sur le contenu de la réforme, les deux directions sont néanmoins d'accord sur la nécessité de compresser les dépenses de retraite. Mais ce consensus porté par l'administration rencontre n'est d'abord pas repris par gouvernements. Les enjeux électoraux inquiètent les ministres chargés de porter la réforme. L'autonomie du gouvernement par rapport à l'administration explique ainsi l'absence d'application immédiate des réformes des retraites. Toutefois les gouvernements successifs reconduisent année après année la politique de désinflation compétitive et ne peuvent se résoudre à voir les prélèvements obligatoires liés aux retraites augmenter par rapport au PIB. D'un autre côté, malgré les efforts de « pédagogie » déployés depuis le rapport du Comité des sages de la Sécurité sociale, les sondages réalisés sur les réformes des retraites indiquent une franche opposition aux mesures de compression des dépenses des retraites (Gaxie 1990 p145). Les ministres craignent des défaites électorales et les manifestations, notamment dans le secteur public où le statut de fonctionnaire rend la pratique de la grève moins difficile que dans le secteur privé. C'est ce jeu entre l'administration et les gouvernements que cette section invite à suivre. Ces derniers cherchent des stratégies pour réformer sans susciter d'importantes réactions des syndicats et d'un acteur avec lequel les deux premiers doivent composer et qu'ils nomment « l'opinion » ou « les français ».

Cette partie revient d'abord sur les réactions de l'administration, mais aussi des syndicats aux projets de réforme successifs du gouvernement. Puis, nous revenons plus en détail sur le moment de la réforme Balladur.

IV.1 Le projet de réforme entre 1991 et 1993 : les gouvernements entre administrations, syndicats et « opinion »

En 1991 et 1992, les ministres des Affaires sociales socialistes ont pris connaissance du Livre blanc et des projets de réforme. Les administrations demandent le passage de leurs projets dans la loi, les projections du Livre blanc sont donc disponibles et l'administration encourage le gouvernement à faire passer dans la loi une réforme. Le gouvernement socialiste est aussi inséré dans un jeu électoral avec la population et les syndicats. L'implication des ministres socialistes dans ces jeux permet d'expliquer leur position inconfortable. L'application de la désinflation compétitive à la politique des retraites est poussée par l'administration, mais les gouvernements sont prudents quant aux conséquences d'une réforme sur les résultats électoraux des élections législatives de 1993, et soucieux de bénéficier d'un soutien syndical. L'administration porte au moins depuis 1988 et à intervalles réguliers des projets de réforme des retraites à la connaissance du gouvernement. Pourtant les demandes de l'administration ne sont pas toujours acceptées par les gouvernements³⁵¹. Cette section est consacrée aux réactions des acteurs administratifs et syndicaux suite aux hésitations des gouvernements à réformer afin de comprendre pourquoi les gouvernements ne font pas passer dans la loi un projet de réforme des retraites entre 1991 et 1993. Nous aborderons dans la section d'après les raisons pour lesquelles la réforme des retraites ne reste pas dans les armoires de l'administration.

Les atermoiements gouvernementaux vus par l'administration

Les grèves décidées à la SNCF en 1991, le jour de la parution du Livre blanc jouent un rôle dans la réticence des ministres des Affaires sociales à prendre l'initiative d'une réforme des retraites sans accord de la part des syndicats.

Après la parution du Livre blanc, une commission nommée Cottave rend son rapport en 1991 en rassemblant les points de convergence et de divergence entre organisations syndicales³⁵². Il n'existe pas de consensus entre syndicats et patronat

³⁵¹ C'est par exemple le cas de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1960 (Perret 2006) dont le projet est abandonné au cours des années 1970 avant de revenir 40 ans plus tard sous la forme de la LOLF.

³⁵² Puis en 1992, c'est au tour du rapport Brunhes, auquel nous n'avons pas eu accès.

sur la réforme. Les syndicats sont par ailleurs divisés sur la durée de cotisation. Cette absence de consensus syndical, que nous aborderons dans la section suivante, ce qui joue dans la décision gouvernementale de reporter la réforme. Suite au départ du Premier ministre Michel Rocard du gouvernement en mai 1991, Edith Cresson occupe ce poste jusqu'en avril 1992. Elle est ensuite remplacée par Pierre Bérégovoy jusqu'en mars 1993. Jean-Louis Bianco est ministre des Affaires sociales entre mai 1991 et avril 1992. René Teulade lui succède entre avril 1992 et mars 1993. Jean-Louis Bianco cherche d'abord un accord les partenaires sociaux, pour éviter les grèves. Ce projet d'accord n'est pas bien reçu à la direction du Budget, où est déplorée la lenteur de cette démarche. Isabelle Bouillot, qui remplace Daniel Bouton au poste de Directeur du budget en janvier 1991³⁵³, déplore la mise en place d'une « mission placée auprès du ministère des Affaires sociales et de la Solidarité [qui] sera chargée, sur la base du Livre blanc, d'animer le débat avec l'opinion publique et avec les partenaires sociaux »³⁵⁴. Elle annote, vraisemblablement le 1^{er} avril 1991, qu'« il est regrettable que le calendrier de consultation ne soit pas plus resserré. Cela aurait diminué le risque d'enterrement des réformes »³⁵⁵. D'autres annotations témoignent de son inquiétude et renseignent une recherche d'informations sur les personnes faisant partie de la commission et le peu de cas qu'elle fait de cette commission, selon elle davantage destinée à retarder la réforme qu'à tenter de chercher un consensus. L'extrait d'archive suivant le présente³⁵⁶ :

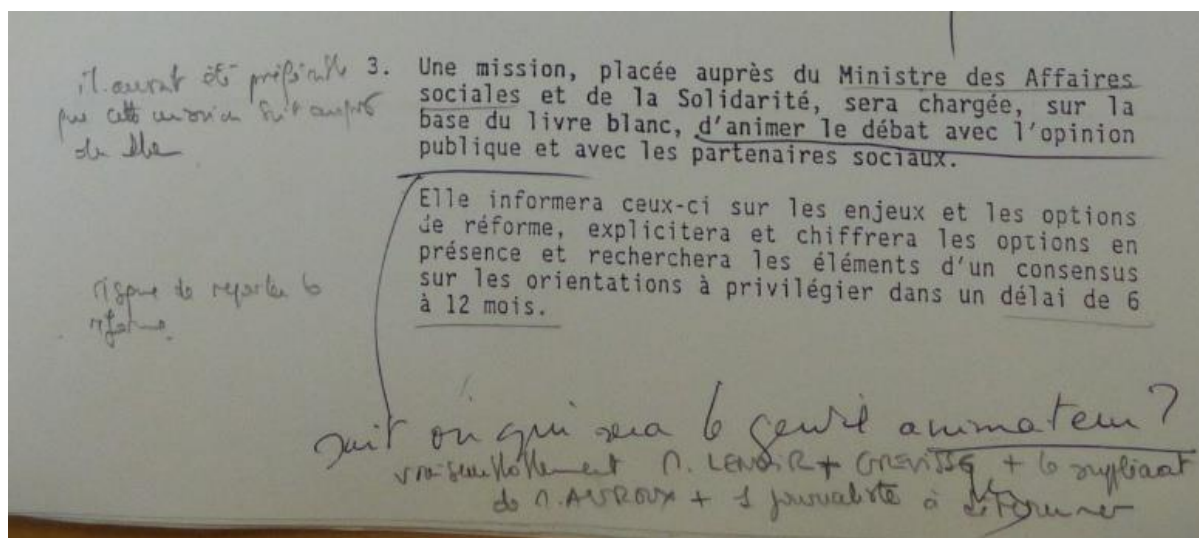
³⁵³ direction du Budget Isabelle Bouillot, Les Echos, 5 février 1991, source : <https://www.lesechos.fr/1991/02/direction-du-budget-isabelle-bouillot-941074>, consulté le 24 mars 1991

³⁵⁴ Ibid. document « Secret, relevé de conclusions de la réunion de ministres sur les retraites du 27 mars 1991 »

³⁵⁵ document « Secret, relevé de conclusions de la réunion de ministres sur les retraites du 27 mars 1991 » Dossier : « Livre blanc, printemps 1991 », cote PH 20196/-0003, Archives du ministère de l'Économie à Savigny-le-Temple en Seine-et-Marne.

³⁵⁶ Ibid.

Illustration n°3.1 : annotations de la Directrice du budget Isabelle Bouillot³⁵⁷ sur la feuille de « relevé de conclusions de la réunion de ministres sur les retraites du 27 mars 1991 »



Source : document « Secret, relevé de conclusions de la réunion de ministres sur les retraites du 27 mars 1991 » Dossier : « Livre blanc, printemps 1991 », cote PH 20196/-0003, Archives du ministère de l'Economie à Savigny-le-Temple en Seine-et-Marne.

Le ton ironique adopté pour demander « sait-on qui sera le gentil animateur ? » révèle la stratégie portée par la DB qui consiste à réformer rapidement en se passant de consultations des partenaires sociaux ou de débats avec l' « opinion », interprétées comme autant d'actions gouvernementales visant à repousser la réforme.

Ce refus de passer par la consultation des partenaires sociaux ou l'approbation de l' « opinion » ne se retrouve pas qu'au sein de l'administration budgétaire. Au sein de l'administration sociale, certains hauts fonctionnaires continuent en effet d'essayer d'influencer le ministre des Affaires sociales pour faire passer rapidement la réforme. Ainsi en 1991, François Mercereau, directeur de cabinet du ministre des Affaires sociales Jean-Louis Bianco, essaie de le convaincre d'aller plus vite que prévu par le calendrier prévu. Il raconte (Entretien 2 non-enregistré) avoir conseillé au ministre des Affaires sociales une justification par la « réforme à contre courant politique ». La « communication » qu'il lui propose alors est celle de « la preuve que le gouvernement s'occupe des vrais problèmes ». Mais Jean-Louis Bianco refuse. François Mercereau évoque l'affaire du sang contaminé, qui « occupait la fenêtre médiatique » comme facteur ayant empêché la

³⁵⁷ Il s'agit probablement de l'écriture d'Isabelle Bouillot.

réforme³⁵⁸. Cette attitude impatiente de l'administration envers le gouvernement qui refuserait de se saisir des « vrais problèmes » se retrouve chez un autre haut fonctionnaire en poste au cabinet du ministre des Affaires sociales René Teulade. Il déplore le choix du nouveau Premier ministre Pierre Bérégovoy de vouloir instaurer une séparation entre assistance et assurance au sein du circuit financier des retraites. La volonté d'instaurer cette frontière représente de son point de vue une diversion par rapport au projet de réforme contenu dans le Livre blanc (Entretien) :

« honnêtement, c'était une idée qui déplaisait, oui, qui déplaisait à l'administration, je pense. On peut le dire. (...) l'administration elle est là pour obéir, mais (...) quand même, on avait l'impression que par rapport du Livre blanc qui quand même était tout de même assez transparent sur les perspectives financières (...) ... On avait un acquis : des pistes pour assurer la soutenabilité du régime, et le Premier ministre vient nous parler de jardinage à la française entre assurance et solidarité ».

Dominique Libault, alors en poste à la direction de la Sécurité sociale voit aussi dans ces échecs une différence de logique fondamentale entre l'administration et le gouvernement, la première étant attaché à la réalisation d'un intérêt général à long terme alors que le second raisonne à plus court-terme (Entretien) :

« cette fameuse phrase qui est dans le Livre blanc, en disant, cette réforme est tellement difficile qu'elle est de nature à (...) renverser plusieurs gouvernements (...). Donc à la fois, ce Livre blanc c'est la marque de : " faut y aller, et je donne des pistes (...) utiles et intéressantes (...) ", et en même temps une mise en garde très forte, et on sent bien que le politique lui-même, enfin celui qui veut y aller, est empêtré, il ne sait pas trop bien comment faire. Je crois que c'est une réponse en partie à votre question du décalage la volonté " techno " et puis la volonté politique. »

La crainte des grèves et des réactions syndicales et de l' « opinion » à l'annonce d'un projet de réforme des retraites qui augmente la durée de cotisation expliquent vraisemblablement le fait qu'il ne passe pas de l'agenda gouvernemental à la loi. Les réactions à ces hésitations gouvernementales à réformer renvoient à une stratégie et une perception commune à l'administration budgétaire et sociale. L'administration porte de manière constante des projets de réforme avec une justification de leur nécessité. Elle déplore les réticences des gouvernements dont les mises à l'agenda de réformes sont soumises à de nombreux éléments (comme les élections, les sondages, les affaires et ses relations avec les syndicats et le patronat) sur lesquels elle n'a pas de prise. Les experts de l'administration estiment leurs projets de réformes sérieux,

³⁵⁸ Pour François Mercereau nous disposons seulement des notes prises au cours des deux entretiens qu'il nous a accordé. Il a en effet souhaité ne pas être enregistré.

légitimes et indispensables dès lors qu'est adopté le cadrage formé par la rencontre du vieillissement de la population et de la désinflation compétitive. Ce cadrage admet en effet un éventail restreint de solutions (cf. partie précédente). Ne pas faire passer dans la loi ces solutions amène ainsi ces experts à critiquer un gouvernement attaché à trouver des alliés parmi les syndicats et l'« opinion » pour faire passer sa réforme alors que le « problème » des retraites et ses solutions sont connues et fournis par l'administration. La recherche d'alliés s'apparente à une tentative de diversion pour ne pas appliquer les solutions de ce cadrage des retraites. Il faut dire que la désunion syndicale retient le gouvernement de réformer.

Les projets du gouvernement vus par la CFDT et la CGT

A la fin de l'année 1992 et au début de l'année 1993, le nouveau ministre des Affaires sociales Claude Evin entend mener une réforme des retraites. Dans les archives de la CFDT, sur un texte intitulé « Protocole sur la retraite »³⁵⁹ contient des traces de discussions avec la centrale. Le ministre cherche à trouver des alliés chez les syndicats. Ce protocole contient une réforme dans les grandes lignes, sans que soit précisés les points susceptibles de susciter des oppositions. Il y est annoncé la création d'un fonds de solidarité vieillesse³⁶⁰ et d'une caisse de garantie³⁶¹ pour les retraites. Une nouvelle répartition du pouvoir attribué aux acteurs de la Sécurité sociale est portée par ce « protocole » avec le fonds de solidarité qui relèverait du périmètre de décision du gouvernement alors que la retraite de base de la CNAV deviendrait du ressort des partenaires sociaux. Il reviendrait donc aux syndicats et au patronat de décider de l'évolution des paramètres d'équilibre du régime général de retraite.

Les archives de la CDFT font voir une position commune entre le ministère des Affaires sociales et la centrale cédétiste à mesure que les discussions avancent. La réforme inclut une revalorisation des pensions sur les salaires, sans mention d'un indice de salaire brut ou du net probablement en raison le caractère sensible de l'indexation lorsqu'il s'agit de

³⁵⁹ « Protocole pour la retraite, 12 janvier 1993 », Dossier : « Politique de la CFDT sur les retraites 1993 », cote CDAR/78/21, Archives de la CFDT dans le 19ème arrondissement de Paris. (1320093)

³⁶⁰ Qui verserait des prestations dites de solidarité comme le minimum vieillesse en recevant de l'argent de la fiscalité.

³⁶¹ Cette caisse recevrait de l'argent qui serait placé sur les marchés financiers de manière à fournir des compléments de ressources aux régimes de retraite lorsque le vieillissement accru de la population prendra place à partir de 2005.

trouver un accord entre gouvernement et syndicats. Selon le « protocole », la durée de cotisation serait augmentée. A la CFDT, cette dernière mesure rencontre une opposition de forme, mais pas de principe. Il faudrait en effet, selon Nicole Notat, laisser cette décision aux partenaires sociaux. Des documents du bureau national et du conseil national confédéral indiquent l'acceptation de la hausse de la durée de cotisation, qui passerait de 37,5 à 40 années. L'argument à l'appui de cette hausse de la durée de cotisation est celui du problème de la redistribution à l'envers, que nous trouvons déjà à la CFDT à la fin des années 1970. Au travers de l'article du 8 avril 1993 dans *Syndicalisme*³⁶² intitulé « Retraites. S'engager sur la voie de la réforme », Jean-Marie Spaeth défend la hausse de la durée de cotisation comme une manière de combattre la redistribution à l'envers opérée par le régime général : « si certains peuvent accéder à la retraite pleine avec 37,5 années de cotisations, c'est grâce à la solidarité de ceux qui cotisent pendant plus de 40 ans »³⁶³.

Cette redistribution à l'envers est d'autant plus grande que les personnes cotisant longtemps comme les ouvriers ont des espérances de vie moins importantes que ceux qui cotisent moins, comme les cadres par exemple. Nous trouvons alors ici un soutien aux mesures d'allongement de la durée de cotisation par la CFDT qui date au moins de la fin des années 1970, et qui est argumenté par rapport à l'axe de problématisation de la condition des personnes âgées (cf. Chapitre IV.I.). Ce ressort argumentatif de la redistribution à l'envers du problème les inégalités entre des groupes qui récupèrent moins d'argent sur leurs cotisations accumulées que d'autres est particulièrement intéressant pour comprendre la proximité des positions entre l'administration et la CFDT. La CFDT défend cette mesure de la hausse de la durée de cotisation pour lutter contre les inégalités sociales entre cadres et ouvriers. Augmenter la durée de cotisation à 40 ans impliquerait en effet que les cadres augmentent leur durée de cotisation à un niveau plus proche de celui des ouvriers. L'administration défend cette mesure d'augmentation de la durée de cotisation pour compresser les dépenses des retraites. Les raisons présidant à défendre cette mesure diffèrent entre la CFDT et l'administration. De plus, nous avons repéré un usage de la « redistribution à l'envers par la DB (cf. Chapitre III.4) lors de l'élaboration de son argumentaire visant à « faire baisser l'annuité », pour appliquer la désinflation compétitive. Ainsi, la mesure des 40 années de cotisation est insérée dans deux axes de problématisations différents (réduire les inégalités sociales entre retraités *Versus*

³⁶² Archives CFDT cote CDAR\78\21, dossier « Politique de la CFDT sur les retraites 1993 », Document article « Retraites s'engage sur la voie de la réforme L'enjeu », *Syndicalisme*, Jean-Marie Spaeth, 8 avril 1993.

³⁶³ Dans l'argumentaire de Jean-Marie Spaeth, il est question de « certains » et d'« autres » pour désigner les catégories sociales des ouvriers et des cadres. Cet usage de termes peut être interprété dans un mouvement d'« effritement » de l'usage des classes sociales décrit par Yann Le Lann (2011) dans son étude des statistiques sur les retraites.

appliquer la désinflation compétitive pour baisser le chômage). La prise en compte des stratégies des acteurs grâce aux archives permet ainsi de comprendre l'usage de l'argument de la redistribution à l'envers, que la DB emprunte à la CFDT.

Un point de désaccord sépare tout de même la CFDT et la ministère des Affaires sociales : le protocole prend position contre toute hausse du taux de cotisation – soulignant au passage le fait que la DB a remporté la « bataille idéologique » avec l'administration sociale sur ce thème (cf. Chapitre III, III.4), alors qu'au sein de la centrale cette « doctrine » et ce « dogme » sont critiqués au motif que les taux de cotisation sont une manière parmi d'autres de financer les retraites³⁶⁴ (1310931). La centrale admet toutefois un « problème » de coût du travail sur les bas salaires. La CFDT adhère à un encadrement des retraites par la politique de désinflation compétitive moins fort que celui porté par la DB.

L'existence de ce protocole laisse entendre que la réforme est imminente. C'est aussi l'avis de certains journalistes. En février 1993, le journal La Tribune écrit ainsi que « le gouvernement engage la réforme des retraites, il faudra cotiser plus longtemps »³⁶⁵. La création du fonds de solidarité vieillesse a été annoncée en août 1992 par René Teulade et un projet de lois créant le fonds de garantie³⁶⁶ a été rédigé en décembre 1992. En 1993 un communiqué de la CFDT demande au gouvernement, « maintenant de traduire les intentions en actes »³⁶⁷. Mais cette retraite préparée au ministère des Affaires sociales n'entre pas dans le processus législatif en 1993, notamment en raison du calendrier législatif (cf. Chapitre III, IV.2), mais aussi de l'absence de consensus syndical. L'adhésion de la CFDT ne suffit pas au gouvernement dans recherche d'alliés pour faire passer la réforme dans la loi.

En effet, à la CGT, l'opposition au Livre blanc et au projet de réforme y figurant est frontale. Elle n'est pas documentée dans la presse syndicale selon Nicolas Castel (2009 p135) qui remarque à propos du Livre blanc que les organisations syndicales sont « peu dissertes », à la différence de leur contribution à la réflexion sur la diversification du

³⁶⁴ Ibid. document « Retraites », session des 17-18 mars 1993 point 2 de l'ordre du jour, Bureau national

³⁶⁵ Ibid. document article « Le gouvernement engage la réforme des retraites. L'Etat transfère 20 milliards de francs à l'assurance vieillesse », La Tribune, 11 janvier 1993.

³⁶⁶ Ibid. document « Projet de loi Caisse de garantie des retraites », Conseil des ministres du 17 mars 1993, et lettre de René Teulade transmettant le projet de loi portant création d'une caisse de garantie des retraites, ministère des Affaires sociales et de l'intégration, CAN/LC/MM/712, 24 février 1993.

³⁶⁷ Ibid. « Communiqué de presse Traduire les intentions en actes ! Déclaration de Jean-Marie Spaeth, secrétaire national 6/14/01/93 », 14 janvier 1993

financement des pensions. Si la presse syndicale n'abonde pas d'analyses sur le Livre blanc, il en va différemment des numéros de la coordination retraite de la CGT qui publie en juin 1991 une quarantaine de pages d'analyses du rapport ³⁶⁸. Elles répondent au titre suivant : « Livre blanc et noirs desseins, analyse et propositions de la CGT ». Son propos ne réside pas dans la contestation du vieillissement démographique. Il y est noté que les dépenses de retraites doubleront à l'horizon 2020. En revanche, une différence fondamentale sépare ce texte de la CGT des prises de positions de la CFDT : le rapport à la politique de désinflation compétitive. Pour la CFDT, la hausse des cotisations est possible, mais doit être cantonnée à la partie salariale tandis que la CSG devrait être développée. La centrale cégétiste reconnaît de plus un coût du travail élevé pour les bas salaires, qui pourrait être abaissé par une baisse des cotisations compensée par une hausse de la CSG³⁶⁹. La perspective de la CGT est en revanche toute autre : le discours sur la compétitivité des entreprises, le coût du travail et l'emploi aurait selon elle moins une valeur véridique que stratégique. Abaisser les cotisations servirait moins à créer de l'emploi, qu'à « détourner les dépenses sociales collectives obligatoires pour accroître les profits et la spéculation financière ». La compétition économique devient ainsi un « prétexte » de réalisation de cet objectif : malgré les « exonérations par milliards au nom de l'emploi » « nous comptons aujourd'hui 3 millions de chômeurs une précarité galopante » remarquent les auteurs de ce numéro spécial. Dix ans après la publication de la note des syndicats CGT et CFDT de l'Insee, et de la DP en 1983 (cf. Chapitre III, II), la CGT exprime la même critique de la politique de désinflation compétitive, qui serait une politique de transfert de la valeur ajoutée des ménages vers les profits *via* le circuit financier de la Sécurité sociale. C'est dans cette interprétation de la nouvelle politique de l'emploi que la CGT place le projet de réforme des retraites.

La centrale cégétiste reproche en effet au Livre blanc de servir les intérêts des entreprises et des Pour ce faire, elle liste les constats problématiques du rapport du Livre blanc, dont les auteurs « frisent la malhonnêteté » en comparant par

³⁶⁸ Archives CGT, dossier « 1991 La retraite », document « Retraite : Livre blanc et noirs desseins, Analyse et propositions de la CGT », Secteur Santé-Protection sociale-Retraite CGT, Montreuil le 13 juin 1991.

³⁶⁹ Ces orientations se retrouvent par exemple les *Fiches synthétiques Protection sociale pour diverses rencontres*, 16 avril 1993 : « actuellement, la situation de la Sécurité sociale est très difficile à cause de l'emploi, ce qui pose la question de la base du financement sur les revenus du travail. (...) La CSG a permis d'ouvrir la voie d'un financement plus large et plus équitable de la Sécurité sociale. La CFDT demande qu'on poursuive dans cette voie tant pour le financement des prestations ouvertes à tous que pour la couverture des besoins nouveaux. La CSG doit avoir clairement un statut de cotisation. Le taux appliqué à partir d'un certain niveau permettra une diminution du coût du travail pour les bas salaires. Pour l'avenir, le transfert du financement de la Sécurité sociale du travail sur l'ensemble des revenus doit permettre de redéployer dans le champ social les points de cotisation ainsi dégagés », dossier : « Politique de la CFDT sur les retraites 1993 », cote CDAR /78/21, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

exemple le niveau des pensions brutes aux salaires nets et en ne développant le thème des inégalités sociales au sein de ces deux populations pour soutenir qu'en moyenne les retraités et les actifs ont des niveaux de vie proche. Les projections à 30 ou 50 ans sont aussi critiquées en ce qu'ils renverraient à de la spéculation, et les hypothèses de productivité sont contestées pour leur irréalisme. Le texte du numéro spécial livre ainsi une opération de dévoilement des intérêts privés du patronat derrière le cadrage des politiques de retraite par celle de démographie et de la désinflation compétitive. Le véritable projet du Livre blanc serait d'« abuser l'opinion à partir d'une démonstration faussement parée des vertus de la rigueur scientifique et accréditer l'idée que les conditions économiques et sociale à venir ne permettront plus de financer les systèmes de retraite dans le cadre de régimes obligatoires par répartition et des droits qu'ils garantissent actuellement »³⁷⁰.

Le document de la CGT passe en revue les moyens de financement des dépenses de retraite à l'horizon 2020, pour produire un chiffrage alternatif des moyens de financement. Ce chiffrage est repris dans le tableau suivant :

³⁷⁰ Numéro spécial coordination retraite CGT 1991 p32.

Tableau n° 3.11 : mesures de récupération d'argent proposées par la CGT pour financer les hausses de retraite liées au vieillissement de la population

Moyens de financer les dépenses des retraites à l'horizon 2010	montants récupérables pour l'année 1991
Hausse des cotisations patronales stables depuis les années 1970, dans des proportions comparables à celle des cotisations salariales	50 milliards
Fin des exonérations de cotisations	1,8 milliards
Contribution des revenus financiers à hauteur des salaires	40 milliards
Modulation des cotisations patronales selon le ratio valeur ajoutée/ salaires et des règles désincitant les licenciements	Non précisé
Hausse des salaires et développement de l'emploi	5 à 6 milliards pour 100 000 emplois créés
Fin des mesures liées à l'intéressement	5 milliards
Baisse des compensations entre régimes salariés et non-salariés	une partie des 23 milliards de ce transfert

Source : Archives CGT, document de la coordination retraite du 13 juin 1991 pp32-36

Ce document propose de lutter pour défendre les droits à la retraite, sur le modèle de la grève mai 1991 de la SNCF notamment portée par la CGT. Cette opposition de la CGT, qui plus est dans une période pré-électorale, joue dans le

report de la réforme portée par René Teulade. La division syndicale et la possibilité de grèves ont dissuadé le gouvernement socialiste de faire passer cette réforme en période pré-électorale. La défaite des partis de gauche aux élections met ensuite un terme au projet de réforme de René Teulade.

Après les élections de 1993, les administrations sociale et budgétaire continuent leurs tentatives d'influence et c'est le nouveau gouvernement Balladur, avec la ministre des Affaires sociales Simone Veil, qui reprend le projet d'une réforme des retraites. La section suivante revient sur le passage dans la loi en 1993 de la première réforme des retraites défavorable aux retraités.

IV.2 Le moment particulier de la réforme Balladur en 1993

La réforme Balladur est votée durant l'été 1993. Par rapport au projet porté par l'ancien ministre des Affaires sociales René Teulade qui reprenait davantage les positions de la DSS quant à la revalorisation des pensions sur les salaires nets, la nouvelle version penche plus vers la DB et du scénario F du Livre blanc au travers du choix des prix comme indice d'indexation. Voici la modification de la formule de la pension portée par le projet de réforme dite Balladur de 1993 :

Tableau n° 3.12 : les modifications des valeurs des paramètres de la formule de calcul des retraites du régime général décidées par la réforme Balladur

La réforme des retraites de 1993

Paramètres	Avant	Après	Temporalité
Durée de cotisation	37,5 ans	40 ans	hausse d'un trimestre par an
Durée de calcul du salaire annuel moyen	10 meilleures années	25 meilleures années	hausse d'une année par an
Indexation	prix depuis 1987	Prix	pour une durée de 5 ans

Source : Légifrance

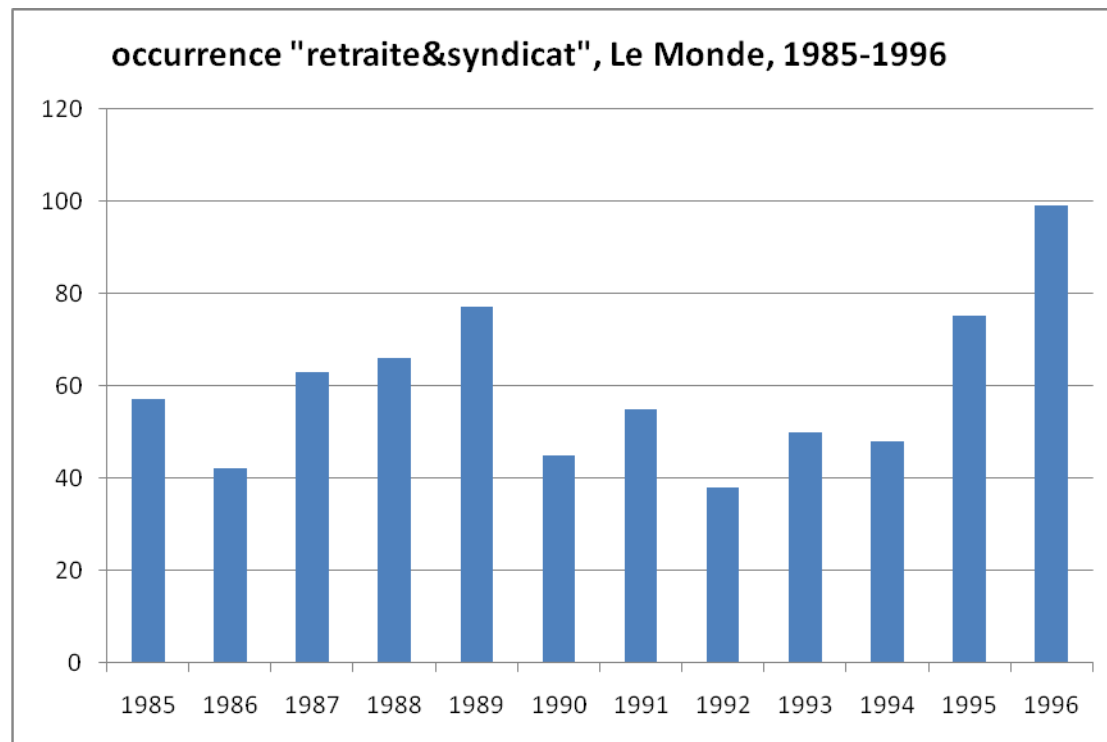
Si les projets de réforme précédents des années 1991 à 1993 ont échoué, il est permis de s'interroger sur les raisons qui ont fait aller la réforme Balladur à son terme. Dans la suite de cette section, nous évoquons la faible opposition syndicale à cette première réforme, avant de discuter les raisons retenues par la littérature à partir de notre matériau. Avant cela, nous revenons sur le constat des faibles réactions syndicales en l'illustration par une analyse de la presse et des extraits d'entretiens.

L'énigme de la faiblesse des résistances syndicales à la réforme

En 1993, Gérard Rivière était chargé à FO de la coordination des conseillers techniques des différentes branches de la Sécurité sociale, auprès du secrétaire confédéral à la Sécurité sociale Jean-Claude Malet. Il déclare (Entretien) : « plus j'y pense, moins je comprends comment la réforme de 93 a pu passer si facilement ». Les organisations syndicales dont FO n'étaient pas « vent debout », alors qu'aujourd'hui ce sont « les mesures plus pénalisantes pour les salariés ».

Il semble que les réactions de l'« opinion », au sens de la résonance médiatique du projet de réforme aient aussi été faibles. Une recherche parmi la base de données des articles du Monde des articles combinant dans leur texte les mots « syndicat » et « retraite » indique une publicisation des réactions syndicales au projet de réforme de 1993 plus faible qu'en 1989, 1991, ou en 1995 au moment du plan Juppé. Le graphique suivant présente ces données :

Graphique n° 3.9 : articles du Monde contenant les mots « retraite » et « syndicat » dans le texte, entre les années 1985 et 1996



Source : Europresse, base des articles du Bouquet Le Monde

Plusieurs éléments d'interprétation sont disponibles dans la littérature pour nous aider à mieux comprendre cette absence de forte réaction syndicale. Il y a d'abord une acceptation de la « logique de la réforme » pour reprendre un terme de Nicolas Castel. Selon lui, les syndicats auraient accepté l'idée de la retraite fondée sur la contributivité. Parmi les autres facteurs, nous pouvons aussi citer le contexte de crise politique et économique, et la ruse du gouvernement dans la compression du circuit financier des retraites par une modification de la formule de calcul expressément conçue et

appliquée pour passer inaperçue. Nous proposons d'aborder ces différents éléments explicatifs dans la suite de cette partie.

Le facteur « négociation » : certains syndicats cherchent une contrepartie financière dans le cadre défini par l'administration

Nicolas Castel, dans son livre *La retraite des syndicats* (2009 pp109-115), fait une place à cette faible mobilisation des syndicats. Il relate comment la CFDT, aurait selon un entretien réalisé par Bruno Palier, auprès d'un fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, accepté la réforme en l'échange d'une indexation sur les prix réduits à une durée temporaire de 5 ans. Cette version nous est confirmée par un haut fonctionnaire de l'administration budgétaire (Entretien non enregistré) :

« on avait pris des contacts avant les élections législatives de 1993. On avait commencé à discuter avec quelques organisations syndicales et notamment la CFDT. Ils nous avaient dit, bien sûr, pour le principe qu'ils diraient qu'ils étaient pas d'accord, mais qu'il fallait faire quelque chose et que ce qui était important c'était de faire vite ».

Il se souvient de « réunions très confidentielles qu'on avait eues avec eux où ils étaient persuadés que l'allongement de la durée de cotisation était une mesure de justice sociale ». Cet accord (discret) avec la CFDT est cohérent avec la position de cette dernière entre 1991 et 1993 (cf. section précédente), lorsqu'elle demande une hausse de la durée de cotisation pour mettre fin à la redistribution à l'envers, et encourage le gouvernement à réformer rapidement les retraites. En revanche, la CFDT était opposée à la revalorisation sur les prix. Peut-être faut-il voir dans cette opposition la raison des faibles réactions de la CFDT à l'égard du projet de réforme du gouvernement Balladur ? L'acceptation de la réforme en l'échange d'une indexation temporaire de 5 ans interroge tout de même. Quel aurait été l'intérêt de la CFDT à accepter une telle indexation, même temporaire ?

Pour Dominique Libault, la création du Fonds de Solidarité Vieillesse a joué un rôle dans cette acceptation (cf. Chapitre IV. III). Nous pouvons aussi ajouter l'hypothèse d'une direction de la CFDT qui veut rester dans le jeu avec le gouvernement le principal partenaire syndical pour essayer d'influencer le contenu d'autres réformes.

Le facteur « cognitif » : les syndicats définissent la retraite sur la même base contributive que le gouvernement ?

Nicolas Castel (2009) critique l'idée selon laquelle la période de l'été permettrait d'expliquer la faible réaction syndicale. En effet, après le Livre blanc et les projets des gouvernements socialistes entre 1991 et 1993, les syndicats s'attendaient à une réforme. Pour Nicolas Castel³⁷¹, la cause est à chercher ailleurs, dans le contenu du Livre blanc qui aurait contribué à cadrer le problème des retraites, d'une manière acceptée par les syndicats. Ces derniers seraient alors réduits à la recherche de sources de financement supplémentaires (dont nous avons vu qu'elle s'inscrit pour la CGT dans une contestation de la désinflation compétitive), plutôt qu'à contester l'analyse posée dans le rapport (Nicolas Castel 2009 p114) :

« pour comprendre cette relative acceptation ou ce refus sans réelle conséquence de la réforme, il faut remonter au minimum deux ans en arrière lors de la remise d'un rapport sur les retraites, le *Livre blanc*. Tous les présupposés des réformes à venir y sont condensés et les syndicats ne vont pas chercher à les critiquer un à un, ils vont plutôt y répondre en réfléchissant à des solutions de financement alternatives à une augmentation des taux de cotisations sociales »

Anne-Marie Brocas (Entretien) tient un discours allant en ce sens. Elle souligne la « responsabilité » des syndicats attachés à la « pérennité » des régimes de retraites. Pour François Mercereau (Entretien 2 non-enregistré), les « esprits » étaient « mûrs ». Ainsi, parmi les acteurs de l'administration, un facteur expliquant la faible résistance des syndicats tient aussi à cet aspect « cognitif » relevé par Nicolas Castel. Les syndicats auraient compris et accepté le cadrage produit par l'administration depuis le milieu des années 1980, et la nécessité de la réforme qu'il implique. Cette observation vaut pour la CFDT : elle est favorable à la création du FSV et à son financement par la CSG. Il est en revanche difficile de la soutenir pour la CGT, opposée à la CFDT sur ce point. Nous verrons que la CGT s'oppose à la création de la CSG et du FSV (cf. Chapitre IV, III.). En outre, la CFDT n'exclut pas une hausse modérée du taux de cotisation salariale. Le recours aux archives présente ici tout son intérêt heuristique. Sans lui, il aurait été impossible de lire une opposition de

³⁷¹ La lecture de la presse syndicale et patronale que fait Nicolas Castel (2009) aboutit au constat d'une acceptation de la réforme de 1993 par la CGC. Le CNPF trouve qu'elle ne va pas assez loin dans la fiscalisation des ressources des retraites. La CGT et FO sont en revanche opposées à la réforme.

fond, du syndicat, au projet du Livre blanc (cf. Chapitre III, IV.1). Toutefois, l'opposition de la CGT à la réforme de 1993 est tout de même faible : pas de manifestations, pas de protestations dans les articles du Monde³⁷².

Le facteur de la crise économique et politique : l'atonie du débat public empêche une réaction forte des syndicats

Dominique Libault est en poste à la direction de la Sécurité sociale en 1993 lors de la réforme Balladur. Il gère les aspects de la réforme liés au Fonds de solidarité vieillesse, tandis que Jean-Marie Pallach s'occupe de la partie de la réforme portant sur la compression des dépenses vieillesse : indexation, durée de cotisation et durée de calcul du salaire annuel moyen. Selon Dominique Libault (Entretien), la réforme est « passée comme une lettre à la poste » pour différentes raisons : le contexte de crise, la prévision du vieillissement démographique à partir de 2005 et l'apport de ressources dans le système de retraite par la création du FSV abondé par la CSG. Il relate ainsi :

« 1993, c'est la première réforme des retraites. Elle intervient sous la conjonction de deux éléments : le fait de cette préparation (inaudible) technique ou techno symbolisée par le Livre blanc, faut y aller, on donne des pistes et tout cela, maturité, et deuxièmement évidemment la crise économique et politique qui se passe en 1992-1993, donc, très compliqué pour les gouvernements de gauche à arriver dans un contexte de crise économique fort, en récession, qu'on a pas connu depuis "x" temps. Ensuite on a connu la crise de 2008, mais à l'époque c'est vraiment un traumatisme, et là il y a l'espace pour faire une réforme rapide, parce qu'à la fois il y a ces solutions techniques qui existent par ce Livre blanc, parce que le champ politiquement est libre, et donc on y va très vite

-vous pensez que c'est un petit peu cette situation de crise qui a permis de faire passer la réforme ?

-oui, bien sûr. Et puis, il y avait un vide sidéral à l'époque, vraiment, plus d'opposition, elle avait été laminée aux élections etc., la fin du Mitterrandisme, et il y a (inaudible) le suicide de Bérégovoy, (inaudible) et la récession, voilà. Et les mesures sont prêtes. On dit : on n'invente rien. On prend les mesures du Livre blanc. On va les mettre en œuvre très vite. Donc c'est

³⁷² Il est possible d'ajouter aux facteurs explicatifs de l'été et de la méconnaissance de la portée de la réforme par le syndicat et l'existence de tâches revendicatives simultanées qui ont occupé les équipes de la CGT sur d'autres négociations que la réforme des retraites comme les négociations sur l'ASF qui portait la possibilité de la fin de la retraite à 60 ans. Cet accord permet de reconduire la contribution l'UNEDIC à l'ASF.

relativement habile politiquement. C'est des mesures préparées par des gouvernements différents, on invente rien d'autre, et on se limite au secteur privé, pour pas gérer les problèmes qu'on devine d'une partie du secteur public. »

Un haut fonctionnaire alors en poste à l'administration budgétaire évoque ainsi « peu de manifestations » des syndicats à l'époque. Nous retrouvons ainsi parmi les facteurs explicatifs du passage du projet de réforme dans la loi un moment politique particulier où les résistances syndicales et politiques au gouvernement sont atténuées.

Mais il est aussi possible d'aborder la réforme de 1993 à partir d'autres facteurs. Parmi ceux-ci se figurent la technicité de la réforme, ainsi que la ruse et la dissimulation que le gouvernement met en œuvre pour faire passer le projet de réforme dans la loi.

Le facteur de la ruse par la technicité de la réforme : les syndicats ne comprennent pas les conséquences de la réforme ?

La capacité de compréhension des conséquences de la réforme par les acteurs a aussi pu jouer dans l'absence de réaction des syndicats. La compression du circuit financier des retraites, par des modifications très progressives de paramètres de la formule de calcul, aurait ainsi pu passer inaperçue. Dominique Libault évoque ce facteur en ces termes (Entretien) :

« Donc voilà, 1993, ça se règle hyper vite, dans une certaine facilité, il faut bien le dire. Voilà, ce qui est frappant a posteriori, c'est combien cette réforme est passée presque comme une lettre à la poste

- et au niveau des syndicats... il n'y a pas eu vraiment d'opposition ?
- non, apathique. (...) Parce que les mesures sur les droits, elle sont pas si visibles que ça. Parce qu'il y a pas de baisse immédiate affichée du taux de rendement (inaudible). On joue assez habilement, encore une fois, sur cette histoire d'indexation, non seulement sur la pension, mais sur le salaire porté au compte. On augmente les années avec de la progressivité (inaudible). L'indexation, je dirais, était déjà dans les esprits. On fait que le secteur privé, et on apporte des ressources dans le système. 1,3 points de CSG c'est énorme, donc c'est pas des mesures, c'est pas une réforme simplement : je vais taper sur les droits, j'accepte d'apporter des ressources importantes dans le système. Cette réforme je la trouve relativement équilibrée, intelligente, habile, une réforme très, très, intelligente 1993. Et c'est celle qui, dans

les analyses du COR, continue à produire le plus d'effets financiers. Elle était totalement sous-estimée à l'époque. Je me rappelle de commentateurs disant, c'est pas grand-chose, ça se voyait pas du tout ce que c'était. Alors c'est vrai qu'il y avait pas encore, le COR³⁷³ n'existait pas (...). On n'avait pas de capacité de saisir l'impact complet de ce qu'on faisait, tout ça. »

Selon Dominique Libault, la réforme a été menée avec habileté. Cette qualité renvoie à un facteur plus large que nous pouvons nommer la « ruse » du gouvernement, pour indiquer la capacité du gouvernement à jouer avec des paramètres³⁷⁴ de la réforme, le calendrier de la réforme ou encore les modalités des discussions avec les partenaires sociaux ou le Parlement. Le gouvernement cherche ainsi à ce que la réforme produise le moins d'échos susceptibles de susciter des résistances.

Le facteur de la ruse par le calendrier : aller vite dans la discrétion

Dominique Libault et François Charpentier insistent sur la vitesse à laquelle le gouvernement est allé pour réformer les retraites. Le gouvernement est formé en avril, et la loi sur les retraites votée à la fin du mois de juillet. François Charpentier (Entretien) souligne l'absence de débat au parlement : « pas un débat ! pas une conférence de presse. Clandestinement... ». Selon ce dernier, la rapidité de la réforme présente en outre l'avantage pour les syndicats de ne pas à avoir à débattre de la réforme « en interne », et de protester contre une réforme qui va dans le même sens qu'un accord de l'ARRCO d'avril 1993, qui acte une hausse des cotisations et une baisse des prestations dans ce régime complémentaire (détaillé dans l'encadré suivant).

³⁷³ Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) est une organisation fondée en 2000 par Lionel Jospin avec l'objectif de fournir des diagnostics et des projections du système français de retraites en associant experts de l'administration, syndicalistes, responsables patronaux et parlementaires.

³⁷⁴ Certains acteurs à la CFDT et à la CGT ont toutefois déjà constaté à la fin des années 1980 la revalorisation des pensions inférieures aux prix depuis 1983.

Encadré n° 3.7 : les réformes de l'AGIRC et de l'ARRCO entre 1983 et 1993

Entre 1983 et 1993, les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC remontent leurs taux de cotisations et abaissent le taux de rendement des régimes (Charpentier 2014, pp224-390). Il s'agit pour ces régimes d'équilibrer leurs budgets au fil de cette période. En effet, la hausse du chômage grève les recettes de l'ARRCO et de l'AGIRC. Pour l'AGIRC les relèvements successifs du plafond décidés par les gouvernements réduisent l'assiette de cotisation du régime. Le choix de relever les taux de cotisations indique l'autonomie dont jouissent les partenaires sociaux dans les conseils d'administration des régimes complémentaires pour fixer leurs ressources et leurs dépenses. Ainsi en 1993 quelques mois avant le gouvernement Balladur, syndicats et patronats se sont mis d'accord pour baisser les pensions de l'AGIRC-ARRCO. Il s'agit de l'accord du 10 février 1993³⁷⁵.

Raoul Briet (Entretien CHSS) rapporte que la grève de la SNCF le jour de présentation du Livre blanc en 1991 en conseil des ministres aurait dissuadé Edouard Balladur et Simone Veil d'inclure la fonction publique dans la réforme en 1993. Enfin, un haut fonctionnaire de l'administration budgétaire relate la rapidité avec laquelle la réforme est construite, avec l'objectif de compresser rapidement des dépenses de retraite dans un contexte de récession (Entretien non-enregistré):

« on a fait passer la loi en 3 semaines (...). Le gouvernement Balladur s'installe le 1^{er} avril et (...) on fait un collectif budgétaire³⁷⁶ avec le lancement d'un grand emprunt qui va lancer 110 milliards de Francs et la réforme des retraites. (...) Tout est bouclé, tout est voté pour fin juin, en deux mois, deux mois et demi. (...) politiquement, tout était bouclé entre mai et juin. (...) on fait le collectif budgétaire en 3 semaines, ce qui est un record absolu (...) et dans la foulée on fait la réforme des retraites, et tout est terminé pour fin juin, début juillet. »

Le choix de centrer la réforme sur le régime de base est lié à des considérations tactiques, mais aussi statistiques. Il raconte ainsi que pour les régimes de la fonction publique, « on ne savait pas très bien, personne n'avait vraiment réfléchi. On avait été focalisés sur le régime de base. (...) On fait le régime de base. L'important c'est de commencer ».

Ces différents facteurs que nous avons parcourus dessinent une réforme de 1993 dont le passage dans la loi a été grandement facilité par une conjonction entre une situation particulière (marquée par un contexte de récession, de crise

³⁷⁵ La liste des accords est disponible au lien suivant : <http://www.agirc-arrco.fr/qui-sommes-nous/retraite-dates-cles/?MP=44-89>, consulté le 1^{er} octobre 2020.

³⁷⁶ Un collectif budgétaire est une modification du budget de l'Etat en cours d'année par exemple à la suite d'un changement de gouvernement ou à une situation de crise économique.

financière de la Sécurité sociale et de faibles résistances politiques et syndicales) et l'objectif gouvernemental d'aller vite en appliquant pour ce faire une stratégie fructueuse de dissimulation.

Conclusion du IV.

Entre 1991 et 1993, l'administration tant sociale que budgétaire continue leurs tentatives d'influence des gouvernements pour faire passer leur réforme de retraites. Mais les logiques politiques électorales, de popularité et de contrainte liée à l'agenda médiatique font reculer au moins deux ministres des affaires sociales socialistes en 1991 et 1993.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement d'Edouard Balladur en mars 1993 suite aux élections législatives conduit à la première réforme des retraites, qui ouvre le processus dans lequel nous nous trouvons encore actuellement. Au cours de l'été 1993, le gouvernement décide d'agir rapidement et discrètement pour faire voter au parlement une réforme des retraites préfabriquée dans le Livre blanc. C'est ainsi le scénario F du rapport se retrouve dans le contenu de la réforme, avec en addition la création du Fonds de solidarité vieillesse (dont nous verrons que cette dernière est en projet à la fin de l'année 1992 au ministère des Affaires sociales, cf. Chapitre III, III.).

Cette réforme suscite une faible résistance syndicale. Plusieurs facteurs concourent à l'expliquer : son périmètre ciblé sur le secteur privé, la division syndicale avec l'accord de la CFDT sur la hausse de la durée de cotisation et le FSV, le calendrier du vote au Parlement au mois de juillet, et la possibilité offerte par le financement du FSV par la CSG de mettre fin au financement par le régime général des « charges indues » constituent autant de facteurs interprétatifs de cette faible réaction syndicale.

Cette partie permet ainsi de varier de focale en observant comment les acteurs se situent par rapport au cadrage des retraites portée par l'administration en s'intéressant à la négociation dans ses aspects stratégiques.

Conclusion du Chapitre III

Nous avons déroulé le cœur de la thèse dans ce chapitre III, en suivant comment la politique de désinflation compétitive influence le contenu des politiques de retraites. Cette influence passe par de multiples canaux. En 1983, c'est par la revalorisation des pensions qu'elle est appliquée. L'indexation passe en quelques années par l'interprétation cavalière d'un décret, des salaires bruts à un niveau inférieur aux prix. Cette nouvelle indexation dure au long des années 1980 et jusqu'en 1993 (et après). La désinflation compétitive se retrouve ensuite dans les projections réalisées par l'administration. La contrainte de ne pas augmenter les taux de cotisations est embarquée dans les contraintes posées aux exercices de projections. La désinflation est depuis appliquée aux scénarios du futur des régimes de retraite. Ils se retrouvent dans les projets de réformes que les administrations budgétaire et sociale envoient régulièrement à leurs ministres de tutelle.

Les politiques de retraites sont encadrées de la sorte par les politiques de l'emploi. Cet encadrement porte sur l'impossibilité de la hausse du taux de cotisation avancée par l'administration. Mais cette dernière avance aussi qu'il existe un problème des retraites, qu'elle produit par un assemblage entre une tendance accrue au vieillissement et la contrainte de la désinflation compétitive. Cet assemblage se retrouve dans tous les rapports de l'administration. C'est en quelque sorte un retour de l'argument du vieillissement en tant que justification démographique des réformes défavorables des retraites, selon les termes et les contraintes portés par l'administration. D'ailleurs, les travaux de la DB critiquent la condition des retraités, qui seraient devenus trop riches par rapport aux actifs. Elle marque aussi un retour à la problématisation de la condition des retraités, dont la richesse (et non plus la pauvreté) fait problème, au service de politiques de retraites censées servir l'emploi. La charge que feront peser les retraités sur l'économie est ainsi formulée selon un cadrage nouveau par rapport aux années précédentes. La spécificité des années 1980 se situe dans le lien entre les effets du vieillissement sur l'économie (argument constant depuis 1945) et l'emploi. Les conséquences du vieillissement empêcheraient à long terme la fin du chômage si rien n'est entrepris comme réforme pour comprimer des dépenses de retraites et qu'il faut augmenter le taux de cotisation en conséquence. Toujours est-il que la succession des

mesures de compression parvient à freiner la hausse des dépenses de retraite³⁷⁷, au cours d'une décennie 1980 où malgré les efforts entrepris pour relancer l'investissement productif, la désindustrialisation se poursuit avec d'importantes pertes d'emplois (Lerais 2001).

Ajoutons que l'encadrement des retraites est d'autant plus fort en 1993 que cette même année débutent des exonérations de cotisations qui font changer d'échelle ces dispositifs. Ces derniers deviennent permanents et généralisés d'abord aux bas salaires et sont depuis progressivement étendus à des niveaux de salaires plus élevés (Zemmour 2013). Ces dispositifs créent une dépendance de sentier au niveau du financement de la sécurité sociale dans la mesure où ils rendent difficile une hausse importante des taux de cotisations qui peut être compensée par le budget de l'Etat ou ne pas l'être Zemmour (2015). Il montre aussi que le coût des emplois créés est bien plus élevé par les dispositifs d'exonérations de charges que par des créations d'emploi public (Palier, Carbonnier et Zemmour 2015).

Ce chapitre III permet aussi de remarquer la baisse progressive des préretraites, qui perdent en centralité et en légitimité, mais dont le circuit résiste toutefois en raison de son intrication depuis 1983 avec celui de la retraite complémentaire. Il permet aussi d'observer les jeux d'acteurs entre gouvernement, administration, syndicats et patronat. Tous ces acteurs essaient d'influencer le gouvernement que ce soit par des réunions avec le ministre (CNPFP et syndicats), des notes contenant des projets de réforme (administration sociale ou budgétaire), des rapports officiels (CGP) des menaces de faillites d'entreprises (CNPFP) ou de grèves (syndicats). Nous avons aussi observé que le passage dans la loi d'un projet de réforme dépend du jeu du gouvernement avec les différents acteurs, mais aussi avec un acteur particulier nommé « l'opinion publique ». Le passage de la loi en 1993 tient ainsi à des conditions favorables pour le gouvernement dans ce jeu, facilité par le travail de dissimulation de la réforme qu'il met en œuvre.

Le tableau suivant permet de suivre les positions de différents acteurs le long des axes de problématisations des retraites à partir de 1983 et dans la suite de la décennie.

³⁷⁷ Voir notamment la note suivante de la DREES : « Les prestations sociales de 1981 à 2014 : trois décennies de maîtrise des dépenses de santé et de vieillesse » (Barnoin et Domsps 2016). Source : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/les-prestations-sociales-de-1981-a-2014-trois-decennies-de-maitrise-des>, consulté le 1^{er} octobre 2020.

Tableau n°3.13 : positions des acteurs le long des axes de problématisation après 1983

Axe de problématisation des retraites	Pôle	
Echelle de la Sécurité sociale	Globalisation : principe de solidarité au sein des caisses (CGT)	Catégorisation : assurance sociale/solidarité, contributif/non-contributif (CNPF, CFDT, CGP)
Condition des personnes âgées	Marginalisation	Publicisation : inégalités sociales (CGT, DSS), richesse (DB)
Rapport à l'emploi	Ajustement du volume des retraités	Ajustement des coûts des retraites : compression des dépenses de retraite (DSS, DB, CFDT, CGP), CSG (DSS, CFDT)

Ce chapitre III permet de dialoguer avec à trois littératures : la sociologie de la quantification, la socioéconomie du social et la sociologie des politiques publiques.

En effet, le problème des retraites est argumenté par l'administration d'abord parce qu'il se passe « quelque chose » au niveau de la démographie. Les statisticiens enregistrent une tendance au vieillissement de la population plus importante que prévu du fait de la baisse de la mortalité. Cette évolution démographique est le point de départ d'un travail de cadrage dans lequel les statistiques occupent une place prépondérante. Les conséquences du vieillissement de la population sous la contrainte de la désinflation compétitive sont en effet mesurées et problématisées grâce à des statistiques plus abondantes sur le régime général et à des outils de projections fabriqués spécialement pour les régimes de retraite. Ce cadrage des retraites devient alors à partir du milieu des années 1980 une justification des réformes à venir. Il est rendu possible par l'accumulation de statistiques plus précises sur les régimes pour fournir des chiffrages qui dépassent le cas des seuls régime général et régimes complémentaires (alors que c'était impossible encore en 1981) et par l'usage d'outils de projections. La connaissance d'une tendance démographique, de populations de cotisants et de retraités et la possibilité technique de réaliser des projections représentent des conditions de possibilité de la justification des projets de réforme des retraites. Mais ce cadrage devient aussi au fil de ces années une problématisation dominante. Il n'existe pas d'alternative au sein de l'administration à celui-ci. Les paramètres de la solution retenue, à savoir la

compression des dépenses, varient certes entre l'administration sociale et budgétaire, mais il s'agit de variations du même cadrage. La sociologie de la quantification s'intéresse aux statistiques en tant que langage commun rendu possible par des réseaux d'acteurs utilisant les mêmes variables et indicateurs, qui leur servent de repères cognitifs et de bases de négociation (Desrosières 1993). Cette approche éclaire le cas des retraites pour les années 1980. Un réseau de statistiques concernant les retraites est solidifié par la production d'indicateurs et leur circulation entre les administrations, le gouvernement et certains syndicats comme la CFDT ou la CGT. Il s'agit des ratios de population qui mesurent le vieillissement de la population, des équilibres de comptes de régimes de retraites et des taux de cotisations dont la possible augmentation fait débat. L'administration la refuse. Les besoins de financements des retraites liés au vieillissement de la population devraient alors être réduits par une compression des pensions.

Mais certains acteurs refusent cette mise en problème. Ils interprètent différemment les évolutions des mêmes indicateurs. Il s'agit par exemple de la CGT, qui met l'accent sur d'autres indicateurs tels que la répartition de la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée et le taux de cotisation patronale dont les hausses permettraient de résoudre le problème des besoins de financement à venir liés au vieillissement. Mais la force de cet acteur n'est pas suffisante pour remettre en question les liens entre ces variables de politique de désinflation compétitive, qui sont de plus en plus repris dans le cours de la deuxième moitié des années 1980 par les acteurs administratifs, gouvernementaux, cédétistes et médiatiques.

Ce chapitre III contient aussi des résultats qui s'intègrent dans la littérature sur la socioéconomie du social. Notre cadre analytique par les problématisations et les circuits financiers invite en effet à ne pas considérer une politique sociale selon une approche sectorielle. En d'autres termes, nous suivons dans ce chapitre III les politiques des retraites, au travers de leurs connexions avec les politiques de l'emploi réalisées par les acteurs, que ce soit au niveau des problématisations ou des circuits financiers. De la sorte, nous arrivons au résultat de *l'encadrement* des politiques de retraites par celles de l'emploi et du *retournement des retraites* par le *bascullement* des politiques de l'emploi de l'ajustement de la population active vers la désinflation compétitive. Cela nous permet de proposer une méthode pour prolonger les propositions de recherche de certains auteurs comme Bruno Palier. Dans *Gouverner la Sécurité sociale* (2005), il propose d'étudier ensemble les évolutions historiques des différentes branches de la Sécurité sociale et plus largement de différents secteurs de la protection sociale. Cela lui permet de repérer des changements institutionnels qui se produisent en différents endroits de la Sécurité sociale que ce soit en France ou plus largement en Europe : dualisation

pour l'assurance chômage et l'assurance retraite, activation des politiques de l'emploi. Robert Castel (1995) adopte aussi une perspective large de l'Etat social à partir de la question sociale. Il s'agit selon lui de suivre au cours des années 1980 l'effritement de la société salariale et ses conséquences sur le système de garanties formé par la protection sociale. Il étudie en priorité les garanties de protection contre le non-emploi, à travers des évolutions de l'UNEDIC ou encore la mise en place du RMI. C'est la « rupture de trajectoire » qui inaugure « la nouvelle question sociale ». Notre cadre analytique permet de suivre les évolutions conjointes des politiques de l'emploi et des retraites à partir des relations sociales entre acteurs impliqués dans luttes de problématisations et les luttes pour l'orientation de l'argent de la valeur ajoutée vers certains circuits financiers. L'encadrement des politiques de retraite par celle de l'emploi constitue ainsi une articulation entre politiques de protection sociale et d'emploi constituantes de l'Etat social tel que le comprend Ramaux (2012). Dans ce chapitre III, nous avons documenté le passage d'une forme de cette articulation à une autre, suite à la décision présidentielle d'adopter la désinflation compétitive.

Enfin, ce chapitre III propose aussi un éclairage sur le passage d'un projet de réforme dans la loi par un gouvernement en 1993 et qui profite du contexte pour le réaliser. L'appréciation du jeu avec d'autres partenaires comme les syndicats, le patronat, l'administration et l'opinion, les constructions d'alliances (comme avec la CFDT en 1993), la ruse employée pour faire voter la loi de réforme en été sans débats (ou celle sur l'indexation un 31 décembre de l'année 1987 au soir), voici autant d'éléments qui témoignent de l'aspect stratégique des réformes des retraites du point de vue des gouvernements. Cette analyse prend aussi en compte l'état des forces et le « moment » propice à réformer. L'année 1993 est ainsi une année de récession où la dette de la Sécurité sociale augmente alors fortement (pour l'époque) et où le mouvement social et l'opposition politique sont moins forts que quelques années auparavant. Les réformes de l'Etat social peuvent ainsi se lire à partir de parallélisme et un comparatisme avec des tendances transnationales (Hassenteufel 1997, 2003, 2007, 2011, Palier 2008, Palier et Surel 2010, Hassenteufel et Palier 2003), leur inclusion dans des cadrages idéologiques (Bec 2014, Friot 2010, Castel 2009) ou cognitifs (Colomb 2012), mais aussi à partir du moment de la réforme, où le gouvernement cherche à gagner en force par des alliances liées à des contreparties ou à la construction d'intérêts communs, par la conviction basée sur la pédagogie et la dramatisation, ou par la ruse de la discrétion sur le calendrier de la réforme et la signification de son contenu. Ce chapitre III permet ainsi de comprendre cette réforme de l'Etat social français de 1993 avec une littérature qui s'intéresse à la construction d'alliances et de réseaux (Callon et Latour 2006, Alkrich, Callon et Latour 1988), ou de la crise comme opportunité ou motif pour réformer (Juven et Lemoine 2018, Cuono 2016, Guex 2003).

Différents points du chapitre III peuvent ensuite être développés dans cette conclusion. En effet, pour autant que les politiques de l'emploi déterminent le contenu des politiques des retraites, une marge de manœuvre existe quant aux choix réalisés à l'intérieur de ce cadre. Les luttes entre la DSS et la DB portent certes sur deux manières de compresser les dépenses de retraites, mais le choix de l'indicateur d'indexation n'est pas anecdotique, tant en termes de volume d'argent que de niveau de pension. Selon Bridenne et. al (2008), c'est ainsi environ 10% de la pension moyenne qui a été réduite suite à l'indexation sur les prix en 1993 par rapport à une indexation sur les salaires bruts.

Les problématisations défendues par les acteurs administratifs et les circuits financiers dont ils demandent la réalisation obéissent à des logiques de production d'expertise et de recommandations de réformes propres aux administrations. La direction du Budget veut ainsi à réaliser le maximum d'économie, en construisant pour ce faire des arguments moraux *ad hoc*, tandis que la direction de la Sécurité sociale intègre davantage de considérations de justice sociale.

Ce chapitre III apporte en outre des connaissances sur la période des années 1980. Il sort d'une histoire interne des retraites. Le lent cheminement des élites administratives vers la connaissance des déficits futurs des régimes de retraite, par la sophistication des outils de projections, qui auraient ensuite transmis cette torche du problème des retraites à des élites politiques frileuses à l'idée d'aller contre l'opinion, mais qui auraient dues se résoudre à la nécessité de la démographie et de l'économie, voici un récit maintes fois entendu. Il occulte toutefois les luttes et les divergences entre acteurs. Il reprend en outre le cadrage des retraites par l'administration installé en histoire officielle des pensions. Mais en étant centré sur l'histoire de la connaissance de la population et en supposant un lien mécanique entre mise au jour de problème et solution, il est aveugle à d'autres facteurs tout aussi importants pour comprendre les réformes des retraites. Ces facteurs sont de trois ordres : statistiques, relatifs au cadrage par la politique de l'emploi, et relatif à une croyance dans le long terme de cette politique de l'emploi.

Ainsi la sociohistoire des retraites que nous livrons dans ce chapitre III est moins celle d'une progression d'une conscience des difficultés liées au vieillissement de la population, que d'une progression de la politique de désinflation compétitive dans les productions d'expertise sur les retraites à long terme, et dans la gestion à court terme des dépenses de retraite. En définitive, il s'agit des conséquences de la progression d'une croyance partagée par l'administration et la CFDT selon laquelle la baisse coût du travail et la baisse de l'inflation engendreront à long terme de fortes créations d'emploi qui mettront fin au problème du chômage. Comprimer le circuit financier des retraites et plus généralement de

la Sécurité sociale pour créer de l'emploi : voici la justification sans cesse réactualisée entre 1983 et 1993 appelant à une réforme des retraites finalement appliquée en 1993.

Sur un plan plus théorique, ce chapitre III permet de souligner l'importance de la problématisation des retraites pour comprendre le contenu de leur politique. La politique de désinflation compétitive demande la compression du circuit financier des retraites, car la sécurité sociale est pensée comme un coût dans une suite de causalités économiques devant aboutir à l'emploi. Analyser une politique publique à partir des problématisations invite à s'interroger sur les raisons des passages dans la loi de leurs solutions. La compression des dépenses des retraites est appliquée car la désinflation compétitive est décidée par le Président, mais aussi car une succession d'acteurs administratifs (dont la DP et la DSS) y adhèrent en plus d'être contraints de l'appliquer. Elle est aussi adoptée par un syndicat important, la CFDT, ainsi que par le patronat. Une problématisation devient dominante en étant adoptée par un nombre d'acteurs qui comptent dans la fabrication d'une politique publique. Ce constat ouvre à d'autres interrogations sur les raisons de l'adoption des idées de la désinflation compétitive au sein de ces différentes organisations, que notre thèse ne permet pas de traiter, et que la littérature aborde en partie pour l'administration sociale et budgétaire (Colomb 2012).

Il est aussi possible, à l'issue de ce chapitre III de souligner l'importance des circuits financiers. Dans une démarche qui s'intéresse aux critères de justice des acteurs et à leurs manières de raisonner, les circuits financiers ont toute leur place. Ils représentent un objet pour lequel les acteurs sont en lutte, appliquent des jugements moraux et construisent des stratégies de nature à défendre leurs intérêts. Par ailleurs, les circuits sont un résultat d'investissement de formes, et à ce titre, pour être défaits, doivent aussi demander des efforts importants, dont les différents acteurs sont conscients. Il est ainsi possible de lire la résistance du circuit du financement de la retraite complémentaire par l'assurance chômage de cette manière. La finalité de ce circuit financier n'est plus d'actualité, mais il persiste car les acteurs n'ont pas d'autre solution à rechange pour financer la retraite à 60 ans dans les régimes de l'AGIRC-ARRCO.

La morale mobilisée par les différents acteurs peut aussi être étudiée, via ce chapitre III, au travers des justifications de réformes. Pour défendre une version d'un projet de réforme des retraites, la direction du Budget entre 1988 et 1991 et la direction de la Sécurité sociale en 1983 s'adaptent en effet à leurs auditoires en créant de manière *ad hoc* des arguments moraux reposant sur la lutte contre l'injustice en liant hausses de la durée de cotisation et de la contributivité à la récompense du travail accompli. Cette perspective invite à considérer les glissements idéologiques avec attention. Le besoin de justifier des mesures de compression budgétaire conduit à l'adoption d'arguments utilisant

un certain type de justice entre des sujets déterminés. C'est ainsi une étude de la fabrication et de la circulation des idées sur les retraites, par des acteurs qui poursuivent leurs stratégies, que permettent de faire les archives.

Chapitre IV. Usages et définitions de la contributivité : un tournant assuranciel ?

Nous avons vu dans les Chapitres II et III comment les politiques de l'emploi déterminent les politiques de retraites entre les années 1970 et 1993. Cependant, cette détermination n'est pas totale. Elle encadre le contenu des politiques de retraite. Dans ce cadre prennent place des luttes entre acteurs administratifs, syndicaux et patronaux. Le contour du cadre fait aussi parfois l'objet de luttes.

Nous allons défendre trois idées dans ce chapitre IV :

- la multiplication des usages de la contributivité répond selon les acteurs syndicaux, administratifs et patronaux à des stratégies différentes,
- cette multiplication favorise la mise en place du virage assuranciel,
- cette multiplication est compatible avec la politique de la désinflation compétitive ; certains usages administratifs visent à l'installer et l'accentuer davantage.

Dans le chapitre IV, nous proposons de décentrer le regard de ce processus d'encadrement grâce à une étude des usages de la contributivité. Cette notion est cardinale dans la littérature sur les retraites. Yann Le Lann documente ainsi une marche vers la multiplication des usages de la contributivité dans les indicateurs et les savoirs statistiques et comptables, des années 1960 aux années 1990. Nicolas Castel renseigne la présence de la norme de contributivité dans la presse syndicale pour penser la retraite, entre les années 1980 et 2000. Cette présence expliquerait la facilité avec laquelle la contributivité des retraites a été augmentée à partir de 1993, et comment les prestations non-contributives ont été sorties de l'assurance vieillesse par la création du FSV en 1993. Avec Bernard Friot, ils critiquent la contributivité qui renverrait à une pensée de la retraite comme un capital ou une épargne. Cette logique de la retraite s'oppose selon eux à une autre, celle de la retraite comme salaire continué³⁷⁸.

³⁷⁸ L'indicateur du taux de rendement actuariel s'oppose ainsi à celui du taux de remplacement. Alors que le premier compte ce qui est versé en retraite par rapport aux cotisations versées, le second compare le niveau de la retraite aux derniers ou aux meilleurs salaires. L'un mesure des

Force est de constater aujourd'hui l'importance prise par la contributivité pour décrire les retraites et appeler à leur réforme³⁷⁹. La progression de la place occupée par la contributivité dans les discours, dans ses formules de calcul et dans l'organisation du circuit financier des retraites, indique un changement majeur des représentations de la retraite des années 1960 à aujourd'hui. L'imaginaire de l'assurance progresse ainsi avec la distinction entre le contributif et le non-contributif, distinction qui rejoue en des termes différents l'opposition entre l'assurance et l'assistance³⁸⁰. Selon Ramaux (2018), le projet poursuivi par les assurances privées est de séparer la protection sociale en deux catégories. D'un côté, des prestations répondraient à des risques dont la couverture permet à des assurances privées de réaliser des profits (pour les mutuelles il s'agit au moins de la recherche de l'équilibre budgétaire). Ces prestations sont organisées au sein de circuits financiers, localisés au niveau de groupes d'individus, versant des primes calculées à partir de leurs caractéristiques personnelles³⁸¹. Les primes des individus sont versées selon des calculs de neutralité actuarielle : la somme des primes doit être (au moins) égale à celle des prestations reçues. L'autre partie de la protection sociale relèverait du « filet de sécurité », c'est-à-dire de prestations minimales versées par l'Etat et financées par l'impôt à destination des pauvres.

Cette norme de l'assurance privée se retrouve aussi dans des projets de comptabilité de la retraite au niveau des individus³⁸². L'assurance privée repose en effet sur des circuits financiers reliés aux marchés financiers. Les primes versées sont investies dans les marchés de capitaux et la valeur de l'argent progressivement placé peut être connue et perçue sous certaines conditions. Or, le projet de réforme d'Edouard Philippe veut offrir la possibilité de connaître en permanence le montant du compte retraite abondé par le versement de cotisations, et donc de lire combien rapportent les cotisations accumulées et converties en points. La possibilité de calculer des taux de rendement de la retraite par répartition ouvre aussi une voie à sa comparaison avec la capitalisation. L'adoption de ces indicateurs comptables et

flux par rapport à un stock constitué au fur et à mesure de la carrière, l'autre mesure la proportion d'un salaire qui est certes versé par une autre institution que l'entreprise, mais qui continue sous une forme socialisée.

³⁷⁹ La réforme du gouvernement Philippe est argumentée à partir de cette norme. Un euro cotisé devrait « rapporter » la même chose, quels que soient le régime et la situation personnelle de l'assuré.

³⁸⁰ La distinction entre assurance et assistance remonte au moins à la deuxième partie du XIX^{ème} siècle. Voir notamment Castel (1995) et plus précisément le Chapitre VI des *Métamorphoses de la question sociale* pour une sociohistoire des débats, des lois et des organisations d'assurance et d'assistance au tournant du XX^{ème} siècle.

³⁸¹ Cela correspond à la définition par les compagnies d'assurance des classes de risques.

³⁸² Voir Lemoine et Le Lann (2012).

statistiques fondés sur l'idée d'une retraite comprise comme la récupération monétaire de cotisations accumulées représente ainsi pour une partie de la littérature de socioéconomie du social une sorte de pente glissante de la répartition vers la capitalisation. En d'autres termes, si la retraite par capitalisation devient plus « rentable » que la retraite par répartition, il serait souhaitable de changer de régime, et de compléter cette substitution par l'adoption d'un minimum vital pour éviter que les pauvres n'ayant pu accumuler un stock de cotisations suffisant se retrouvent sans ressources. De cette manière, la contributivité chemine avec l'installation de l'assurance privée, et pour ceux qui en sont exclus, de son pendant : l'assistance. Cette analyse de la contributivité se retrouve dans la littérature sociologique (Le Lann 2009, Nicolas Castel 2009)³⁸³. Son application produit des effets sur le niveau des pensions depuis les années 1990,³⁸⁴ mais aussi sur les représentations statistiques et comptables de la retraite³⁸⁵. Le projet de ce chapitre est de la compléter et de l'affiner par le recours aux archives et une attention aux usages de la contributivité.

Nous avons vu en introduction qu'au moins trois définitions de la contributivité sont mobilisées par les acteurs. Nous allons suivre leurs usages et observer comment les acteurs intègrent ces définitions dans leurs stratégies. Ce chapitre IV permettra de nuancer l'affirmation d'un usage à sens unique de la contributivité, tout en défendant l'idée que la multiplication de ses usages concourt à renforcer l'idée de la retraite pensée comme la récupération d'une accumulation d'unités parfois monétaires³⁸⁶. Le projet de ce chapitre est donc de proposer une sociohistoire des retraites qui admet la contributivité comme point d'entrée : une notion plurivoque aux usages multiples, inscrits dans différentes controverses sur la définition de la pension, la retraite par capitalisation ou encore la séparation entre contributif et non-contributif. Nous proposons ainsi de dialoguer avec la littérature de la socioéconomie du social en introduisant les jeux

³⁸³ Nicolas Castel (2009) questionne ainsi : « Est-il si juste d'égaliser contributions et pensions sur l'ensemble du cycle de vie de chacun, singeant ainsi la capitalisation pour « sauver » les retraites par répartition ? ». Yann Le Lann (2010) réalise un article sur les projets de transformations comptables produits dans les organisations internationales pour compter la retraite comme un patrimoine récupérable et accumulé par le versement de cotisations. Le régime suédois en répartition fonctionne ainsi comme un régime en « capitalisation fictive ». Il conclut ainsi que « l'individualisation des rapports aux systèmes publics se construit sur une défiance vis-à-vis de la gestion politique des retraites et vise la promotion des logiques contributives. Finalement, la capitalisation sert de référent à l'ensemble des régimes, y compris aux régimes dont le financement ne passe pas par la financiarisation des cotisations sociales. » (Ibid. :38).

³⁸⁴ Nicolas Castel et Lucy Aprobets 2016

³⁸⁵ Yann Le Lann évoque dans sa thèse la « genèse du prisme contributif » (Le Lann 2013 pp167-182) en étudiant un article paru dans *Statistiques et études financières* de Guy Worms et François Lagarde qui sont chargés de mission à la Direction de la Prévision.

³⁸⁶ Il s'agit d'unités monétaires lorsqu'il s'agit de cotisations, mais nous verrons qu'il s'agit aussi parfois d'unités de temps. Voir notamment la formule de calcul de la retraite du régime général (cf. introduction) et celle du minimum contributif (cf. Chapitre IV, I.3).

des acteurs dans l'analyse de cette notion de contributivité. En effet, il s'agit moins d'étudier les différents sens de la contributivité, que ce que les acteurs en *font* dans des situations spécifiques. Nous proposons ainsi un pas de côté par rapport à la littérature de socioéconomie du social sur les retraites et plus largement sur la sécurité sociale qui aborde souvent la contributivité comme une notion univoque, en choisissant une des définitions du tableau ci-après (n° 4.1). Avant de poursuivre l'exposé de ce chapitre IV, nous proposons de revenir sur les sens de la notion de contributivité. Nous en repérons au moins trois³⁸⁷ :

- la contributivité conditionnelle, versement de la prestation conditionné à une quantité minimale de cotisations,
- la contributivité proportionnelle, proportionnalité entre le montant de la retraite mensuelle et un salaire moyen calculé sur une durée de la carrière,
- la contributivité financiarisée, comparaison entre les cotisations versées et les retraites reçues.

Le tableau suivant (n° 4.1) résume ces quatre significations de la contributivité :

³⁸⁷ Il est possible de trouver un quatrième sens de la contributivité que l'on retrouve dans la mesure de " l'effort contributif ". Elle correspond à la part du revenu des assurés versée à leur régime par rapport à leur revenu global. En ce sens, des régimes peuvent ainsi être plus ou moins contributifs selon que leurs taux de cotisations sont plus ou moins élevés et leurs assiettes plus ou moins étendues. Une illustration de cette définition est donnée dans le *Livre blanc sur la protection sociale* (ministère des Affaires sociales 1983 p62) où une version de « l'effort contributif est mesurée par la part du revenu estimé par le CERC à partir des données de la comptabilité nationale, que les assurés actifs d'un régime consacrent au financement de ce régime ».

Tableau n° 4.1 : trois définitions de la contributivité

Nom de la contributivité	Définition	Indicateurs de mesure
Conditionnelle	La perception de prestations est conditionnée au versement préalable d'une quantité minimale de cotisations	Seuil d'heures pour valider un trimestre de cotisation, seuil de trimestres pour valider le droit à percevoir une prestation
Proportionnelle	Le montant de la retraite correspond à une fraction de la moyenne d'un salaire moyen, calculé sur une proportion de la carrière	Période de calcul du salaire annuel moyen et taux de remplacement
Financiarisée ³⁸⁸	La somme des retraites perçues est comparée à celle des cotisations versées	Rapport actuariel, taux de rentabilité, délai de récupération

Lecture de la première ligne du tableau : la contributivité conditionnelle correspond à une situation où la perception de prestations est conditionnée au versement préalable d'une quantité minimale de cotisations. Les indicateurs de mesures associés à cette définition de la contributivité conditionnelle sont par exemple le seuil d'heures pour valider un trimestre de cotisation, ou le seuil de trimestres pour valider le droit à percevoir une prestation.

Ces usages de la contributivité sont liés au virage assurantiel. Certains usages de la contributivité renforcent en particulier des éléments que le tableau suivant présente :

³⁸⁸La contributivité financiarisée fait référence à Chiapello (2015) qui distingue différents types de valuations, c'est-à-dire de processus d'attribution de valeur, financiarisées. Il s'agit de d'une financiarisation par le recours au calcul d'une valeur actuelle nette. Avec cette technique, des sommes de cotisations versées et de retraites perçues sont actualisées à une valeur actuelle (au présent) par l'usage d'un taux d'actualisation. Ces sommes sont ensuite comparées selon différents indicateurs. Il s'agit d'une valuation financiarisée car cette technique a été initialement utilisée pour évaluer la valeur d'actifs financiers selon le point de vue d'un investisseur, qui essaie d'évaluer ce que son investissement lui rapportera dans le futur. Il s'agit dans l'article du passage suivant (Chiapello 2015) : « This calculation method consists of forecasting the future economic flows that will be generated by using the object to be valued and applying a discount to those flows to bring them to present value so they can be added together ».

Tableau n° 4.2 : description et temporalité des quatre éléments du virage assuranciel, usages de contributivité associés sur la période étudiée

Éléments du virage assuranciel	Description	Année	Usages de la contributivité
Séparation comptable des risques	Le risque retraite est séparé comptablement des risques maladie et famille.	À partir de 1967	
Frontière contributive	Le circuit financier des retraites contributives est séparé des prestations de retraites non-contributives ³⁸⁹	À partir de 1993	Contributivité conditionnelle
Retraite comme récupération	La retraite est considérée comme une récupération sur une accumulation individuelle d'unités (temps ou argent).	À partir de la fin des années 1970	Contributivité proportionnelle, contributivité rentable
Équilibre budgétaire	Si les cotisations d'un régime sont inférieures aux prestations qu'il verse, l'Etat ne peut pas le subventionner et le régime doit alors s'endetter.	À partir de 1993	

Lecture de la première ligne du tableau : la séparation comptable des risques signifie que le risque retraite est séparé comptablement des risques maladie et famille, à partir de 1967.

Un déplacement des idées politiques prend place entre les années 1970 et les années 1980. Ses conséquences se font sentir sur les politiques publiques, dont celles des retraites. Le virage assuranciel et les usages de la contributivité sont inscrits dans ce contexte. Une littérature renseigne l'évolution des idées libérales économiques qui gagnent en audience, des idées socialistes qui en perdent et des idées communistes qui en perdent encore plus. C'est le tournant néolibéral renseigné par Denord (2007) ou par Dardot et Laval (2010). Théret et Jobert (1994a, 1994b) s'intéressent aux idées qui circulent au sein de l'administration et des partis politiques français et des institutions européennes. Ce tournant

³⁸⁹Si un individu ne verse pas suffisamment de cotisations, il se retrouve de l'autre côté de la frontière contributive, car il bénéficie alors des revenus de l'assistance.

occupe de nombreux travaux sur la sécurité sociale. C'est notamment le cas dans le domaine de la santé (Pierru 2008). Viguier (2020) s'intéresse aux évolutions de la « cause des pauvres » dans les années 1970 et 1980 en portant son regard sur les idées, les catégories d'action publique et les acteurs de la sécurité sociale et de l'assistance, qui prennent pour sujet les pauvres. Colette Bec (2014) s'intéresse aux institutions, aux idées et aux techniques de gestion de la sécurité sociale. D'autres travaux apportent un éclairage sur un processus de transformation au niveau des idées politiques, des savoirs, des institutions et des outils et statistiques³⁹⁰. Ce déplacement entre des idées qui deviennent centrales et d'autres qui perdent de leur centralité concerne la sécurité sociale et les retraites. Au cours de la décennie 1980, la contributivité financiarisée semble s'inscrire dans un mouvement d'idées favorables au capitalisme, dans un contexte où les pensées qui le critiquent deviennent moins fortes (Boltanski et Chiapello 1999). La popularisation de la norme de contributivité financiarisée semble s'inscrire dans ce développement. Alors que le capital est de plus en plus valorisé dans les représentations, penser la retraite à partir de cette notion paraît compréhensible. La retraite serait alors un retour d'argent faisant suite à une accumulation de cotisations et qui, tel un investissement, viendrait porter des fruits sous forme de pension.

Arrêtons-nous un instant sur les liens entre le virage assuranciel et les usages des définitions de la contributivité. Le virage assuranciel est un terme pour décrire le déplacement de la sécurité sociale des retraites vers le modèle de l'assurance privée. Il porte sur le circuit financier, sur ses règles de collecte et de distribution de l'argent. Ainsi, la séparation comptable des risques et l'équilibre budgétaire visent à cloisonner les branches de la sécurité sociale en des silos étanches en interdisant, grâce à une meilleure connaissance comptable, les transferts d'argent pour financer les déficits, que ce soit entre eux ou de la part de l'Etat. La frontière contributive vise à rétablir une séparation des circuits de l'assurance et de l'assistance qui était plus marquée avant la seconde guerre mondiale. Elle vise à séparer le domaine des prestations d'assurance pour lesquelles des salariés s'assurent contre un risque, et les prestations de solidarité dédiées aux pauvres qui ne peuvent pas s'assurer et aux dépenses qui ne relèvent pas de la réalisation d'un risque. La frontière contributive est basée sur un critère d'accumulation d'unités de temps (la durée de cotisation) ou d'argent (les cotisations). Cette accumulation d'unités, dont le retraité tirerait son revenu, correspond à l'élément du virage assuranciel

³⁹⁰ Gaiti (2014) souligne que des acteurs administratifs moins centraux que ceux du Plan ont porté en continu, et particulièrement dans les années 1960, des idées libérales. Elle remarque ainsi que plutôt qu'un tournant néolibéral, il s'agit davantage de processus de renforcement ou d'affaiblissement de groupes d'acteurs qui produisent et tentent de faire circuler des idées plutôt libérales ou plutôt favorables à l'intervention planifiée de l'Etat dans la sphère économique.

de la retraite comme récupération (cf. tableau ci-dessus). Cet élément ne correspond pas à une évolution du circuit financier des retraites vers le modèle de l'assurance privée. Il figure dans le virage assuranciel pour au moins deux raisons. Il est d'abord un réservoir de ressources argumentatives pour défendre des modifications du circuit financier allant vers le modèle de l'assurance privée (par exemple par l'usage de la contributivité conditionnelle pour défendre l'institutionnalisation d'une frontière contributive). Ensuite, concevoir la retraite comme une accumulation de capital peut paraître surprenant si nous considérons le circuit financier des retraites, qui est un transfert direct entre salariés et retraités. Toutefois la présence de la contributivité pour décrire les retraites, qu'il s'agisse de la contributivité conditionnelle, proportionnelle ou financiarisée se comprend à l'aune d'une histoire longue des retraites. Le risque de la vieillesse a en effet été assuré pour les salariés par la capitalisation au moins depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Les lois sur les retraites de 1910 et 1930 installent un système mixte par capitalisation et répartition. En 1945, la répartition est choisie. Il s'agit alors d'une nouveauté majeure³⁹¹ pour les retraites du secteur privé étant donné les implications d'un circuit financier sous forme de transfert par rapport à celui de la capitalisation. Il est probable que les outils et les savoirs utilisés pour décrire la retraite par capitalisation aient néanmoins perduré au moins chez certains acteurs, même après l'installation de la répartition. Le virage assuranciel des retraites ne correspond donc pas à une apparition de la retraite comme récupération, mais plutôt comme une intensification des usages des définitions de la contributivité³⁹². De prime abord, la multiplication de ces usages peut renvoyer plus à une financiarisation des retraites qu'à une assurancialisaiton. Mais les assurances sociales de la retraite ayant été fondées sur des circuits en capitalisation lors de la construction des assurances sociales des salariés du secteur privé³⁹³, cette conception de la retraite comme un retour sur accumulation procède aussi d'un mouvement de retour vers l'assurance privée (ou l'assurance sociale d'avant la Seconde Guerre mondiale).

³⁹¹ La répartition existait avant la Seconde Guerre mondiale, notamment pour les fonctionnaires. Elle renvoie aussi un circuit mis en place par la loi des retraites ouvrières et paysannes pour le versement des pensions (dont une partie se fait aussi par un circuit de capitalisation).

³⁹² C'est d'ailleurs l'idée que défend Yann Le Lann (2014) dans son article sur les indicateurs statistiques et comptables du social : intensification d'emploi d'indicateurs liés à la contributivité, baisse d'emploi d'indicateurs liés au salaire continué.

³⁹³ A la différence des retraites des régimes de la fonction publique qui sont payées par un prélèvement sur leur salaire et une subvention du budget de l'Etat dès la moitié du XIX^{ème} siècle (Hautcoeur et Le Quéré 2002 pp8-9).

L'encadré suivant revient sur quelques jalons des évolutions des idées et des catégories d'action publique sur la sécurité sociale au cours des années 1980.

Encadré n° 4.1 : recomposition des débats statistiques et politiques sur la sécurité sociale entre les années 1960 et 1980

Au cours des années 1970, les inégalités sont centrales dans l'analyse des politiques sociales. Yann Le Lann le montre pour les productions statistiques et comptables de la protection sociale (2011, 2014). Il repère ainsi comment l'autonomisation d'un champ du social, séparé de l'économie, joue en deux temps. Durant des années 1960 et 1970, le social est présent dans les savoirs statistiques et comptables comme un système de transferts d'argent dérivé de la production de richesse nationale. Il poursuit une finalité de réduction des inégalités, puis, au cours des années 1970 à 1990, il est progressivement organisé selon une frontière séparant le domaine de l'assurance du domaine de l'assistance, ou du contributif et du non-contributif.

Viguié (2020, Chapitre VI pp. 17-44) relate les « débats politiques sur la protection sociale » qui amènent une « fragilisation du consensus politique et intellectuel sur l'assurance sociale ». La droite française se convertit au libéralisme économique avec l'arrivée au poste de président de la République de Valéry Giscard d'Estaing, et surtout avec le remplacement de Jacques Chirac par Raymond Barre au poste de Premier ministre. Raymond Barre porte alors un discours de discrédit de la taille et de la finalité de la sécurité sociale, qui est alors partagé par les partis de droite et une partie du patronat proche de la technocratie. En résumé, la sécurité sociale est devenue trop importante pour l'économie et elle fait peser sur cette dernière des effets néfastes³⁹⁴. En outre, la finalité de la sécurité sociale ne devrait plus contenir de politique de transferts visant à réduire des inégalités, afin d'être

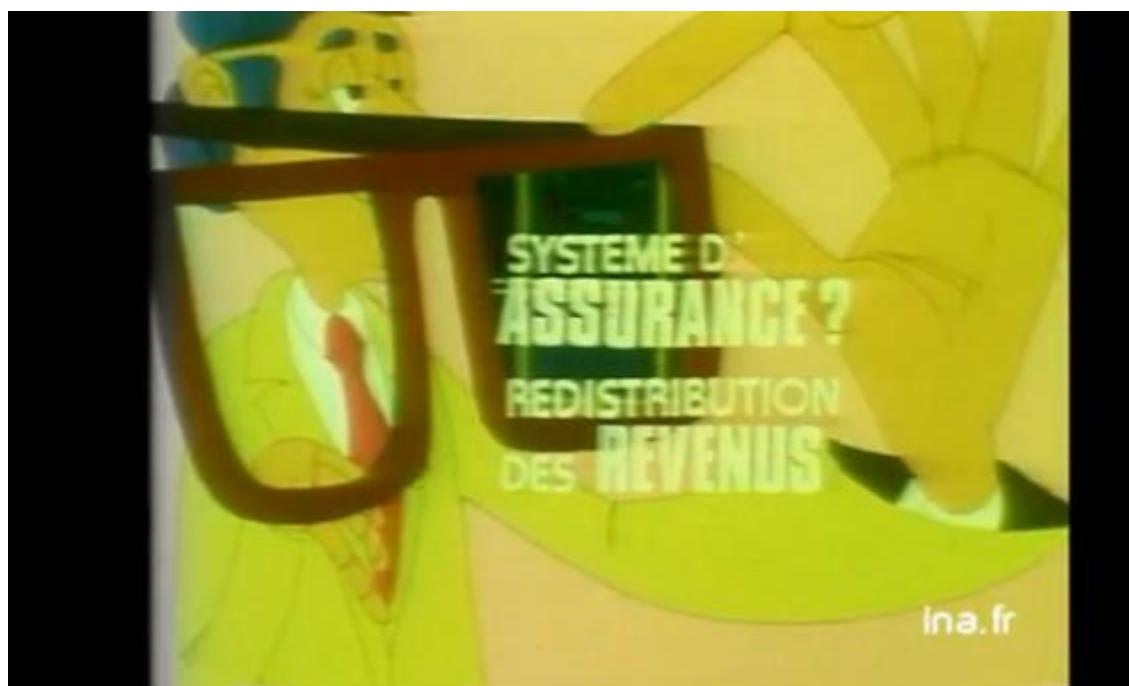
³⁹⁴ Ce thème du seuil insoutenable atteint par les charges sociales ou les prélèvements obligatoires se retrouve par exemple dans un rapport du Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques (BIPE) de 1981, dans un rapport portant sur « l'avenir des services collectifs ». Une partie du rapport porte sur « les critiques de la montée séculaire de l'Etat » et une autre sur « les issues possibles ». L'extrait suivant fait état des critiques contre l'Etat et les prélèvements obligatoires intérieurs à l'administration : « dès le début des années 1970, le planificateur français commença à souligner que la montée de l'Etat risquait d'ébranler les mécanismes de la productivité. Le niveau des prélèvements obligatoires correspondait à une "limite psychologique évidente" qui, de plus, devenait insupportable pour de nombreuses firmes ». (BIPE 1981 p20). Il est aussi question dans ce rapport des critiques de la droite parmi lesquelles se retrouvent « une cause de contre-productivité », mais aussi « une redistribution à rebours » (Ibid. pp21-22). Ce numéro relate aussi les « critiques sociales de la gauche » (Ibid. pp23-24), source : « L'avenir des services collectifs, Tome 1 l'environnement des services », Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques (BIPE), 1981, cote 19930280/224, Archives Nationales à Pierrefitte.

Le BIPE est une association à but non lucratif fondée en 1958 par des hauts fonctionnaires (dont François Bloch-Lainé et Claude Gruson) dans le but de rapprocher hauts fonctionnaires et cadres dirigeants des grandes entreprises.

resserrée sur l'assurance sociale de risques sociaux. La sécurité sociale est aussi accusée par ces acteurs d'enlever l'esprit d'initiative et de favoriser la paresse³⁹⁵. Ce changement doctrinal sur la sécurité sociale se retrouve aussi au sein du Plan où le VIème Plan favorisait une politique des revenus par les transferts sociaux alors que le VIIème et VIIIème Plan reprennent le thème de la taille de la sécurité sociale ayant des effets néfastes l'économie française. Les projets poursuivis par ces acteurs proposent une dualisation de la sécurité sociale qui viendrait être resserrée sur l'assurance des risques sociaux alors que des minimas seraient créés pour accueillir les exclus du système.

Cette remise en cause de la sécurité sociale par la droite accroît un doute sur la finalité de la sécurité sociale dans les médias. Un extrait du journal télévisé du 4 avril 1977 questionne par exemple la finalité de la sécurité sociale à partir de la diversité des régimes et de l'intrication des flux de compensation entre eux : « On pourrait aussi mieux définir à quoi sert la sécurité sociale : simple système d'assurance ou instrument de redistribution des revenus ? ».

Illustration n°3.5 : image d'un reportage sur la sécurité sociale en 1977



Source : Ina, Journal télévisé d'Antenne 2 du 4 avril 1977, source : <https://www.ina.fr/video/CAB7701359501/securite-sociale-video.html>, consulté le 18/09/2020

³⁹⁵ Fabrice Colomb (2012, pp. 74-94) présente ainsi les qualificatifs affublés aux chômeurs au tournant des années 1980 dans certains rapports administratifs et parlementaires : « volontaire », « profiteur » voire « golfeur ».

Du côté de la gauche, le programme commun tablait sur une extension de la sécurité sociale, une extension du domaine non-marchand par rapport au domaine marchand. Les conseillers d'Etat Jacques Fournier et Nicole Questiaux, qui deviennent respectivement secrétaire général adjoint de la Présidence de la république et ministre des Affaires sociales en 1981, écrivent ainsi dans *le pouvoir du social*³⁹⁶ une section intitulée « Marchand, non marchand : une frontière à décider » (Fournier et Questiaux 1981 p191):

« Cette frontière est devenue un enjeu. Il s'agit pour le système économique libéral de la déplacer ouvertement de son côté. Une partie de l'opinion attend au de ceux qui préconisent le service des besoins qu'ils fassent reculer le marché. Le fait acquis aujourd'hui est que la frontière entre le marchand et le non-marchand n'est pas fixée une fois pour toutes. Elle est à décider ».

Dans les mois qui suivent son accession au pouvoir, « le gouvernement socialiste [passe] du keynésianisme à la désinflation compétitive » (Viguié 2020 p26). Ce faisant (Ibid.),

« le gouvernement socialiste (...) renonça à une politique structurelle de déplacement des lignes entre le secteur non-marchand (prestataire entre autres de services de protection sociale) et le secteur marchand et abandonna l'idée d'une politique structurelle de résorption du sous-emploi pour s'efforcer de remédier au chômage en ciblant ses formes multiples. Bientôt, portée par des associations caritatives françaises qui voyaient croître le nombre de leurs clients, relayée par les médias et l'opposition de droite, la question de la « nouvelle pauvreté » s'imposa au gouvernement et en particulier à la nouvelle ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale à partir de juillet 1984 dans le gouvernement de Laurent Fabius, Georgina Dufoix. »

Ce faisant, l'auteur indique le rétrécissement du cadre des possibles de l'extension de la sécurité sociale à partir de 1984 et 1985. Seul le développement des dépenses dites de solidarité fait débat, suite à la convergence entre droite et gauche sur l'idée d'une sécurité sociale définie à partir du lien entre cotisation et prestations. Selon Viguié (2020 p 186), il s'agit du « virage vers une assurance de plus en plus ajustée aux contributions préalables et de moins en moins solidaire ». De plus, le remplacement des catégories classes sociales reliées à une interprétation de l'évolution du capitalisme s'efface ainsi progressivement des propositions politiques socialistes. Cela profite à une distinction de la société entre des inclus et des exclus qu'il faudrait faire survivre par des minimas et amener parmi les inclus par des dispositifs (Viguié 2020). Yann Le Lann (2014) raconte le même mouvement pour les statistiques des budgets sociaux.

³⁹⁶ *Le pouvoir du social* est le modèle réduit du *Traité du social* également rédigé par Jacques Fournier et Nicole Questiaux qui est alors un manuel de référence sur les politiques sociales.

Les sources utilisées dans ces chapitres croisent comme pour les chapitres II et III sources d'archives, de presse et entretiens. Les entretiens mobilisés dans ce Chapitre III sont toutefois moins nombreux. Il s'agit de ceux réalisés avec Dominique Libault, Anne-Marie Brocas, Yannick Moreau, Didier Blanchet, un haut fonctionnaire de l'administration sociale, un haut fonctionnaire de l'administration budgétaire et Gérard Rivière.

Dans ce chapitre IV, nous verrons dans un premier temps que les usages de la contributivité selon les syndicats, l'administration et le patronat sont très divers. Il s'agit autant de dénoncer des inégalités ou de réaliser une compression des dépenses de retraite que de vouloir rendre la finalité de la sécurité sociale plus proche de l'assurance sociale. La multiplicité de ces usages se rejoint toutefois dans une même représentation qu'ils véhiculent : la récupération sur une accumulation d'unités.

Nous abordons ensuite la controverse liée à la capitalisation qui remonte en France au moins à la fin des années 1970, soit une décennie de moins que relaté par la littérature. Nous proposons une entrée dans cette controverse à partir d'archives administratives et syndicales de manière à varier les points de vue administratifs, syndicaux et, dans une moindre mesure, patronaux. Nous verrons que si des tentatives de comparaison entre la capitalisation et la répartition sont menées à l'Université de Nanterre, au Plan et au sein du ministère de l'Economie, les syndicats accordent une place importante au circuit financier de la capitalisation. Leurs positions diffèrent en effet en fonction de leur interprétation de l'insertion du circuit dans le capitalisme et de leurs liens avec les marchés financiers. A la CGT, l'opposition est ainsi farouche à la retraite par capitalisation, tandis qu'à la CFDT le recentrage idéologique du Bureau national le place dans une position indécise, entre des groupes favorables et d'autres, hostiles à l'épargne retraite. Cette partie permettra aussi d'observer l'opposition entre administration sociale et ministère de l'Economie au sujet d'un éventuel développement de la retraite par capitalisation.

Enfin, nous abordons l'établissement de la frontière contributive entre des prestations contributives et non-contributives pour les retraites en 1993. Nous verrons que, loin de consister en l'application d'un principe moral de séparation, cette séparation rencontre sur son chemin de multiples luttes d'acteurs. Il s'agit de luttes internes à l'administration et entre l'administration et les syndicats sur la fiscalisation de la sécurité sociale tout d'abord, et sur l'affectation de la CSG à des dépenses non-contributives ensuite. Nous verrons aussi que l'établissement de la frontière est lié chez les acteurs qui la défendent pour des raisons morales comme à la CFDT à des préoccupations financières : la liste des prestations non-contributives ne devrait pas mettre en difficulté le budget du régime général par son financement. Nous verrons enfin que

cette frontière contributive est aussi incluse dans une lutte entre les administrations sociales et budgétaires quant à leur périmètre d'action. Le ministère des Affaires sociales essaie ainsi de prémunir le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) de possibles déficits voire de mises en crise délibérées par la défense d'un financement régulier et non pas discrétionnaire comme le souhaite la DB.

Cette partie abordera la place occupée par le FSV dans la fin de l'intervention de l'Etat pour amener à l'équilibre le régime général. La dette émise sur les marchés occupe une place grandissante dans le financement des besoins de trésorerie de l'ACOSS (et donc dans le financement des déficits)³⁹⁷. Ce changement de mode de financement nous permettra de conclure sur la réalisation du virage assurantiel de la sécurité sociale des retraites qui représente un changement majeur dans l'histoire longue de la sécurité sociale. Nous verrons par ailleurs que ce changement est dans certains de ses aspects compatible avec la désinflation compétitive et utilisé par des acteurs de l'administration la favoriser.

I. Usages syndicaux, administratifs et patronaux des trois contributivités pour critiquer, définir et compresser les retraites : les mots de la retraite dépassés par leurs sens ?

Entre les années 1970 et le début des années 1990, un important changement se produit parmi les représentations des retraites. Une finalité s'amenuise : la réduction des inégalités sociales. Une autre prend de l'ampleur : l'assurance sociale. C'est dans ce mouvement d'ampleur que les usages de la contributivité se multiplient (cf. Annexe 4 pour des données sur l'usage de ces termes au fil du temps). Nous allons voir qu'ils ne sont pas tous dirigés vers la mise en avant de la finalité d'assurance sociale attribuée aux retraites. Au contraire, ils sont même parfois mobilisés selon les axes de problématisations de la condition des personnes âgées et du rapport à l'emploi. Un lien direct ne peut donc pas être tracé

³⁹⁷ A partir de 2010, la part du financement de la CDC décroît fortement et celle des marchés financiers devient prépondérante (IGAS 2018 pp15-18). La part de la CDC passe de 70% en 2010 à moins de 20% à partir de 2012. Cela est lié au fait que la CDC n'est plus obligée de financer les besoins de trésorerie de l'ACOSS depuis les années 2000 (Ibid.)

entre usages de la contributivité et défense d'une finalité de la retraite comme assurance sociale. Cependant un lien plus souterrain semble exister. Dans ses trois définitions, la notion de contributivité porte sur l'échelle individuelle, avec la même idée d'accumulation d'un montant récupérable sous forme de retraite. Par ailleurs, la contributivité conditionnelle renvoie à une nécessité d'avoir cotisé pour recevoir une prestation, la contributivité proportionnelle compare salaires moyen et montant de la retraite, et la contributivité financiarisée met en rapport des cotisations reçues et des retraites reçues. Si bien que chemine avec ces différents usages de définitions de la contributivité l'idée de l'assurance privée. En d'autres termes, peu importerait les raisons présidant à l'usage de la contributivité, le simple fait de la convoquer véhiculerait les idées de l'assurance privée. Tel est ce qu'affirment Friot (2010 pp37-37) et Castel (2009 pp12-13)

Dans les sections suivantes, nous examinons de plus près les usages de la contributivité en nous penchant sur des sources d'archives syndicales, patronales et administratives situées entre les années 1970 et 1990.

Nous allons voir que la CGT utilise la contributivité proportionnelle et la CFDT également. Cette dernière adopte une norme de contributivité financiarisée tout en la critiquant. Nous verrons aussi l'usage fait par le CNPF de la contributivité conditionnelle pour réduire les charges sociales. Enfin, nous aborderons les usages de la contributivité proportionnelle et financiarisée par l'administration pour compresser les dépenses de retraites et intégrer de la sorte la politique des retraites dans le cadre tracé par la politique de désinflation compétitive.

I.1 Les syndicats : la contributivité (proportionnelle et financiarisée) pour lutter contre la politique d'assistance et les inégalités sociales (1975-1981)

Nous allons suivre dans cette section ces usages chez les syndicats. Nous verrons qu'un usage de la contributivité financiarisée est mené à la CFDT pour critiquer les inégalités sociales, sans pour autant que les revendications de la CFDT préconisent, dans un premier temps, un recentrage des retraites sur l'assurance sociale.

Absences et usages de la contributivité vers 1975 : assistance et condition des retraités

A la CFDT, classer la population entre productifs et improductifs pose problème au sens où les retraités, classés parmi les improductifs, recevraient une sorte d'aumône appelée assistance. La CFDT critique une définition de la retraite fondée sur la participation à la production de valeur monétisée et à l'emploi³⁹⁸. La centrale cégétiste refuse cette partition morale de la société, pour demander une retraite orientée selon une autre morale, celle du revenu digne, celle de la réduction des inégalités sociales et celle de la dette collective.

Un rapport du Bureau de Recherche et d'Action Economique de la CFDT, organe de recherche et d'études du syndicat³⁹⁹, le BRAEC⁴⁰⁰, développe en 1975 cette critique de la retraite. Le rapport dont le titre est « les retraites : qui paie qui ? » questionne : « les retraites : solidarité collective ou assistance ? ». Cette question n'admet aucune de ces deux réponses pour les auteurs car la solidarité collective et l'assistance reposent toutes deux sur une partition de la société entre actifs et inactifs⁴⁰¹. Pour les auteurs de ce rapport, la retraite n'est pas une assistance ou une solidarité

398 Rappelons qu'emploi revêt aux catégories statistiques qui classent la population entre emploi et non-emploi.

399 Les auteurs du rapport ne sont pas précisés. Nous pouvons lire en dernière page du rapport que le comité directeur du BRAEC est composé de Jacques Moreau, André Baudet, Jean Berthon, René Bonety, Albert Detraz, Roger Faist, Jacques Juliard, Hubert Lesire-Ogrel, Michel Rolant, Jean-Pierre Bouquet. A propos du BRAEC, voir

« Les retraites. « Qui paie qui ? », Bureau de Recherches et d'Action Economique (BRAEC), 1975, dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

401 Ce refus de la retraite comme solidarité collective et comme assistance, versée aux personnes qui ne contribuent plus à la production de la valeur monétisée se retrouve chez Friot en 1999 dans l'article « Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé », paru dans la Revue de l'IRES.

collective. Elle est une dette collective dont la prise en compte permet d'échapper conceptuellement du moins à une classification selon la participation des individus à la production de profit.

Les auteurs critiquent donc cette partition qui « tend à renforcer l'idée de retraite comme assistance ». Cette idée est selon eux partagée par les responsables gouvernementaux. Elle leur permet de se donner bonne conscience et donc « de lésiner sur les efforts financiers nécessaires ». La retraite considérée comme une assistance est critiquée par les auteurs du rapport, car elle renvoie à une manière de valoriser certaines activités à partir du rendement :

« quand le système des valeurs qui les sous-tend est basé sur le rendement, tout revenu non lié à une activité productive devient une assistance avec tout ce que cela comporte de péjoratif et d'humiliant.

(...) Il est toujours plus facile de minimiser le montant d'une aide apportée à un « assisté » que le remboursement d'une dette collective »

Nous ne retrouvons aucun des trois sens de la contributivité dans cette définition de la retraite portée par la CFDT dans ce rapport du BRAEC. Les trois définitions de la contributivité ont en effet en commun l'idée d'une accumulation liée à la participation à un emploi inséré dans un processus de production de profit ou de rendement, lien que la CFDT refuse dans sa définition de la retraite comme dette collective. Cette dernière, dont les modalités de reconnaissance et de calcul ne sont pas développées dans le document, suppose au contraire la possibilité d'un versement d'argent indépendamment de la position occupée dans ce processus⁴⁰².

A la CGT, les choses sont différentes. Une critique est aussi adressée à la retraite conçue comme une assistance ou un « cadeau » consenti. Elle se trouve notamment dans des documents de l'Union Confédérale des Retraités ou de la commission exécutive de la CGT où la retraite est définie comme des versements dont le droit de perception est ouvert par le versement de cotisations passées.

⁴⁰²Toutefois au sein du même rapport du BRAEC, un usage de la contributivité financiarisée vise à dénoncer les inégalités sociales entre retraités engendrées par le système français de retraite. Une tension argumentative est ainsi présente au cœur même d'un document entre une critique de la retraite qui porte précisément sur le lien entre cotisation issue d'une activité salariée et retraite, et une autre part de ce lien pour en critiquer la force inégale selon les classes sociales (cf. Section suivante).

Le courrier confédéral de novembre 1978⁴⁰³ mentionne par exemple une note de préparation au 40^{ème} congrès confédéral qui réprovoque les discours patronaux et gouvernementaux à l'égard des retraités. Est ainsi critiquée une retraite conçue comme une assistance du gouvernement à l'égard des retraités, qui sont d'anciens créateurs de richesse :

« Au terme d'une vie de labeur, créatrice de richesses nationales, les salariés devenus aujourd'hui retraités sont sacrifiés. Aux yeux des grands possédants, ils sont devenus une charge improductive. Toute la stratégie du Pouvoir va consister à leur donner le minimum de ressources, tout en entourant cette politique d'une énorme démagogie. L'effort prioritaire en direction des personnes âgées est un des thèmes de propagande favoris du gouvernement. »

La retraite comme assistance est donc ici refusée au nom de retraités qui sont certes improductifs, mais qui ont produit des richesses dans leur « vie de labeur ». C'est en qualité d'anciens producteurs de « richesses nationales » que les retraités ne devraient pas recevoir une assistance. La critique de l'assistance par la CGT diffère ainsi de celle de la CFDT qui conteste le fait même de verser une retraite en l'échange de la participation à la création de richesse passée. Toutefois cette position de la CGT ne constitue seulement pas un usage de la contributivité : la « vie de labeur » indique une participation individuelle des salariés, mais celle-ci est « créatrice de richesse nationale ». La participation des individus à la production de richesses à l'échelle du pays rapproche ainsi la définition de la retraite de la dette collective.

Nous trouvons parmi les publications de l'UCR une critique de l'assistance qui adopte une perspective plus individuelle. Un livret d'information, dont la publication est située entre 1977 et 1981⁴⁰⁴ précise que « la retraite n'est pas une sorte de cadeau qui est consenti, mais un droit résultant des cotisations payées tout au long de la vie du travailleur ». La formule de « la retraite, un droit payé au fil de la vie » indique le lien entre cotisations versées et droit à la perception de versements d'argent. Ce livret conseille d'ailleurs aux « assurés sociaux [de] demander à la caisse régionale de Sécurité sociale dont ils dépendent, leur compte cotisations salaires », pour éviter que les employeurs fraudent la Sécurité sociale en ne les versant pas. Ce compte individuel de cotisations se trouve illustré par le dessin suivant (Illustration 3.4) :

⁴⁰³ Courrier Confédéral Spécial, Journées nationales d'étude et de réflexion sur les problèmes de la retraite, 28/29 septembre 1978, n°321 du 7 novembre 1978, cote 118 CFD 14, Archives de la CGT à Montreuil.

⁴⁰⁴ Livret : *Retraités d'aujourd'hui. Retraités de demain. Vos Droits. UCR CGT*, publication de l'Union Confédérale de la CGT., cote 118 CFD 14, Archives de la CGT à Montreuil. Il est aussi question dans ce livret des garanties de ressource démission et de la revendication pour la retraite à 60 ans.

Illustration n° 3.4 : livret d'information de la CGT sur la retraite au tournant des années 1980



Source : Archives CGT, Livret : *Retraités d'aujourd'hui. Retraités de demain. Vos Droits. UCR CGT*, publication de l'Union Confédérale de la CGT.

Les retraites sont définies dans ce document comme un droit dont la réalisation correspond à un revenu égal à une fraction du salaire. Mais ce droit est conditionné à l'accumulation passée de cotisations. Bien que le terme ne soit pas utilisé, nous retrouvons ainsi l'usage de la contributivité proportionnelle pour définir la retraite.

L'opposition à la retraite comprise comme une assistance réunit donc la CGT et la CFDT tout comme leurs revendications de relever le minimum et de réduire les inégalités de temps passé en retraite selon les classes sociales (cf. Chapitre I, VI.). En revanche la définition de la retraite n'est pas stabilisée entre les deux syndicats ni même au sein de la CGT.

Mais que la retraite soit définie à partir de la contributivité proportionnelle à l'UCR (CGT), ou comme une dette collective envers des personnes ayant participé ou non au processus de production à la et la CFDT, elle est inscrite dans l'axe de problématisation selon la condition des personnes âgées. Il s'agit pour les deux syndicats de justifier une retraite qui améliore la condition des personnes âgées, en termes de revenus et de temps passé à la retraite (cf. Chapitre I, VI.).

Un autre élément s'ajoute à ces revendications à la CGT et à la CFDT, où des acteurs sont attentifs à ce que la retraite ne soit pas une mort sociale, à ce qu'elle soit une nouvelle vie. Les syndicats rejoignent ainsi l'administration qui défend les politiques de la vieillesse. Le refus de la retraite couperet apparaît aussi dans certaines revendications, et avec elle la possibilité d'une retraite progressive. Mais cette revendication est de moins en moins compatible avec la politique de l'emploi d'ajustement de la population active. A la différence des revendications de relèvement du revenu des retraités et d'abaissement d'âge de la retraite, elle sera abandonnée par des syndicats, notamment par la CFDT (cf. Chapitre II, I.3), dans la deuxième moitié des années 1970 et rejetée par le gouvernement en 1982 (cf. Chapitre II, II.1).

Fonder la retraite de manière positive contre une politique d'assistance versée par le gouvernement, telle est en résumé la démarche argumentative commune de la CGT et de la CFDT au cours de la deuxième moitié des années 1970. Ainsi au cours de cette période, le refus de la politique d'assistance aboutit également à la CFDT et la CGT à refuser la partition du circuit financier des retraites entre les régimes de base et les régimes complémentaires. La plupart de ces derniers ont été créés peu de temps auparavant et leur importante croissance date des années 1960 et 1970 (Charpentier 2014, Valat 2011). Ils sont analysés par les deux syndicats comme des instruments de reproduction, dans la retraite, des inégalités sociales de la carrière. Selon la CGT et la CFDT, il faudrait dès lors limiter l'expansion des régimes complémentaires, et augmenter les flux du régime de base qui sinon risqueraient de devenir un régime d'assistance. Ce refus du développement des régimes complémentaires qui est argumenté au nom du refus de la finalité de la retraite comme assurance sociale ne paraît pas cohérent à la CGT avec les définitions reposant sur un usage de la contributivité proportionnelle. Les régimes de retraites devraient contribuer à réduire les inégalités sociales, en même temps qu'ils enregistrent des droits individuels à percevoir des revenus après la carrière. Nous ne trouvons pas parmi les archives dont nous disposons de position sur la conciliation de ces deux finalités des retraites.

D'ailleurs, au cours de la deuxième moitié des années 1970, des acteurs de ces deux syndicats reconnaissent un manque de réflexion sur les retraites. Les revendications sur les retraites seraient devenues trop liées à l'emploi. A vouloir régler les problèmes d'emploi par la retraite, les revendications sur la retraite auraient perdu de leur cohérence. Ainsi, le rapport du BRAEC de 1975 à la CFDT (cf. supra) souligne que la retraite est « un problème encore insuffisamment pris en charge par les organisations », « Bien qu'amorcée, la liaison militante : actifs-retraités, est de très loin encore insuffisante », alors que le montant et le vécu de la retraite sont directement fonction du salaire perçu durant l'activité et des conditions de vie et de travail dans lesquelles celle-ci s'est déroulée. Les journées d'études organisées par la CGT de

1978⁴⁰⁵ sont un moment pour « améliorer notre définition, notre conception de la retraite... ». Comme le souligne ce titre, il s'agit de donner une consistance aux retraites, alors que les précédentes journées d'études sur ce thème ont eu lieu en 1974. Ces journées d'études devraient être le lancement d'une réflexion à l'échelle de l'organisation CGT, c'est-à-dire dans les fédérations, les unions locales, chez les militants, dans les différents secteurs, d'une réflexion sur les « problèmes plus généraux de la retraite, de sa conception ».

Usages de la contributivité proportionnelle et financiarisée à la CFDT au tournant des années 1980 : de la critique des inégalités à la définition de la retraite ?

Alors que la contributivité conditionnelle est refusée en 1975 à la CFDT, quelques années plus tard, les experts de la centrale cédétiste choisissent de faire un usage de la contributivité financiarisée pour critiquer les inégalités sociales engendrées par le système de retraite. Ils utilisent aussi la contributivité proportionnelle pour définir la retraite et les revendications associées. Nous rendons compte dans cette sous-section de ces deux évolutions majeures dans les représentations des retraites à la CFDT.

A la CFDT, les inégalités sociales sont mesurées selon plusieurs indicateurs. Comme pour la CGT et au moins depuis les années 1960, l'espérance de vie après 65 ans selon les classes sociales, les catégories socioprofessionnelles ou les professions est mobilisée (cf. Chapitre I, VI.). Il en est de même des revenus moyens de retraite selon ces catégories sociales. Mais en 1975 un autre indicateur est observé à la CFDT : le rapport actuariel. Cet usage d'un indicateur de la contributivité financiarisée se retrouve par exemple lié à la critique du projet d'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1975 pour les personnes bénéficiant de 43 ans de cotisations, qui abaisserait le taux actuariel de la retraite de 1,33% à 1,16% (cf. chapitre II, I.3). Cet usage dénonce le caractère inégalitaire de ce projet de loi qui défavoriserait encore plus les ouvriers. Ces derniers recevraient en partant à 60 ans encore moins, en termes de récupération de retraite sur accumulation de cotisations, que ce qu'ils reçoivent alors en partant à 65 ans.

⁴⁰⁵ Courrier Confédéral Spécial, Journées nationales d'étude et de réflexion sur les problèmes de la retraite, 28/29 septembre 1978, n°321 du 7 novembre 1978, cote 118 CFD 14, Archives de la CGT à Montreuil.

Le rapport actuariel combine dans sa formule temps passé en retraite et revenus de la retraite par rapport à ceux de la carrière (par les cotisations prises en compte). Il permet ainsi à la CFDT de critiquer ce qui devient dès lors un thème central dans son argumentation visant à souligner les inégalités devant la retraite : la « redistribution à l'envers ». En d'autres termes, ce que les ouvriers reçoivent à la retraite par rapport aux revenus de leur carrières est moins élevé que celui des cadres. Cela signifie que les premiers financent la retraite des seconds. L'usage de la norme de la contributivité financiarisée par la CFDT souligne les inégalités sociales entre retraités et est inscrit en cela dans l'axe de problématisation de la condition des personnes âgées. La citation suivante issue du rapport du BRAEC expose les causes de cette redistribution à l'envers ⁴⁰⁶:

« il est anormal de constater que par le jeu :

-du salaire plafond

-de la mortalité différentielle

-de la stricte proportionnalité de la pension aux cotisations, la solidarité nationale s'exerce aux dépens des plus défavorisés (qui cotisent).

En clair, ce sont les OS et les manœuvres qui financent la solidarité collective. »

La preuve de cette redistribution à l'envers est fournie à travers l'usage d'un taux de rendement appliqué à deux cas types de carrière et de retraites : un cadre supérieur et un ouvrier spécialisé, à partir d'une étude portant sur les statistiques disponibles. La citation suivante expose cette comparaison entre taux de rendement :

« un cadre supérieur obtient un rendement de pension de 23% pendant 14,4 ans.

Un ouvrier spécialisé obtient un rendement de pension de 19,5% pendant 11,9 ans (...)

Un cadre récupérera $0,23 \times 14,4 = 3,3$ fois sa mise.

Un O.S. récupérera $0,195 \times 11,9 = 2,3$ fois sa mise.

C'est-à-dire que le placement du cadre est :

1,4 fois plus intéressant que celui de l'OS..

L'argent placé lui rapporte 1,4 fois plus. »

⁴⁰⁶ « Les retraites. « Qui paie qui ? », Bureau de Recherches et d'Action Economique (BRAEC), 1975, dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

Cette mention de la récupération « d'argent placé » vise à dénoncer une inégalité sociale. Toutefois, elle s'inscrit dans un effort de conception de la retraite qui débute alors et se poursuit jusqu'aux années 1990. Cette définition correspond à une forme particulière de la récupération d'unités accumulées : le retour sur investissement. Le terme de contributivité ne figure pas dans l'extrait ci-dessus. Il n'empêche que cette compréhension de la retraite va être répandue par la CFDT et l'administration à partir de la fin des années 1970.

Ce mouvement prend place par exemple à la CFDT en 1979 alors que le syndicat est en plein « recentrage ». Ce dernier correspond selon Defaud (2009 pp111-125) à deux déplacements : aller d'une opposition au gouvernement vers une association⁴⁰⁷, alléger la critique du capitalisme. Faut-il voir dans ce deuxième déplacement l'abandon de la critique de la retraite comme une contrepartie monétaire de l'occupation d'une position dans le système de production de richesse (qui figure dans le rapport du BRAEC de 1975, cf. infra.) ? Difficile d'y répondre à partir des sources dont nous disposons. Toujours est-il que ce déplacement doctrinal et stratégique mené au tournant des années 1980 déstabilise la force des syndicats par rapport aux retraites. Aux revendications unitaires de la CGT et de la CFDT succèdent des revendications séparées. La CFDT les fait évoluer par un usage de la contributivité proportionnelle qui porte sur la définition même de la retraite.

En effet, la CFDT utilisait des indicateurs de rapport actuariel et de taux de rendement dans le but de dénoncer les inégalités sociales de la retraite au cours des années 1970. Mais dès la fin de cette décennie, elle fait passer la contributivité du statut de preuve critique d'une situation d'inégalité à un principe définitionnel. En 1979, la revendication de la CFDT sur la retraite évacue l'âge de la retraite pour ne conserver qu'un critère de durée de cotisation. Chaque année cotisée devrait rapporter selon cette optique un certain niveau de retraite. La durée de cotisation devient constitutive de droits à la perception de revenus de retraite : chaque année cotisée rapporterait ainsi 2% du salaire et 40 années de cotisations donneraient droit à 80% du salaire⁴⁰⁸. Ce calcul de la retraite à partir du rendement des années

⁴⁰⁷Cette association est aussi liée à l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste, avec lequel la CFDT pourrait davantage peser contre le patronat. Le recentrage débute en 1978, où le terme apparaît dans le rapport d'orientation du conseil national (Defaud 2009 pp111-119), que ce dernier vote. Ce recentrage signifie aussi alors une importance plus grande accordée aux institutions où la CFDT est présente, et la fin d'une « surpolitisation ». Il signifie également une distance prise avec l'objectif de l'autogestion, ainsi qu'avec l'unité d'action liée à la CGT. Cette ligne du recentrage sera ensuite régulièrement actualisée au travers des votes du Conseil national au long des années 1980.

⁴⁰⁸Dans un document de la CFDT (référéncé dans la note de bas de page suivante), l'auteur précise d'ailleurs que c'est le syndicat qui aurait donné l'idée à la commission Lion, qui prépare alors un rapport sur les personnes âgées dans le cadre du 8^{ème} Plan, de ne retenir comme critère d'ouverture des droits à pension pour le régime général, que la durée de cotisation.

cotisées est à nouveau justifié par la finalité de réduire les inégalités entre classes sociales. Comme auparavant, le terme de contributif n'est pas utilisé pour désigner une retraite comprise comme une accumulation d'années ouvrant chacune droit à une partie du salaire de référence⁴⁰⁹.

Cette définition de la retraite en 1979 selon un usage de la norme de contributivité financiarisée est rappelée par la CFDT dans une conférence de presse le 1er octobre 1981, où il est mentionné une « large adhésion à tous les niveaux de l'organisation » de cette revendication. La revendication d'une retraite égale 70% du salaire des 10 meilleures années, avec 37,5 années de cotisations, et un âge minimal de départ à 55 ans, alors proche de celle de la CGT, est rappelée dans cette conférence. Mais elle est labélisée comme une étape transitoire, vers la nouvelle définition de la retraite. Selon cette nouvelle définition, la retraite officiellement défendue par la CFDT s'écarte de celle de la CGT. Elle cesse ainsi d'être une fraction de salaire moyen dont le droit à perception est ouvert par l'accumulation d'unités de temps et l'atteinte d'un âge minimal. Elle devient plutôt la somme de ce que chaque unité d'année accumulée rapporte comme proportion de salaire. Une nouvelle fois cette définition de la retraite est argumentée à partir d'une problématisation de la condition des personnes âgées. Grâce à elle, les ouvriers partiraient en retraite plus tôt qu'ils ne le font. Rendre strictement proportionnel le gain en retraite qu'ouvre une année de salaire réduirait les inégalités sociales en égalisant les taux de rentabilité selon les catégories sociales, alors que les taux de rentabilité des cadres sont alors plus importants que ceux des ouvriers. Cette nouvelle définition de la retraite selon la contributivité rentable interroge toutefois à la CFDT, car le Plan la reprend pour caractériser ce qu'il nomme le deuxième étage de la retraite⁴¹⁰ :

« les arguments avancés sont les nôtres ... » : simplification, revenu forfaitaire couvrant les dépenses incompressibles, réduction des inégalités, droits propres sans contrôle des ressources, etc... ».

Ce doute manifesté sur l'usage des indicateurs de rentabilité actuarielle et de taux de rendement qui renvoient à une définition de la contributivité rentable se comprend d'autant plus à l'aune de la période qui s'ouvre dans les années 1980. La contributivité rentable pourrait ne pas être utilisée pour dénoncer des inégalités dans la récupération des unités versées, mais pour abaisser le niveau des retraites. C'est ce qui se produit au sein de l'administration, alors que le

Dans ce projet porté par la CFDT, une seule caisse viendrait remplacer régime de base et régime complémentaire

⁴⁰⁹ « Conférence de presse CFDT 1^{er} octobre 1981. La réforme des retraites. Annexe 2 », dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

⁴¹⁰ « Conférence de presse CFDT 1^{er} octobre 1981. La réforme des retraites. Annexe 2 », dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

patronat utilise ce terme dans le but de faire financer par l'Etat des dépenses dites non-contributives. Les deux sections suivantes portent sur ces usages par le patronat et l'administration de la contributivité différents de ceux menés de la CFDT et dans une moindre mesure de la CGT.

I.2 Le patronat : la contributivité conditionnelle utilisée pour catégorialiser la Sécurité sociale et abaisser les charges sociales (fin des années 1970)

L'incendie des archives du service des retraites de l'UIMM où 95% d'entre elles ont disparu⁴¹¹ complique notre connaissance des modalités d'une définition des retraites au sein du patronat. Le recours aux archives du Monde nous indique toutefois une définition de la retraite à partir de la contributivité conditionnelle et la contributivité proportionnelle. Percevoir une retraite nécessite dans cette optique d'avoir préalablement versé des cotisations, et la finalité de la retraite est de récupérer l'argent accumulé par les cotisations. Cela signifie aussi dans cette optique défendue par le patronat que les retraites ne doivent pas viser à réduire les inégalités sociales.

Un rapport du CNPF nommé rapport Chotard, du nom du président de la commission sociale du patronat porte sur la Sécurité sociale. La Sécurité sociale y est problématisée selon son échelle et son rapport à l'emploi. Le thème de la taille trop importante de la Sécurité sociale qui empêcherait une efficacité de la gestion de ses fonds se retrouve ainsi dans ce rapport. Il en est de même avec celui du caractère nuisible de cette taille pour l'économie, les entreprises et l'emploi. Comme solution à ces problèmes, le rapport préconise une catégorialisation de la Sécurité sociale selon les branches de risques en affectant à chaque risque une trésorerie, et en amenant la finalité de la Sécurité sociale vers l'assurance sociale. L'extrait suivant (Mills 1981 p341) du rapport illustre cette critique patronale somme toute assez proche de celle contenue dans le rapport Piketty⁴¹² de 1965 (cf. Chapitre I. IV):

⁴¹¹ Selon un mail d'un spécialiste des archives patronales avec qui nous avons pris contact.

⁴¹² Rapport du CNPF sur la Sécurité sociale 1965, aussi nommé rapport Piketty du nom de François Piketty, président de la commission sociale du CNPF en 1965. Un article du Monde relate la sortie de ce rapport : Le Monde, « Le patronat français demande : la gestion autonome des risques, la limitation des prestations légales obligatoires, le développement de la prévoyance libre », 5 juillet 1965, Alain Murcier, source :

« La protection sociale ne doit pas être confondue avec une politique de revenus. Au départ, la Sécurité sociale reposait sur la notion d'assurance. Au fil des années, elle tend à devenir un instrument de transferts sociaux, alors que ce n'est pas sa vocation, en créant de fausses solidarités dont l'expression devrait être recherchée dans une autre voie faisant appel au concours de la Nation toute entière. Il ne peut être question d'étendre ces solidarités au point d'en faire une politique de transferts de revenus. (...)

Le maintien de notre compétitivité, comme notre volonté de pouvoir financer une politique d'élévation des salaires directs, exigent un rééquilibrage de la répartition des charges ».

Pour la vieillesse, ce projet de catégorisation selon les risques et l'assurance sociale se traduit par une définition de la retraite selon la contributivité proportionnelle, qui se retrouve dans l'attachement aux régimes complémentaires liés à des groupes socioprofessionnels et la demande d'un financement du minimum par l'Etat (Ibid. p342) :

« La pension de vieillesse est un revenu de remplacement rattaché à l'activité professionnelle acquise par des cotisations proportionnelles aux rémunérations d'activité. Grâce à la politique contractuelle, des régimes contractuels viennent ajouter des revenus aux cadres et aux salariés retraités. Ces régimes doivent être sauvegardés et ne pas être confondus avec le régime général (...).

Par ailleurs, il convient de bien distinguer le problème des pensions et celui du minimum vieillesse. Il est certain que l'effort entrepris pour son relèvement ne peut être interrompu, mais il faut rappeler qu'il s'agit là d'une solidarité nationale qui ne doit pas être à la charge du régime général. C'est l'exemple même de ces confusions nées de l'utilisation indue du système de Sécurité sociale pour financer la politique sociale de la collectivité nationale. »

Yvon Chotard s'exprime à plusieurs reprises dans la presse en 1977, notamment dans le journal Le Monde, pour essayer de faire circuler le contenu du rapport Chotard. Selon lui, « le système français de Sécurité sociale est à l'image de la grenouille de La Fontaine qui enflait pour devenir aussi grande que le bœuf ». Pour que sa croissance soit maîtrisée, il invite à « ne pas confondre protection sociale et politique des revenus » et de la sorte à « revenir à la notion d'assurance »⁴¹³. Il formule deux ans plus tard les mêmes recommandations, en comparant la Sécurité sociale à « une

https://www.lemonde.fr/archives/article/1965/07/05/le-patronat-francais-demande-bull-la-gestion-autonome-des-risques-bull-la-limitation-des-prestations-legales-obligatoires-bull-le-developpement-de-la-prevoyance-libre_3068318_1819218.html, consulté le 4 octobre 2010.

413Le Monde, 20 janvier 1977, « " Les jours les plus durs sont peut-être derrière nous ", déclare M. Ceyrac M. Chotard : revenir à la notion d'assurance sociale », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus->

structure monstrueuse dont le poids a sans doute dépassé le seuil du tolérable », financée par une part toujours croissante des cotisations patronales. Yvon Chotard réitère ainsi son appel à réorganiser le circuit financier de la Sécurité sociale en séparant les risques de manière comptable plus nettement qu'ils ne le sont. Il défend la suppression de l'ACOSS qui finance alors les déficits de la CNAV et de la CNAM par les excédents de la CNAF. Cette intervention du président de la commission sociale du CNPF renvoie à nouveau à une volonté de catégorisation de la Sécurité sociale, dont la finalité serait celle de l'assurance sociale. Cette dernière admet comme conséquence la fiscalisation du financement des allocations familiales au motif qu'elles ne seraient pas un risque. Il s'agit une nouvelle fois de mettre fin à

« la confusion que l'on fait entre la protection sociale et la politique des revenus. Il faut retrouver la notion d'assurance. La véritable solidarité ne peut pas résulter de transferts sociaux mal contrôlés, mais d'un effort de la nation toute entière. »⁴¹⁴.

Ces interventions régulières dans la presse d'Yvon Chotard alors vice-président du CNPF et président de la commission sociale du CNPF contiennent des références à l'organisation de son circuit financier des retraites en trois piliers avec un minimum financé par l'Etat, un régime de base financé par la Sécurité sociale, et un troisième pilier de retraites complémentaires financé par la répartition, mais aussi par la capitalisation. La hausse du niveau de vie depuis 1945 permettrait selon lui le recours à la capitalisation qui relèverait de l'assurance et de la responsabilité individuelle⁴¹⁵. Il faut donc décaler dans le temps les chronologies classiques reprises dans la littérature sur la socioéconomie du social. Celle-ci fait en effet remonter le système à trois piliers aux années 1990 et en particulier à l'année 1994, date de son adoption par la Banque mondiale qui se retrouve par exemple dans les recommandations de rapports de la Commission

condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719770120%C2%B7LM%C2%B73081482&docIndex=9, consulté le 1^{er} août 2020.

⁴¹⁴Le Monde, 17 janvier 1979, « La Sécurité sociale est devenue une structure monstrueuse constate M. Chotard, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719790117%C2%B7LM%C2%B72786733&docIndex=0>, consulté le 1^{er} août 2020.

⁴¹⁵Cf. deux notes de bas de page ci-dessus, et Le Monde, 30 janvier 1979, « SÉCURITÉ SOCIALE : le danger des doubles langages », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719790130%C2%B7LM%C2%B72787255&docIndex=2>, consulté le 1^{er} août 2020.

européenne en 2002 (Barbier et Théret 2009 p 43)⁴¹⁶. Hassenteufel et Palier (2001) indiquent que la Banque mondiale s'est inspirée du cas chilien qui a mis en place ce système au cours des années 1980.

I.3 L'administration : la contributivité utilisée pour compresser les dépenses de retraite (1983-1990)

La contributivité est utilisée par l'administration à partir de 1983 avec un tout autre objectif que celui de la CFDT. Cet usage administratif ne vise pas d'abord à réduire les inégalités, mais à compresser les dépenses de Sécurité sociale des retraites. Le consensus interne à l'administration selon lequel il faut compresser le circuit financier des retraites (cf. Chapitre III, II.) est repris dans divers projets de réforme. La contributivité est alors mobilisée par des acteurs de l'administration sociale ou budgétaire pour justifier ces projets. Il s'agit d'ajouter une signification morale, en termes de justice sociale, à des mesures qui visent avant tout à compresser les dépenses de retraite. De tels usages de la contributivité se retrouvent au long de la décennie 1980. Dans la section suivante, nous en développons un relatif à la mise en place du minimum contributif en 1982 et 1983 au ministère des Affaires sociales, puis à la compression des dépenses de Sécurité sociale entre 1986 et 1991 lors de l'élaboration des rapports administratifs et à la direction du Budget.

⁴¹⁶ Cette recommandation se retrouve aussi en 2003 dans les travaux de la MOC qui est une instance de discussion composée notamment de représentants de ministères nationaux au niveau européenne pour déterminer des bonnes pratiques conseillées aux Etat mais sans caractère obligatoire. Ces recommandations se retrouvent dans un rapport de la Commission européenne en 2004 nommé *Pensions viables et adéquates* (Guillemard 2015).

1982-1983 : la contributivité conditionnelle utilisée par l'administration sociale pour rendre le minimum vieillesse « contributif »

Il paraît de prime abord contradictoire d'évoquer un minimum selon la norme de contributivité. Par définition, les minima sont en effet des niveaux de ressource censés assurer un niveau de vie minimal. Nos allons voir qu'en 1983 ce minimum est rendu proportionnel à la durée de cotisation. Cette mesure est justifiée prioritairement selon un objectif de compression des dépenses de retraites, mais un argument moral va jouer un rôle pour la justifier : la récompense des années passées en emploi.

Au ministère des Affaires sociales, une hausse du minimum vieillesse a été décidée en 1982, alors que Nicole Questiaux était encore ministre et le tournant de la rigueur pas encore acté. En 1983, cette hausse du minimum doit être menée par Pierre Bérégovoy, alors que les politiques de l'emploi sont en train de basculer. Elle constitue une promesse de campagne, mais il s'agit aussi d'un problème de concordance entre le minimum de retraite, et le minimum de garanties de ressource. Au ministère des Affaires sociales et à la direction de la Sécurité sociale, des conseillers font remarquer l'importance de l'écart entre ces deux minima. La garantie de ressources allant être supprimée, il conviendrait de remonter le niveau du minimum vieillesse pour éviter une chute de revenu entre les derniers bénéficiaires du minimum de garantie de ressource et les premiers bénéficiaires du minimum vieillesse qui auraient perçu celui de la garantie de ressource en l'absence de sa suppression.

Le conseiller technique spécialiste des retraites François Mercereau, Jean-Charles Naouri, directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy, et Jean Marmot, directeur de la Sécurité sociale, aboutissent à la conclusion d'un minimum de 2200 Francs pour le régime général. Mais pour éviter d'augmenter les prélèvements obligatoires, politique de désinflation oblige, il conseille de ne pas le rendre rétroactif : les anciens bénéficiaires du minimum ne verraient pas leurs revenus augmenter. Il conseille également de rendre ce minimum contributif. L'usage de la notion de contributivité est ici mené au service de la recherche d'une économie budgétaire, qui fait ici sens par rapport à la désinflation compétitive.

Il s'agit plus précisément de rendre le minimum proportionnel à la durée de cotisation. Ainsi, le revenu de 2200 Francs par mois ne sera perçu que par les personnes ayant cotisé 37,5 années de cotisations. Pour ceux qui ont moins cotisé, le montant du minimum sera proportionnel jusqu'à un plancher égal à la moitié du minimum de 2200 Francs, soit 1100 Francs. Cette version du minimum est retenue dans la loi. Elle acte ainsi un choix en faveur d'une définition de la

contributivité proportionnelle à l'accumulation d'unités de temps accumulées (les années), dont l'usage s'inscrit dans la nouvelle politique de l'emploi mise en place au cours des années 1982 et 1983.

Ce n'est que dans un second temps que le minimum contributif est présenté par le conseiller technique sous l'angle de la morale de la récompense du travail. En effet, cette proportionnalité entre minimum et durée de cotisation permettrait de récompenser les personnes occupant un emploi pendant longtemps, afin qu'un salarié ayant travaillé toute sa carrière au SMIC reçoive un minimum vieillesse supérieur à quelqu'un n'ayant jamais occupé d'emploi pour verser des cotisations. Une citation de François Mercereau relate cet ordre de priorité entre la conformation du minimum vieillesse à la politique de désinflation compétitive et son interprétation morale selon la récompense du « travail ». Il y exprime sa préférence d'un minimum à 2200 Francs non-rétroactif et proratisé, par rapport une option alternative le portant à un montant de 3 000F⁴¹⁷ éventuellement rétroactif :

« En d'autres termes, le minimum serait proratisé, et reviendrait à une pension minimum par année cotisée.

Je préfère nettement la formule 2 car :

-elle est moins chère

-elle conserve le lien entre la contribution et la prestation. Or il est essentiel que ce lien apparaisse nettement si l'on veut que les actifs cotisent plus. »⁴¹⁸

D'une certaine manière, cette morale de la récompense du travail parmi la population pauvre susceptible de percevoir le minimum vient remplacer la morale de la réduction des inégalités sociales au sein des politiques de retraite, au nom de laquelle la hausse du minimum avait précisément été justifiée. Ce début des années 1980 inaugure ainsi un tournant des politiques de retraites en France : le déplacement de leur justification morale, de la retraite de l'ensemble de la population divisée en classes sociales à la distinction entre ceux qui cotisent et ceux qui ne cotisent pas et entre des générations qui reçoivent plus ou moins. Le déplacement repéré par Le Lann (2014) dans les savoirs statistiques et comptables se retrouve ainsi dans les arguments de l'administration pour justifier des mesures en ligne avec la politique de désinflation compétitive.

417 Il s'agit de 3000 Francs au total pour le régime de base et les régimes complémentaires. La version à 2200 Francs ne concerne que le régime général et laisse le soin aux régimes complémentaires de le compléter.

418 « Note pour le ministre. Objet : le minimum de retraite », le conseiller technique François Mercereau, Cabinet du ministre des Affaires sociales, le 20 janvier 1983, Dossier : « Accord du 4 février 1983 entre les partenaires sociaux sur le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite, novembre 1982- mars 1983 » 19870251, Archives Nationales à Pierrefitte.

1986-1993 : usages de la contributivité proportionnelle par l'administration pour compresser le circuit financier de la Sécurité sociale des retraites

Une première réforme du minimum vieillesse est donc appliquée en 1983, soulignant le caractère hybride de la politique de l'emploi cette année. L'abaissement de l'âge de la retraite correspond à un schéma d'ajustement de la population active, tandis que l'application d'une norme de contributivité proportionnelle au minimum correspond déjà aux premiers effets de l'adoption de la désinflation compétitive par les gouvernements. Les années passent et la désinflation compétitive passe d'une temporalité de court à moyen terme. Cette contrainte se retrouve lors de l'élaboration des réformes portées au sein de l'administration.

L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de droite dirigé par Jacques Chirac en 1986 coïncide avec des prévisions de déficits du régime général de Sécurité sociale en 1986 et 1987. Jacques Chirac confie une mission à un groupe de « sages ». Dans sa lettre de mission, il leur demande de remettre un rapport d'étape sur les mesures d'urgence à prendre pour améliorer la situation financière de la Sécurité sociale en 1987. Il ajoute que le rapport final devra contenir des mesures d'équilibre de la Sécurité sociale à plus long terme, dont les dépenses augmentent plus vite que les recettes. L'expansion de la Sécurité sociale est visée comme un obstacle à la croissance qu'il ne peut se permettre : ses recettes « font peser sur l'économie un poids qui obère son dynamisme », alors que « l'hiver démographique (...) menace notre pays »⁴¹⁹. La branche vieillesse fait l'objet d'une attention particulière, lorsque le Premier ministre pose cette question : « comment assurer l'équilibre de nos régimes vieillesse, notamment par plus de souplesse dans les conditions de départ de la vie active ? ».

Dans son rapport d'urgence rendu pour le 15 mai 1987, le comité des sages prévoit des déficits prévisionnels et des besoins de trésorerie pour 1987 et 1988⁴²⁰ et préconise un prélèvement exceptionnel et temporaire, portant sur une

⁴¹⁹ « Rapport du Comité des Sages », octobre 1987, Dossier : « Rapport du Comité des Sages. Octobre 1987 », cote 19920633/5, Archives Nationales à Pierrefitte.

⁴²⁰ 1120231 selon les chiffres de la commission des comptes de la Sécurité sociale, le déficit attendu pour 1987 pourrait être de 24 Milliards de francs, avec une insuffisance de trésorerie de 15 Milliards. Pour 1988, le déficit serait de 40 Milliards avec un besoin de trésorerie de 55 Milliards.

assiette plus large que les revenus professionnels des assurés du Régime Général ». Cette assiette porterait sur tous les revenus (y compris les retraites, les allocations chômage et les revenus du capital) ou sur le revenu imposable⁴²¹.

Puis le comité des sages poursuit son travail jusqu'à la remise de son rapport en octobre 1987. En plus de la séparation des trésoreries des différentes caisses nationales, afin de favoriser la « responsabilité » de gestionnaires devenant ainsi plus enclins à atteindre l'équilibre, et d'une revalorisation des pensions sur les salaires nets⁴²² présentée comme mesure d'équité entre actifs et retraités, le rapport aborde la contributivité. Il faudrait augmenter la contributivité. Un argument est inscrit dans ce but dans le rapport: l'écart trop faible entre les « petites retraites » et le minimum vieillesse, et les économies qui pourraient réalisées. Comme pour le minimum devenu contributif en 1983 (cf. Chapitre IV, I.3), nous retrouvons ainsi le registre argumentatif moral de la récompense du travail, et celui de la compression des dépenses du circuit financier. Le rapport préconise ainsi une augmentation de la durée travaillée par trimestre (alors de 200 heures) nécessaire à la validation d'un trimestre d'assurance. Il défend aussi la hausse de la durée de calcul du salaire annuel moyen, qui passerait des 10 aux 20 ou 25 meilleures années dans le régime général. Il s'agit ainsi d'une mesure qui porte sur la contributivité conditionnelle – un seuil d'heures travaillées pour accumuler un trimestre de cotisation – et proportionnelle – l'extension de la durée prise en compte dans le calcul de référence –.

L'usage financier relatif à la compression du circuit financier se retrouve ainsi associé à un usage moral de la contributivité selon lequel la viendrait récompenser le travail. D'une certaine manière, l'usage de la contributivité proportionnelle vient installer dans les rapports de l'administration une inégalité entre les personnes qui ont un emploi stable et une carrière complète, et d'autres qui connaissent des situations de non-emploi avec des durées d'assurance qui ne permettent pas d'atteindre le taux plein. Ainsi en est-il par exemple des chômeurs de longue durée qui reçoivent une prestation d'assistance ou de la majorité des femmes. Il s'agit ainsi d'un usage particulier qui repose sur la distinction emploi/ non-emploi, alors que l'usage qui en est fait à la CFDT repose sur des distinctions de professions, de CSP et de classes sociales. Pour l'administration, un usage combiné de la contributivité conditionnelle et proportionnelle possède

⁴²¹ Le comité recommande la deuxième solution, plus facile à mettre en œuvre que la première, pour rapporter au moins 15 Milliards de francs. En mai 1987, le « plan Séguin 2 » augmente légèrement les cotisations sociales maladie et vieillesse, prolonge un prélèvement sur tous les revenus déjà existant et augmente un prélèvement sur les revenus du capital (Palier 2010 p441). L'augmentation des recettes devait rapporter environ 21 Milliards d'euros (Ibid.).

⁴²² « Rapport du Comité des Sages », octobre 1987, Dossier : « Rapport du Comité des Sages. Octobre 1987 », cote 19920633/5, Archives Nationales à Pierrefitte.

ainsi le double avantage du point de vue de la compression du circuit financier d'en rejeter une partie de ses bénéficiaires en dehors vers des circuits dits d'assistance, tout en abaissant les prestations versées à ceux qui continuent d'avoir droit d'en percevoir des prestations.

Ces mêmes usages se retrouvent peu de temps après le rapport du comité des sages dans les notes de la direction du Budget. Augmenter la contributivité proportionnelle des retraites signifie alors étendre le salaire moyen de base des dix meilleures années à une période large. Cette l'extension possède un avantage du point de vue de la direction du Budget : abaisser le niveau de l'annuité, et donc des retraites individuelles, et donc de la masse des pensions à verser. Les experts de la DB écrivent que pour « vendre » cette mesure, ils vont mettre en avant un lien entre contributivité et justice sociale⁴²³. Ils reprennent ainsi à leur compte une problématisation des retraites à partir des conditions inégales entre retraités de classes sociales différentes. Il s'agit du même constat posé par la CFDT par la comparaison des contributivités financiarisées au cours des 1970 et 1980 (cf. supra Chapitre IV. I.1), notamment à la CFDT⁴²⁴. Cependant, la solution de la CFDT est la retraite à 60 ans dans les années 1970 et la hausse de la durée de cotisation à 40 ans au début des années 1980. Dans le second cas, les ouvriers recevraient ainsi 80% de leur salaire en retraite⁴²⁵ (cf. Chapitre IV. I.1). Pour les experts de la direction du Budget, le constat de contributivités financiarisées inégales n'admet pas comme solution des mesures de réductions des inégalités sociales, mais plutôt des mesures de réduction du niveau des pensions. Car la solution qu'ils proposent ne consiste pas à augmenter le taux de contributivité financiarisée (manifesté par le rapport actuariel) des ouvriers ou d'abaisser celui des cadres, mais d'augmenter la contributivité proportionnelle de tous les assurés. Tous verraient ainsi leur salaire annuel être calculé sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 meilleures années. Cet exemple d'usages de la contributivité illustre ainsi la plurivocité de cette notion que nous pouvons mettre en évidence par une attention fine aux usages des définitions de cette notion, par des acteurs dont les stratégies diffèrent. D'une certaine manière, les experts de la DB utilisent cette plasticité des sens de la contributivité pour préconiser *in fine* une baisse des retraites généralisée.

⁴²³Nous avons déjà croisé ce procédé argumentatif à propos des « nuances » apportées au raisonnement par les moyennes dans le chapitre précédent (cf. Chapitre III, III) : reproduire les inégalités de carrière dans le niveau des pensions ne serait pas injuste.

⁴²⁴Pour rappel, étant donné l'espérance de vie plus faible des ouvriers par rapport aux cadres, et leur niveau de retraite moins important, les régimes de retraites opèrent une redistribution de revenu des ouvriers vers les cadres.

⁴²⁵Précisons qu'il s'agit dans la majorité des cas d'hommes étant donné les carrières incomplètes de beaucoup de femmes.

Une note du 6 février 1991 intitulée « quelques lignes directrices pour le Livre blanc »⁴²⁶ issue des archives de la DB permet d'observer à l'œuvre cette activité argumentative. Une nouvelle fois, « l'équité au sein d'une même génération » est problématisée à partir de la redistribution à l'envers, à laquelle les auteurs du document apportent une solution par l'allongement de la durée de cotisation et de la base de calcul du salaire de référence :

« Il conviendra de mettre en place une meilleure proportionnalité entre pension versée et durée de cotisation, afin de mettre fin au transfert qui s'opère aujourd'hui entre les ouvriers et les cadres (note de bas de page : un ouvrier ayant cotisé 42 ans et un cadre ayant cotisé 38 ans bénéficient tous deux d'une retraite à taux plein). En définissant une durée de cotisation nécessaire pour l'ouverture du droit à retraite à taux plein de 40, voire 42 ans, et en établissant un plafond de durée d'assurance, au même niveau, pour tous les régimes.

Dans la même logique, le lien entre retraite et cotisations versées pourra être renforcé, par la référence aux 25 meilleures années »

La première partie de la citation constitue ainsi une mesure d'égalisation des durées de cotisation entre ouvriers et cadres, mais la hausse de la contributivité proportionnelle qui figure la dernière phrase, par la référence aux 25 meilleures années, est certes défavorable aux cadres, mais aussi à tous les retraités. Nous retrouvons ici la tactique consistant construire des arguments moraux pour justifier des mesures de compression du circuit financier des retraites. L'objectif de la DB est ainsi de baisser l'annuité – objectif qui figure sur des notes manuscrites internes, mais pas dans cette note tapuscrite plus officielle –, quitte à ce que l'argument moral des inégalités sociales ne fonctionne que partiellement pour justifier une hausse de la contributivité.

Conclusion du I.

Cette première partie du Chapitre IV a relaté des usages de la contributivité par les syndicats, l'administration et le patronat au cours des années 1970 et 1980. Elle permet de repérer une multiplication des usages des contributivités conditionnelle, proportionnelle et financiarisée. Pour les acteurs qui utilisent la notion de contributivité, il s'agit moins d'adopter ces versions de la norme de contributivité par affinité intellectuelle, que d'usages s'inscrivant dans leurs

⁴²⁶Ibid. dossier 'Problématique Livre blanc », document « Quelles lignes directrices pour le Livre blanc » 91-84-6C-SB-JPS Diffusé le 6.II.91, sans les parties entre crochets de la page IV, 06/02/91

stratégies. Le tableau suivant permet ensuite de repérer ces usages reliés aux stratégies que ces convocations des différents sens de la contributivité sont censés servir :

Tableau n° 4.3 : usages de définitions de la contributivité et stratégies des acteurs syndicaux, patronaux et administratifs entre le milieu des années 1970 et les années 1980

Usages de normes de la contributivité et stratégies poursuivies par les acteurs syndicaux, patronaux et administratifs entre les années 1970 et 1980

Acteurs	Version de la norme de contributivité utilisée	Usages	Stratégie poursuivie
Syndicats			
- CGT	proportionnelle	lier versement de cotisation et droit à percevoir des revenus de retraite	fonder les droits à la retraite dans les cotisations versées contre les tentatives de réduire les politiques de la retraite à une
- CFTD	financiarisée	souligner les différences de rapport de rapport actuariel entre cadres et ouvriers	critiquer le système de retraite par la redistribution à l'envers
	proportionnelle	ne fonder la retraite que la durée de cotisation, chaque année rapportant une partie du salaire	réduire les inégalités entre cadres et ouvriers
Patronat			
- CNPF	conditionnelle	critiquer le financement du minimum par les cotisations sociales	sortir des dépenses de sécurité sociale les dépenses qui relèvent de la solidarité nationale ou de la politique de transferts de manière préserver la valeur ajoutée dirigée vers les profits
	proportionnelle	critiquer le financement de mesures de redistribution entre classes sociales financées par des cotisations sociales	
Administration			
- Ministère des Affaires sociales	proportionnelle	lier durée de cotisation et montant du minimum perçu	compresser les dépenses du minimum vieillesse
- Direction du budget	financiarisée	souligner les différences de rapport de rapport actuariel entre cadres et ouvriers	critiquer le système de retraite par la redistribution à l'envers
	proportionnelle	récompenser le travail en liant davantage durée de cotisation et montant de la retraite	compresser les dépenses de retraite
- commissions de rapports administratifs	proportionnelle	récompenser le travail en liant davantage durée de cotisation et montant de la retraite	récompenser le travail en liant davantage durée de cotisation et montant de la retraite

La multiplication de ces usages permet toutefois d'avancer l'idée d'une progression de la représentation de la retraite par accumulation d'unités versées. Ces unités sont souvent monétisées. Il apparaît ainsi possible de soutenir l'idée selon laquelle la représentation de la retraite comme une épargne ou un capital (Le Lann 2013, Nicolas Castel 2014) gagne en ampleur depuis le tournant des années 1980.

Notre approche par les archives et les usages stratégiques des savoirs nous permet ainsi de contribuer à la littérature empirique sur les retraites en contextualisant la montée de la contributivité. Les raisons des acteurs pour adopter cette norme diffèrent fortement. Nous relevons tout de même trois types d'usages. Premièrement, la contributivité conditionnelle pour demander une baisse des dépenses de la Sécurité sociale des retraites. Deuxièmement, la contributivité proportionnelle pour demander une baisse du niveau des pensions. Troisièmement, la contributivité financiarisée pour dénoncer des inégalités sociales entre retraités. Les acteurs sont conscients de ces différents sens et usages stratégiques, et l'aspect stratégique en est parfois encore renforcé. Ainsi la DB passe de l'un à l'autre dans son argumentation pour compresser les dépenses des retraites. A la CFDT des doutes sont émis sur cette récupération de la redistribution à l'envers par le Plan. L'exploration des usages des sens de la norme de la contributivité se relève ainsi tout à fait fructueuse pour renseigner comment une norme progresse dans les représentations.

Sur un plan théorique, notre approche par les problématisations et les circuits financiers permet ainsi de contextualiser l'extension d'une « idéologie » ou en tous les cas d'idées sur la retraite. C'est pour répondre à certains des problèmes qu'ils posent (par exemple les inégalités sociales pour la CFDT) que les acteurs font un recours stratégique à la norme de contributivité (financiarisée dans le cas de la CFDT) sans forcément y adhérer intellectuellement (la CFDT critique dans le même temps le fondement de la contributivité de l'emploi et de la cotisation pour percevoir et calculer la retraite). L'administration utilise la contributivité pour compresser le circuit financier. Ce faisant, elle apporte avec cette norme la distinction morale entre personnes en emploi à encourager et personnes sans emploi à moins récompenser. Ainsi, l'idée de la retraite comme une récupération sur accumulation, présente dans les trois définitions de la contributivité, progresse sans que les acteurs y adhèrent forcément, et avec elle le virage assuranciel.

Dans la section suivante, nous allons nous intéresser plus précisément à la progression de cette norme et son implication sur une possible mise en équivalence de la retraite et de l'épargne par l'étude d'une controverse sur la capitalisation en France au cours des années 1980. Nous verrons que cette mise en comparaison est avancée et parfois critiquée selon les acteurs syndicaux. La prise en compte des circuits financiers par les acteurs, et par notre cadre d'analyse, permet d'aborder ces désaccords apparemment contradictoires.

II. Tentatives de mises en comparaison et en équivalence de la retraite par répartition et par capitalisation (1983-1990)

La littérature fait remonter le débat sur la retraite par capitalisation au début des années 1990. Palier (2007) évoque ainsi le développement de l'épargne retraite au cours des années 1980 pour d'autres pays que la France, et relate le débat entre la répartition et la capitalisation en France à partir des années 1990. Il est de même pour Ciccotelli (2014), au cours de son analyse sur la politique d'épargne retraite au cours de cette décennie.

Nous allons voir que le débat sur la capitalisation remonte en fait au moins à la fin des années 1970. Nous verrons aussi que la capitalisation est certes justifiée à partir des rendements possiblement supérieurs à la retraite par la répartition, mais surtout comme une partie intégrante de la réalisation de la politique de désinflation compétitive. L'épargne ainsi collectée serait transformée en financement des investissements réalisés pour les entreprises françaises. Fortes de cet afflux d'argent utilisé pour devenir plus productives, ces dernières vendraient plus et créeraient de l'emploi. C'est l'enchaînement de causalités économiques suivant qui serait ainsi réalisé :

Schéma n° 4.1 : enchaînement de causalités économiques présenté par les défenseurs de la retraite par capitalisation

Retraite par capitalisation —→ Epargne —→ Investissement —→ Compétitivité —→ Emploi

Cette partie est divisée en trois sections. Nous abordons d'abord le soutien de certains économistes et de l'administration à l'épargne retraite comme application de la politique de désinflation compétitive dans son versant d'investissement. Nous nous penchons ensuite sur les luttes entre syndicats et administration portant sur la capitalisation. Nous terminons cette partie par une étude des tentatives gouvernementales pour mettre en place des plans d'épargne facultatifs par capitalisation à partir de 1987.

II.1 Mises en comparaisons administratives : de la méfiance à l'adhésion à la capitalisation (1975-1985)

La désinflation compétitive porte sur le coût du travail, mais aussi sur l'investissement, en vue de favoriser la compétitivité des entreprises et finalement l'emploi (cf. Chapitre III). L'investissement est alors conceptualisé par de nombreux experts économiques comme résultant de l'épargne. Selon les règles de la comptabilité nationale, l'investissement est par exemple égal à l'épargne^{427 428}. Cette relation forte entre épargne et investissement est soulignée par ces experts alors que les marchés financiers sont en pleine expansion suite aux lois de déréglementation (Lemoine 2011 pp58-200, Abdelal 2007 pp54-85). C'est dans ce contexte favorable à l'encouragement de l'épargne et de financiarisation de celle-ci par placement sur les marchés financiers que s'ouvre une controverse sur la retraite par capitalisation.

L'adoption de la politique de désinflation compétitive pousse donc le gouvernement à étudier les possibilités de développement de la retraite par capitalisation qui permettrait d'augmenter les niveaux d'épargne et donc d'investissement. A la CFDT, les membres de conseils d'administration des caisses de retraite complémentaires amènent dans l'organisation le débat sur la capitalisation. La situation diffère à la CGT où la retraite par capitalisation est refusée par la critique de la place croissante occupée par les marchés financiers dans les économies. Pour les syndicats, la capitalisation va donc se trouver au centre d'une controverse où la définition de la retraite est reposée, en lien avec les circuits financiers. Cette controverse écarte encore plus les revendications sur la retraite de la CFDT et de la CGT.

427La comptabilité nationale fait alors partie de ce qu'Alain Desrosières (nomme le « langage commun » aux acteurs de l'administration et aux partenaires sociaux entre les années 1945 et 1975. Elles représentent 3 décennies où les analyses et négociations portent sur des agrégats de comptabilité nationale, où la planification est une instance d'expertise de projection par l'usage de modèles macroéconomiques, de construction de politiques publiques, mais aussi de rencontres régulières et de négociations entre acteurs syndicaux, administratifs et patronaux.

428 Voir par exemple Bachet (1968) : « Dans les opérations réelles de production, l'épargne est égale à l'investissement. »

La retraite par capitalisation crédibilisée par l'adoption de la politique de désinflation compétitive et les idées de certains économistes

La retraite par capitalisation est portée par des acteurs gouvernementaux et administratifs en France au moins depuis les années 1970. Elle devient une possibilité crédible dans la première moitié des années 1980 à l'initiative du CGP (qui y était auparavant opposé) et du ministère de l'Economie. Cette section s'intéresse à la mise en place d'une controverse sur la capitalisation qui commence dès la première moitié des années 1980 suite à l'installation de la désinflation compétitive.

A la fin des années 1970, la retraite par capitalisation est défendue par le ministre de l'Economie et Premier ministre Raymond Barre sans constituer une possibilité crédible. La lecture de la presse de l'époque nous renseigne sur l'opposition de la CGT et de la CFDT à la capitalisation. Nous trouvons des traces de ce projet porté par le Premier ministre Raymond Barre, dans les archives syndicales et dans des articles du Monde. Ainsi, le 12 juin 1978⁴²⁹, Raymond Barre déclare au Centre d'études supérieures industrielles d'Ecully dans le Rhône :

« On ne pourra pas dans ce pays continuer à concevoir un système d'avantages sociaux à partir du mécanisme de répartition, et il faudra bien, comme dans d'autres pays, arriver à des mécanismes de capitalisation.

Ainsi se trouve posé tout le problème dit de la Sécurité sociale et ceux des retraites et des retraites complémentaires. Ce sera une des tâches de ces prochaines années que d'établir la compatibilité entre la superstructure du système des avantages sociaux et l'infrastructure économique et démographique du pays. »

Cette évocation de la capitalisation, argumentée par le recours à une comparaison internationale, représente une nouveauté dans les discours politiques selon le journaliste du Monde qui indique que « M. Barre n'a pas précisé davantage ses intentions au sujet du financement des régimes de retraite ». Toutefois cette nouveauté dans l'espace politique n'en est pas une au CNPF, car

429Le Monde, 12 juin 1978, « M. Raymond Barre : les avantages sociaux devront être financés par la capitalisation », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719780612%C2%B7LM%C2%B72973207&docIndex=3>, consulté le 27 mai 2020.

« depuis de longues années, les milieux patronaux réclament un retour, au moins partiel, à la capitalisation. Dans ces projets, seul un plancher minimum garanti aux retraités serait financé par le système de répartition. Le reste, c'est-à-dire les formes supplémentaires de retraites - et peut-être même une fraction du régime général ou les institutions de retraites complémentaires - serait financé par le système de la capitalisation ».

L'assemblée de l'Association Générale des Retraités par Répartition (AGRR)⁴³⁰ en octobre 1978 aboutit à une prise de position contre « la capitalisation des retraites », selon un article du Monde du 24 octobre 1978 intitulé « les retraités par répartition s'opposent aux projets de M. Barre »⁴³¹. Dans une tribune du 18 janvier 1979 de Christian Comemale⁴³², alors secrétaire de la commission confédérale du secteur social de la CGT et responsable du secteur social de l'UGICT-CGT (fédération des cadres), prend position contre « le projet Barre de retour à la capitalisation qui avait déjà ruiné les retraités et rentiers en 1945 ! », alors que cette même année 1979, l'ancien ministre de l'Economie Jean-Pierre Fourcade se déclare favorable à l'introduction de la capitalisation dans la sécurité sociale⁴³³.

Ce refus de la capitalisation n'est pas cantonné aux syndicats ou à des mutuelles gérant des caisses complémentaires. Il est partagé au cœur de l'administration. Au Plan, en 1979, le groupe administratif sur les transferts sociaux publie un « rapport particulier sur la capitalisation »⁴³⁴. Le premier ministre Raymond Barre vient de prendre position pour le développement de la capitalisation (cf. supra.). Le rapport du groupe insiste sur le « ripage entre consommation et épargne » que la capitalisation entraîne chez les ménages : « toute ponction sur les emplois directs (consommation, logement) pèse sur la croissance (...) ». Il insiste aussi sur la nécessité d'une inflation basse pour que la capitalisation soit bénéfique aux assurés. Enfin, le déversement allant de l'épargne à l'investissement est questionné. Le rapport du

⁴³⁰L'AGRR est une mutuelle qui gère notamment une caisse de retraite complémentaire de l'AGIRC.

⁴³¹<https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719781024%C2%B7LM%C2%B72977418&docIndex=5>, consulté le 27 mai 2020.

⁴³²<https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719790118%C2%B7LM%C2%B72786400&docIndex=6>, consulté le 27 mai 2020.

⁴³³Source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719790425%C2%B7LM%C2%B72767097&docIndex=9>, consulté le 27/05/2020. Le Monde, " Et si nous parlions de demain " de Jean-Pierre Fourcade, 25 avril 1979, Gilbert Mathieu

⁴³⁴ Des extraits de ce rapport concernant la capitalisation sont disponibles dans le recueil de textes et de comptes-rendus de table ronds des travaux de l'Association des âges qui se sont déroulés entre 1978 et 1980 : Association des Ages, *Quel avenir pour les retraites*, 1981, disponible au centre de documentation de l'IRES.

Plan évoque ainsi la possibilité que l'épargne soit dirigée vers des marchés non-productifs, comme celui de l'immobilier. Ce serait alors un échec de la mobilisation de l'épargne en vue de modifier l'appareil productif pour en augmenter sa productivité :

« Seules les perspectives de marchés en expansion permettraient d'assurer que la demande de crédit suit bien l'évolution désirée [i.e. vers des investissements que les entreprises utiliseraient dans le processus de production]. Sinon on peut craindre une surenchère sur les placements immobiliers. Dans ce cas, l'épargne de capitalisation serait sans doute protégée, mais la stagnation du potentiel productif risquerait de générer des difficultés à terme, au moment du dénouement des créances sur la production future acquises par les affiliés aux caisses de capitalisation. En effet, les actifs immobiliers, s'ils sont bien producteurs de revenus financiers, ne correspondent pas à une augmentation de la production *stricto-sensu*, dont la réalisation s'opérerait sur les marchés internes ou externes. Les gains qui peuvent être retirés de tels placements s'analysent comme des transferts entre agents et ne résultent pas d'une augmentation du revenu national ».

La possibilité d'une orientation de l'épargne vers des investissements qui seraient situés sur des marchés d'échange de titres de propriétés immobilières dont le prix varie fortement avec la spéculation est ainsi clairement évoquée par ce rapport de groupe de 1979. Le rapport du plan de 1979 insiste ainsi sur l'importance des travaux de prospective avant de décider de l'introduction de régime par capitalisation.

Le rapport du groupe de prospective des personnes âgées, aussi appelé rapport Lion ou *Vieillir demain* (cf. Chapitre II I.3), prend explicitement position contre la capitalisation. Le titre de son chapitre I est sans équivoque : « La capitalisation, une régression sociale fondée sur les désillusions économiques ». La déduction fiscale des cotisations qui iraient vers la capitalisation est ainsi assimilée dans le rapport *Vieillir demain* à une aide financière apportée par l'Etat à certains ménages riches.

Le rapport du groupe « protection sociale et famille » du Plan⁴³⁵, en 1980 rejette la substitution de la capitalisation à la répartition. Il y est écrit à ce propos (Rapport du groupe « Protection sociale et famille », 1980, p115) :

⁴³⁵ Des extraits de ce rapport concernant la capitalisation sont disponibles dans le recueil de textes et de comptes-rendus de table ronds des travaux de l'Association des âges qui se sont déroulés entre 1978 et 1980 : Association des Ages, *Quel avenir pour les retraites*, 1981, disponible au centre de documentation de l'IRES.

« ce serait un mirage financier dans la mesure où le coût d'ensemble serait à majorer par la coexistence de l'ancien système et du nouveau, tant que celui-ci n'aurait pas pris son régime de croisière. Ce serait aussi une régression sociale, la capitalisation n'assurant aucune sécurité dans un monde économique, social et politique perturbé ».

Toutefois au cours de cette même période, une mise en comparaison des retraites par répartition et par capitalisation est menée par certains économistes. Si au CGP la capitalisation est refusée au nom des circuits (l'argent de l'épargne retraite est moins certain que celui du transfert social, et sa destination vers l'investissement productif fait débat), pour ces économistes, retraites par répartition et capitalisation peuvent être comparées à partir d'indicateurs de la contributivité proportionnelle et financiarisée.

Les économistes du Centre de Recherche Economique sur l'Epargne, de l'Université de Nanterre, sont particulièrement occupés à introduire en France un débat existant dans la littérature anglo-saxonne. Aux Etats-Unis, l'économiste Martin Feldstein (1976) soutient en effet dans l'article « *Security and saving: the extended life cycle theory* » que la retraite par répartition empêche les ménages d'épargner⁴³⁶. De son point de vue, l'absence de retraite par répartition aurait pour implication un taux d'épargne des ménages plus important. Plus d'épargne conduirait à plus d'investissement, ce qui serait bénéfique aux entreprises.

Nous trouvons des tentatives d'application de cette question de recherche économique à la situation française notamment par les économistes du Centre de Recherche sur l'Epargne et le Patrimoine (CREP). Le tableau suivant recense quelques-unes de ces tentatives dont les titres permettent de saisir la problématisation commune de la retraite par répartition, par capitalisation, avec l'épargne et l'investissement.

Tableau n° 4.4 : articles sur l'épargne, la retraite par répartition et par capitalisation au tournant des années 1980

Masson André, Kessler Denis, Strauss-Kahn Dominique. "Système de retraites et épargne des ménages en France". Revue économique, volume 31, n°6, 1980. pp. 1157-1177.

Kessler Denis. Les politiques sociales modifient-elles le comportement des individus ? Le cas du système de retraite", Revue d'Economie Politique, vol. 93, no. 3, 1983, pp. 328-344.
--

Kessler D. et Strauss-Kahn D. L'épargne et la retraite. L'avenir des retraites préfinancées, <i>Economica</i> , 1982, 184p,

⁴³⁶ Caussat (1992) fait remarquer que ce débat remonte aux années 1960 aux Etats-Unis, une dizaine d'années avant l'article de Feldstein.

Kessler, Denis et al. L'épargne et la retraite: l'avenir des retraites préfinancées: une étude du Centre de recherche économique sur l'épargne (CREP) pour l'Association de Genève. <i>Economica</i> , 1982.
Kessler, Denis et Strauss-Kahn, Dominique. Le système de retraite décourage-t-il l'épargne des ménages?. <i>Le Monde</i> , 1980, vol. 15.
Ayet Jordi et Strauss-Kahn, D. Régimes de retraite et épargne: effet du régime public français par répartition sur l'épargne productive et improductive des ménages: 1959-1977. Université de Nancy II, Centre Européen Universitaire, 1979.
Terny Guy. Un essai d'évaluation de quelques effets économiques des politiques sociales. <i>Politiques et management public</i> , 1983, vol. 1, no 3, p. 35-57.
Ray, Jean-Claude , L'efficacité des politiques sociales: Congrès annuel de l'AFSE - Paris, 15 juin 1982 (mai-juin 1983), pp. 354-360, <i>Revue d'économie politique</i> , Vol. 93, No. 3
Kessler, Denis, Masson, André, et Strauss-Kahn, Dominique. Social security and saving: a tentative survey. <i>Geneva Papers on Risk and Insurance</i> , 1981, p. 3-50.
Babeau, André, et al. Définition et mesure du patrimoine des ménages. <i>Cahiers économiques de Bruxelles</i> , 1978, vol. 79, p. 7-21.
Babeau, André. Accumulation et répartition des patrimoines. <i>Economie et statistique</i> , 1978, vol. 103, no 1, p. 73-77.
Babeau, André. Problèmes de mesure du patrimoine des ménages. <i>Journal de la société française de statistique</i> , 1975, vol. 116, p. 96-104.
Fahlbusch, Bodo. La richesse des Français: épargne, plus-value, héritage. 1977.
Kessler, Denis et Masson André. Transmission, accumulation et immobilité intergénérationnelle des patrimoines. <i>Consommation</i> , 1979, vol. 3, no 4, p. 77-105.
Madinier, Philippe et Malpot, Jean-Jacques. La répartition du patrimoine des particuliers. <i>Économie et statistique</i> , 1979, vol. 114, no 1, p. 77-93.
Pontagnier Christian, Mantz, Patrice, Hatem, Fabrice, <i>et al.</i> La concentration du patrimoine des foyers. 1981.

L'influence de la littérature anglo-saxonne est lisible dans ces articles où les retraites par capitalisation sont par exemple nommées « retraites préfinancées ». Ce terme correspond à une traduction du terme anglais de « funded pensions » pour désigner la retraite par capitalisation, alors que la retraite par répartition est traduite par « unfunded pensions ». Dans ces articles de la littérature économique, une représentation de la temporalité de la vie humaine selon un point de vue financier occupe une place centrale. L'individu est représenté comme une unité qui épargne au long de sa vie, grâce à son emploi, un capital, pour ensuite le percevoir lorsqu'il ne pourra plus travailler. Le comportement de l'individu est interprété selon cette optique selon la « théorie du cycle de vie » mis en avant par l'économiste américain Modigliani (1963). Selon celui-ci, la vie d'un individu est composée de trois périodes de jeunesse et de désépargne, d'âge adulte et d'épargne, et de retraite et de désépargne. A partir de cette représentation du comportement de l'individu, ces économistes comparent les retraites par répartition et par capitalisation. Ils se demandent notamment quel est le type de retraite, ou la combinaison de types, qui rapporte le plus d'argent à l'individu pour sa période de désépargne lors de leur retraite. Ils se demandent aussi si le fait de verser l'argent à des retraites par répartition empêche les ménages d'épargner et, si tel est le cas, de combien l'épargne et l'investissement qui s'en suivraient diminueraient par rapport à une situation où la sécurité sociale n'existerait pas⁴³⁷. Cette manière de mettre en problème les retraites véhicule ainsi une norme de contributivité financiarisée. Celle-ci se retrouve au travers de l'usage du critère du taux de rendement pour comparer retraite par répartition et retraite par capitalisation.

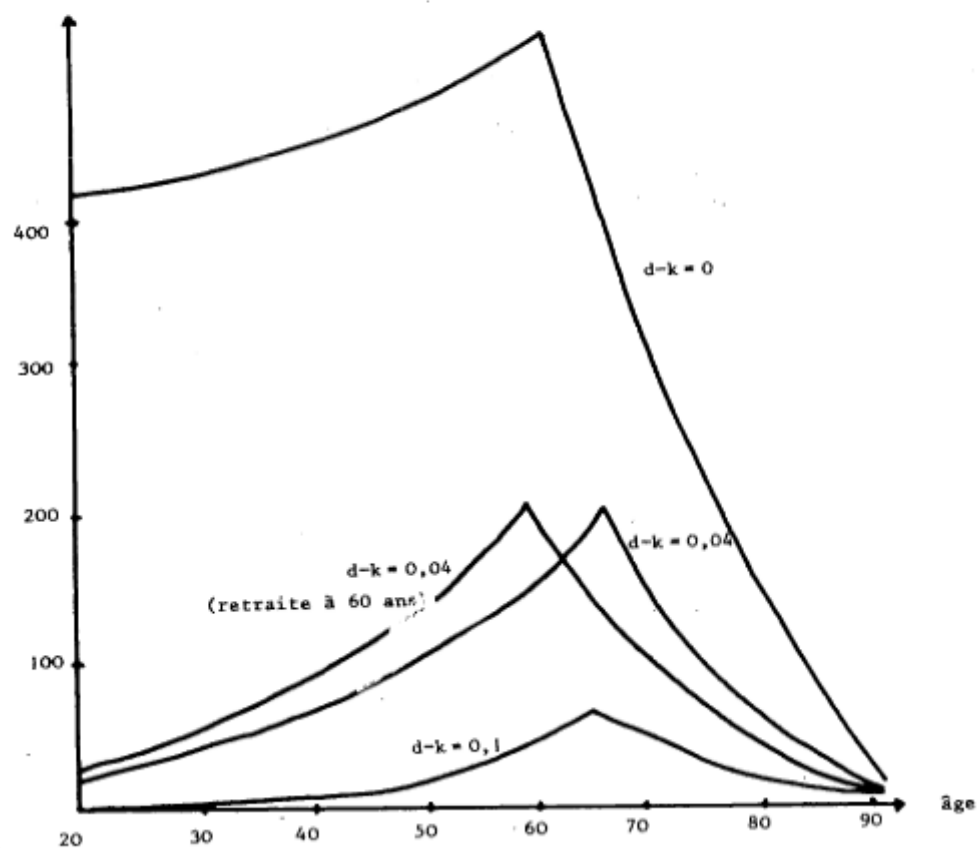
Les économistes français n'aboutissent pas une conclusion sur les effets négatifs de la retraite par répartition sur l'épargne. En 1980, les économistes Kessler, Masson, et Strauss-Kahn rédigent ainsi un rapport du CREP pour le commissariat au Plan. Ils y concluent à l'impossibilité, après étude empirique et théorique, de valider l'hypothèse de Feldstein selon laquelle la retraite par répartition abaisse le taux d'épargne des ménages. Il n'empêche que dans leur analyse de la retraite, la comparaison de flux d'argent de cotisations qui partent d'un individu sous forme de cotisations ou de primes, et qui lui reviennent sous forme de retraite ou de rentes fait partie des outils incontournables de ces économistes. Le graphique suivant illustre la représentation de la retraite par capitalisation au niveau individuel selon la théorie du cycle de vie.

⁴³⁷Il s'agit là d'une manière fréquente de questionner l'existence d'institutions qui ne relèvent pas du « marché » dans la littérature *mainstream* en économie. Une institution est alors comparée à une situation imaginée où elle n'existe pas et où sa fonction est remplie par des mécanismes dits de marché.

Graphique n° 4.1 : extrait d'un article d'économie représentant la retraite comme un patrimoine

Graphique A. Distribution de l'équivalent patrimonial brut selon l'âge
(en milliards de francs)

(selon l'écart entre le taux d'actualisation et le taux de croissance des revenus)



Source : Masson, Kessler, Strauss-Kahn 1980 p1166

Ainsi, au tournant des années 1980, les rapports du Plan refusent la capitalisation au motif que ses circuits financiers possèdent des risques importants de ne pas aboutir au résultat recherché. Mais dans le même temps, des

économistes interprètent la retraite par capitalisation selon une perspective individuelle qui compare ces formes de pension. Ces économistes mettent moins l'accent sur les circuits financiers, et plus sur la présentation d'indicateurs permettant leur comparaison. Lorsque la désinflation compétitive est installée en 1983, ce cadrage de la répartition avec la capitalisation déjà produit par ces économistes se trouve renforcé.

Lorsque la politique de désinflation compétitive est installée en France en 1983, elle trouve des économistes déjà familiers de son versant investissement, et qui sont habitués à comparer retraites par répartition et par capitalisation selon la définition de la contributivité financiarisée. Parmi ces économistes, figurent notamment Dominique Strauss Kahn, qui devient commissaire adjoint au Plan en 1984⁴³⁸, ou Denis Kessler, également membre du CREP. Ce dernier sera par la suite président de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances en 1990 et vice-président du MEDEF en 1998. André Babeau fait également partie de ce groupe d'acteurs du CREP. Ils ont été sensibilisés à la capitalisation par l'étude de ce débat académique sur les effets de la retraite par répartition sur l'épargne et le taux d'accumulation du capital en tant qu'économistes employés par un centre de recherche ou l'université. Ils vont devenir des acteurs impliqués dans des tentatives d'installation de la capitalisation en France au cours des années 1980.

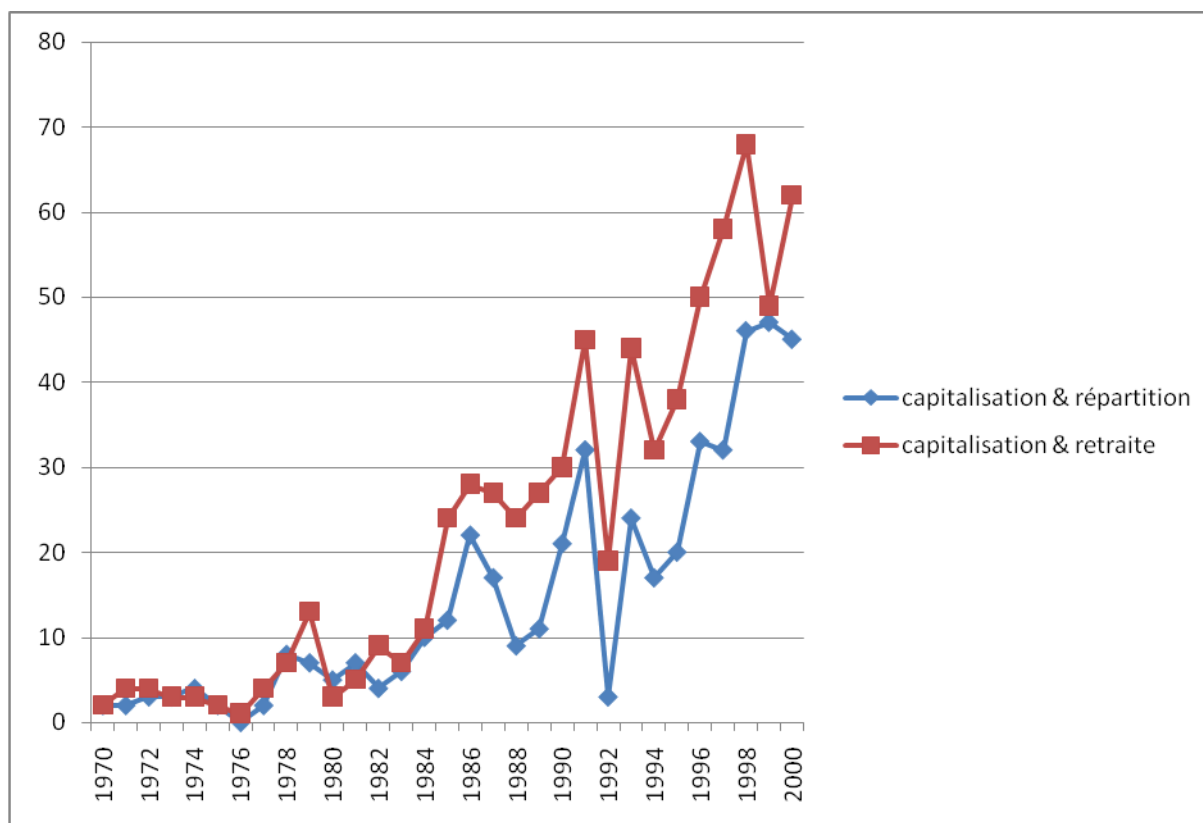
Le déversement de l'épargne vers l'investissement est une idée reprise et acceptée comme vraie au ministère de l'Economie, et par le ministre des Affaires sociales au début des années 1980. C'est pour cette raison que le début des années 1980 voit une tentative du ministère de l'Economie de favoriser la mise en place de la retraite par capitalisation. Cette tentative part d'un différend entre mutuelles et assurances pour l'accès à l'assurance complémentaire santé. Nous allons voir qu'à la faveur d'une mission sur ce sujet, le ministère de l'Economie essaie de favoriser la capitalisation, avant que ce projet ne soit finalement abandonné en raison de l'opposition syndicale. Nous avons alors affaire à un premier refus de la retraite par capitalisation dès 1984, en amont des oppositions des années 1990 décrites par la littérature.

Les projets de capitalisation portés par Raymond Barre et le patronat renvoient à des critiques de la taille de la sécurité sociale (cf. Chapitre IV, I.2). Des questions accompagnent cette possibilité : la sécurité sociale ne serait-elle pas devenue trop grande ? Une partie de la sécurité sociale des retraites ne devrait-elle pas être prise en charge par le secteur marchand ? Suite à l'adoption de la politique de désinflation compétitive, un deuxième argument vient à l'appui de la

⁴³⁸Dominique Strauss-Kahn est Chef du service de financement du commissariat général au Plan (1982-1984) avant de devenir commissaire adjoint au Plan (1984-1986). Source : <https://www.economie.gouv.fr/saef/dominique-strauss-kahn>.

capitalisation : le soutien à l'investissement national. Les soutiens à la désinflation compétitive, qui se retrouvent tant au Trésor, qu'à la DB ou à la DSS, font alors de l'épargne retraite une possibilité. L'intensité du débat sur la capitalisation va croissante entre la fin des années 1970 et celle des années 1980, comme en témoigne le graphique suivant, qui recense les articles du Monde sur ce thème :

Graphique n° 4.2 : fréquence des articles du Monde contenant les mots clés « capitalisation et retraite », ou « capitalisation et répartition », entre 1970 et 2000



Lecture : en 1980, il y a eu moins de 10 articles contenant « capitalisation et répartition », ou « capitalisation et retraite ». En 1991, il y a eu plus de 30 articles les mots « capitalisation et répartition », et plus de 40 contenant les mots « capitalisation et retraite ». NB : le mot clé seul capitalisation ne permet pas relater l'intensité des débats relatifs à l'épargne retraite, car sa fréquence comprend beaucoup d'articles renvoyant à la capitalisation boursière sans lien avec la retraite.

Cette possibilité de l'épargne retraite se retrouve portée, dès 1983 et 1984, par des acteurs au sein de l'administration. Certains acteurs de l'administration vont alors chercher à construire des raccords entre le circuit financier de la retraite et les marchés financiers. La multiplication des comparaisons entre retraite par capitalisation et répartition au sein de l'administration et la CFDT renforce en outre une définition de la retraite à partir de la contributivité proportionnelle et financiarisée.

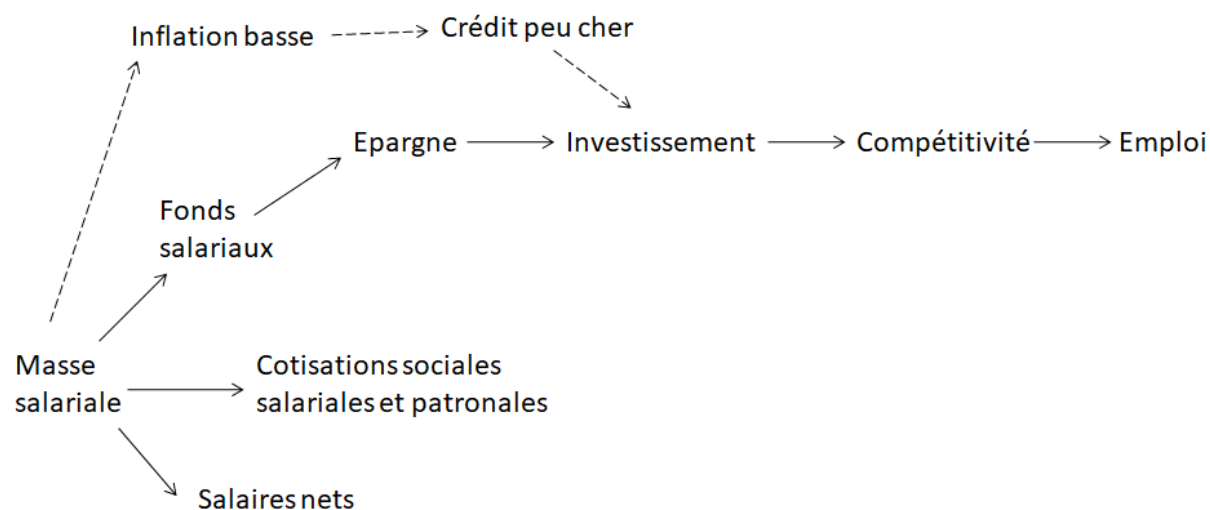
L'encouragement à l'épargne est mis à l'agenda gouvernemental suite à l'élection de François Mitterrand et l'adoption de la politique de désinflation compétitive à partir de 1983. Si la littérature insiste sur l'arrivée de Pierre Bérégovoy au ministère de l'Economie dans le développement de l'épargne populaire, à travers la création du Livret A, il s'avère qu'avant, alors en poste au ministère des Affaires sociales, il nourrit déjà le projet de développer l'épargne salariale et l'épargne retraite⁴³⁹. Ce sont les fonds salariaux qu'il porte avec la CFDT. Ces fonds occupent une part de l'ordre du jour des négociations entre ministres des Affaires sociales, de l'Economie, syndicats et patronat. Plusieurs options font débat : l'obligation, le contrôle, le périmètre et la contrepartie. Faut-il rendre obligatoire le versement d'une partie des augmentations salariales vers ces fonds ? Comment organiser les pouvoirs entre syndicats, patronat et Etat pour décider des investissements permis par cette nouvelle épargne ? Quel périmètre choisir pour collecter l'épargne : l'entreprise ou le bassin d'emploi ? Quelle est la contrepartie : créer de l'emploi, réduire le temps de travail ? Seule FO est farouchement opposée à ce projet au motif qu'elle refuse la cogestion. Du point de vue du gouvernement, bloquer une partie du revenu en épargne, et non en consommation, permettrait ainsi de prolonger la politique d'austérité des prix et des salaires, de baisser l'inflation et donc le coût des crédits pour l'investissement et de freiner la hausse des coûts salariaux. Cette baisse des coûts salariaux est par ailleurs enrayée par la fin de la hausse des cotisations sociales employeurs. Encore une fois, la politique de désinflation compétitive tend à orienter les projets de politiques publiques en 1983.⁴⁴⁰

Le schéma suivant résume l'enchaînement de causalités économiques espéré par le gouvernement :

⁴³⁹ Voir notamment : « M. Bérégovoy se déclare prêt à examiner " la mise en place d'un système retraite-épargne " », Le Monde, 3 juin 1983.

⁴⁴⁰ Sur les fonds salariaux, voir notamment la presse de l'époque et notamment « Fonds salariaux : « mini-consensus » ou blocage ? », Le Monde, 12 juillet 1983. Nous apprenons dans cet article que « des syndicats pourraient signer un accord d'entreprise décidant une augmentation de 6% en 1984, 1% étant gelé dans le fonds ».

Schéma n° 4.2 : enchaînement de causalités économiques espérées par l'introduction des fonds salariaux



Lecture : la mise en place des fonds salariaux aurait plusieurs avantages vis-à-vis de la finalité ultime de créer de l'emploi. D'abord, l'argent dirigé vers les fonds salariaux n'irait pas vers les salaires nets. Les salaires nets augmenteraient moins vite, avec pour conséquence un ralentissement de l'inflation, et des taux d'intérêts moins élevés qui incitent les entreprises à emprunter et les banques à prêter. Ensuite, l'argent dirigé vers les fonds salariaux correspondants est dirigé vers l'épargne nationale qui se déverse vers l'investissement national. La hausse de l'investissement qui résulterait ainsi de l'introduction de ces fonds salariaux aurait ensuite un effet bénéfique sur la compétitivité et en dernier ressort sur l'emploi.

L'adoption des fonds salariaux n'aura finalement pas lieu. Ces tentatives d'orienter une partie des salaires vers l'épargne se comprennent notamment à l'aune des idées et théories économiques de l'époque. L'idée que l'épargne fait l'investissement des entreprises est alors très courante. Selon la représentation des causalités économiques, l'épargne conduit à l'investissement, qui favorise la croissance et l'emploi⁴⁴¹. Certains économistes comme André Babeau suivent dans leurs travaux des années 1970 et 1980 l'évolution du taux d'accumulation du capital, qui favoriserait l'investissement, la croissance et l'emploi. André Babeau avance ainsi que les retraites en capitalisation favoriseraient celles en répartition par la chaîne de causalités économiques entre la hausse du taux d'accumulation du capital et la hausse de salaires. Il écrit ainsi dans son ouvrage *La fin des retraites ?* (Babeau 1985 pp239-240) :

⁴⁴¹Cet enchaînement de causalités, en dépit des espoirs répétés d'économistes et d'experts administratifs, ne se produira pas au cours des années 1980, les taux d'investissement ne suivant pas la courbe des taux d'épargne. Cf. Annexe 4.

« Il n'est pas difficile de montrer que, du point de vue macroéconomique, il existe une réelle complémentarité entre la répartition et la capitalisation. En effet, on l'a vu, l'introduction, sous une forme ou sous une autre, de la capitalisation élèvera le taux d'accumulation de l'économie française : en particulier, pendant la phase transitoire [où il n'y a que des cotisants à la retraite par capitalisation], le taux d'épargne national serait sensiblement augmenté. Le financement des investissements serait donc facilité et l'on peut penser que *le taux d'investissement lui-même pourrait être augmenté*. De là, une accélération de la croissance qui résulterait tant du volume plus élevé des investissements que de progrès techniques plus rapides incorporés dans ces investissements. Or, une croissance plus forte entraîne la distribution de salaires plus importants et donc des cotisations des retraites qui auront elles-mêmes tendance à croître rapidement : la croissance de l'économie au cours des années 1945 -1975 a été de pair avec une excellente santé des régimes complémentaires.

Même si cet argument demande à être nuancé, il nous paraît très solide à un moment où, pour faire face aux nouvelles « grappes » d'innovations, il convient de réaliser de lourds investissements (matériels, immatériels) ».

Cet extrait présente une version savante de la croyance d'une relation entre épargne, investissement et croissance de la valeur ajoutée. Cette croyance est partagée par de nombreux économistes et membres de l'administration durant la première moitié des années 1980. Ils y voient des causalités économiques qui pourraient créer suffisamment d'emploi pour mettre fin au problème du chômage. La politique de désinflation compétitive vient alors d'être installée, en 1983, et la promesse formulée du côté des entreprises et du patronat selon laquelle la hausse des profits et le développement des marchés financiers aboutiront à plus d'investissement et d'emploi représente alors une promesse répandue. La nouveauté de cette politique concourt peut-être à expliquer l'optimisme d'André Babeau, qui voit dans ces enchaînements de causalités un « argument (...) très solide », bien qu'il décrive aussi dans la même phrase que « cet argument demande à être nuancé ». La position des économistes du CREP semble donc avoir évolué sur le déversement de l'épargne vers l'investissement productif et la baisse du chômage liée à davantage de compétitivité uniquement en quelques années.

La capitalisation invitée par le ministère de l'Economie dans un rapport sur l'assurance maladie complémentaire

Sabine Montagne (2006) montre comment l'histoire de long terme de la capitalisation aux Etats-Unis est liée à celle de l'impossibilité de généralisation de la répartition. L'analyse qu'elle livre des débats et du développement des

fonds de pensions outre-Atlantique (2000) indique que la controverse capitalisation qui prennent place en France au début des années 1980 possèdent des points communs avec les débats outre-Atlantique. La croissance des marchés financiers aux Etats-Unis et la crise de la grande « Entreprise-providence » qui fournit une protection sociale aux salariés fournissent les conditions favorables au développement accru des fonds de pension. Les salaires se retrouvent branchés vers les fonds de pensions et les marchés financiers par l'intermédiaire des caisses de retraite complémentaire qui profitent d'une modification législative pour développer leurs liens avec les marchés financiers. La même possibilité existe en France au début des années 1980 non pas sur fond de crise de l'entreprise « providence », mais de crise de l'Etat providence ou à tout le moins de volonté gouvernementale et administrative de compression des dépenses de sécurité sociale.

En 1983 et 1984, les retraites par capitalisation sont proches d'être mises à l'agenda gouvernemental. L'administration du ministère de l'Économie œuvre en ce sens, à la faveur de la présence de certains de ses experts dans une commission sur la concurrence entre mutuelles et assurances privées dans le domaine de la santé.

En effet, en 1983, les mutuelles se plaignent aux conseillers techniques du ministère des Affaires sociales de la concurrence accrue des assurances privées dans le domaine de l'assurance maladie complémentaire. Les assurances privées présentent leurs produits dans des publicités « agressives ». Elles sélectionnent leurs clients selon leur solvabilité, ce qui pose des problèmes d'égalité entre les assurés que les assurances privées acceptent ou refusent parmi leurs clients. Les notes du ministère des Affaires sociales mentionnent de plus ces contrats d'assurances privées comme favorisant la consommation médicale, et donc la croissance des dépenses de santé, la consommation des ménages et finalement l'inflation : autant d'évolutions allant à l'encontre de la politique de désinflation compétitive décidée par le gouvernement.

Alerté par les mutuelles, le ministre des Affaires sociales veut mettre en place une mission qui aboutirait à un pré-rapport puis un rapport sur la situation des mutuelles de complémentaires-santé. Les recommandations pourraient être de freiner la place des assurances privées dans l'assurance maladie complémentaire, pour laisser un monopole aux mutuelles perçues au ministère des Affaires sociales comme moins enclines à favoriser la consommation médicale⁴⁴². Il propose

⁴⁴² Dans une lettre envoyée au Premier ministre, le ministre des Affaires sociales fait état « de l'envoi de prospectus à domicile proposant des contrats garantissant le versement d'indemnités journalières dès le premier jour d'hospitalisation, moyennant des primes dont le montant est modulé selon l'âge du contractant. (...) Si aucun obstacle sur le plan des textes et sur celui des principes juridiques ne semble s'opposer à de

d'écarter les assurances médicales des complémentaires santé et d'assurer pour ce faire une situation de monopole aux mutuelles, contre l'avis du ministère de l'Economie favorable aux assurances. Devant l'absence d'arbitrage du Premier ministre, Pierre Bérégovoy propose alors au ministre de l'Économie Jacques Delors de participer à la rédaction d'un pré-rapport en nommant quelqu'un de son ministère parmi les rapporteurs. Celui-ci accepte, et nomme Jean-Pierre Jouyet, inspecteur des finances depuis 1980. Le pré-rapport est rendu à la fin de l'année 1983 et nous lisons qu'au début de l'année 1984, un conseiller technique du ministère des Affaires sociales, Michel Cazenave, alerte Pierre Bérégovoy sur son contenu. En effet, le ministère de l'Economie a profité de la décision présidentielle de limiter les prélèvements obligatoires pour inclure dans le périmètre de la mission de l'assurance maladie complémentaire la retraite complémentaire, et pour étendre la mission de l'équipe du pré-rapport de la réglementation de la concurrence entre mutuelles et assurances privées, à l'encouragement à l'épargne par le développement de la retraite capitalisation.

Dans le pré-rapport⁴⁴³ et dans une lettre de Jacques Delors envoyée à son « cher ami » Pierre Bérégovoy, nous lisons la justification de cette extension d'objet et de mission par la décision de François Mitterrand de limiter les prélèvements obligatoires. Jacques Delors écrit à Pierre Bérégovoy⁴⁴⁴ que :

« l'objectif central de nos travaux me paraît devoir être constitué conformément aux instructions du président de la République, par la recherche d'un nouvel équilibre entre l'assurance sociale obligatoire d'une part, et les assurances mutualistes ou individuelles d'autre part, dans le cadre d'une réduction des prélèvements obligatoires ».

Ces exigences se retrouvent dans la lettre de mission à l'Inspecteur des finances, M. Gisserot, envoyée par le ministère de l'Economie, de l'Agriculture et des Affaires sociales⁴⁴⁵ :

telles pratiques, j'observe qu'elles constituent une incitation à la consommation médicale tout à fait préjudiciable à la politique de maîtrise des dépenses de santé actuellement menée par le Gouvernement ».

⁴⁴³ « Note de synthèse sur les organismes de retraite complémentaire et de prévoyance. Présentée par Jean-Pierre Jouyet Inspecteur des Finances, Suzanne Silland membre de l'Inspection générale des Affaires sociales, avec la participation de Daniel Bucheton Commissaire-contrôleur en chef des Assurances ». Inspection générale des finances, Inspection générale des Affaires sociales », Dossier : « Cabinet Bérégovoy – Juin 1983- février 1984 – Assurances et retraites complémentaires », cote 19880295/5, Archives du ministère des Affaires sociales à Pierrefitte.

⁴⁴⁴ Lettre du ministre de l'Economie Jacques Delors au ministre des Affaires sociales Pierre Bérégovoy, le 18 février 1984, vues par Lucien Tanguy et Gilles Cazenave conseillers techniques au ministère des Affaires sociales. Dossier : « Cabinet Bérégovoy – Juin 1983- février 1984 – Assurances et retraites complémentaires », cote 19880295/5, Archives du ministère des Affaires sociales à Pierrefitte

« Dans le cadre de l'objectif général de réduction des prélèvements obligatoires, le Président de la République a demandé que l'on recherche un nouvel équilibre entre l'assurance sociale obligatoire et les assurances mutualistes ou individuelles d'autre part. Pour effectuer cette recherche nous avons décidé la création d'un groupe de travail administratif associant les services de nos trois ministères ».

En conséquence, le pré-rapport, qui devra ensuite donner lieu à un rapport après consultation des partenaires sociaux est clair. La limitation des prélèvements obligatoires doit passer par une limitation de l'extension de la sécurité sociale. D'autres moyens doivent être trouvés pour étendre la protection sociale, et pour la retraite, il s'agit de la retraite par capitalisation. Elle pourrait être favorisée par les caisses de retraite complémentaires, les mutuelles ou les assurances privées. Il y aurait alors à favoriser ces produits par des incitations fiscales telles que les défiscalisations des versements de revenus vers la retraite par capitalisation qui ne seraient pas taxées, tout comme les cotisations sociales. Nous lisons ainsi l'interprétation faite par des hauts fonctionnaires du ministère de l'Economie au sujet de la fin de la hausse des prélèvements obligatoires : cette contrainte permettrait, entre autres, de développer d'autres circuits de financement, d'autres caisses et d'autres organisations situées en dehors du périmètre de la sécurité sociale. Cet argument est le même que celui de Raymond Barre et Yvon Gattaz à la fin des années 1970, mais il a gagné en poids en raison de la nouvelle contrainte de fin des hausses de prélèvements obligatoires.

Mais le pré-rapport ne s'arrête pas à cet argument pour justifier la capitalisation : cette dernière est en effet interprétée avec le versant investissement de la désinflation compétitive, au travers de la politique d'épargne voulue par le ministère de l'Economie et la direction du Trésor. Il y aurait alors lieu d'orienter la retraite par capitalisation vers des actions d'entreprises françaises plutôt que vers des obligations. Un troisième argument prend une couleur plus morale, en s'appuyant sur l'inégalité de situation des retraités et des assurés en fonction des caisses de retraite complémentaires auxquelles ils cotisent. En effet, les taux de cotisation varient selon les régimes. De plus, des régimes avec le même taux versent des prestations dont le montant varie. Le pré-rapport propose alors une convergence des taux par la mise en place d'un plafond de cotisation défini par rapport au plafond de la sécurité sociale. Cela permettrait à tous les assurés, ouvriers comme cadres, de cotiser à des retraites complémentaires par répartition ou par capitalisation selon des proportions égales de leurs revenus. En d'autres termes, l'ajout d'une dose de capitalisation permettrait d'atteindre l'uniformité des

⁴⁴⁵ Lettre envoyée à l'inspecteur des finances L. Gisserot par le ministère de l'Economie, des Affaires sociales et de l'Agriculture pour lui demander de former un groupe de travail et d'en organiser les travaux.

« capacités contributives »⁴⁴⁶ recherchée depuis la création de la sécurité sociale en 1945 et régulièrement réactualisée comme objectif à atteindre par l'administration⁴⁴⁷ (notamment par la mise en place des transferts de compensation qui devaient aussi prendre en compte les capacités contributives, cf. Chapitre I, V.2).

Cette solution au problème de l'inégalité des conditions des retraites au regard du critère de l'effort contributif par rapport au revenu disponible est portée par le ministre de l'Economie mais aussi celui des Affaires sociales. Car, en dépit de l'avertissement du conseiller technique Michel Cazenave, il ne semble pas que Pierre Bérégovoy ait demandé à Jacques Delors de revenir à la mission initiale du groupe de travail alors présidé par M. Gisserot.

Nous n'avons pas accès au rapport dans nos sources,⁴⁴⁸ mais le pré-rapport y figure. Il est possible d'y lire une jonction effectuée entre réglementation et capitalisation, au travers de la réforme de l'article 4 du code de la sécurité sociale modifié pour autoriser une concurrence dans le domaine de la santé entre mutuelles, assurances privées, et, dans le domaine de la retraite entre caisses de retraites complémentaires et assurances privées et mutuelles.

Le rapport Gisserot, dont les recommandations deviennent un projet de loi au cours des années 1984 et 1985 est ardemment combattu par la CGT, la CGC et FO. Nous n'avons en revanche pas trouvé de trace d'opposition au projet de loi dans les archives de la CFDT. Dans la presse, le projet de loi est présenté par le ministère des Affaires sociales comme une manière de régler la concurrence entre les mutuelles et les assurances privées. Mais les syndicats

⁴⁴⁶Il s'agit là de la définition de la contributivité selon la part du revenu individuel : la proportion du revenu versé vers les cotisations sociales auxquelles sont ajoutées l'épargne retraite dans le pré-rapport.

⁴⁴⁷Nous retrouvons à travers ce dernier argument une technique argumentative qui consiste à s'appuyer sur l'inégalité sociale accrue par les régimes de retraite pour proposer de les réformer. Cette technique se retrouve aussi dans l'argumentaire du Plan en faveur de son système à trois piliers (cf. chapitre IV, I.). Elle part d'une sorte d'aberration du système français de retraite dans une compréhension de la sécurité sociale à la finalité réductrice d'inégalités, mais qui en fait les reproduit voire les accroît. Les projets de réforme, qu'ils émanent de la CDFT, de la CGT, ou de l'administration prennent ainsi fréquemment appui sur cette situation « aberrante », problématique, pour proposer de la « corriger », d'y apporter une solution. La solution apportée par le ministère de l'Economie et celui des Affaires sociales consiste en l'occurrence à proposer un développement de la capitalisation à hauteur du maximum, en matière de cotisations, de ce que les régimes complémentaires et supplémentaires peuvent offrir aux cadres et aux secteurs les plus favorisés en ce domaine.

⁴⁴⁸Il n'est pas disponible dans les instruments de recherche en ligne sur le site des Archives nationales.

critiques du rapport insistent sur l'autre face des recommandations qui mise promeuvent l'installation la capitalisation. Le projet de loi est finalement retiré devant l'opposition syndicale qu'il suscite ⁴⁴⁹.

La trajectoire de cette mission, du pré-rapport au rapport, devenu projet de loi, ensuite retiré, indique des rapports de force entre acteurs dans un environnement financier en pleine évolution au début des années 1980. Le développement des marchés financiers, et la force apportée à la politique de désinflation compétitive par le président de la République suite au tournant de la rigueur augmentent la force du ministère de l'Economie. Ce dernier peut alors imposer l'ajout d'un nouvel objectif à une mission initialement voulue par le ministère des Affaires sociales. Le contenu du pré-rapport, du rapport et du projet de loi laisse aussi voir une dissension entre le ministre des Affaires sociales et un de ses conseillers techniques. Si les membres du cabinet n'ont pas changé entre Nicole Questiaux et Pierre Bérégofoy – à l'exception du directeur de cabinet Daniel Fabre qui est remplacé par Jean-Charles Naouri – les positionnements des deux ministres diffèrent. Ainsi pour marquer sa différence vis-à-vis de Nicole Questiaux, Pierre Bérégofoy se dit « ministre des comptes » devant le Parlement en 1983 (cf. Palier 2005 p180) et essaie de mettre en place une politique d'épargne salariale. Son approbation à la réforme de la sécurité sociale qui accorde un poids plus important à la capitalisation pour les retraites, et de manière plus générale aux marchés financiers pour la sécurité sociale, est ainsi cohérente avec son projet des fonds salariaux et la position favorable du ministère de l'Economie à l'épargne retraite.

Le retrait du projet de loi Gisserot nous renseigne aussi sur les relations de force entre le gouvernement et les syndicats. L'opposition syndicale en 1984 et 1985, de la CGT, de la CGC et de FO, suffit au retrait du projet de loi. Le gouvernement socialiste est alors trop proche de son élection de 1981. Il paraît impossible de s'affranchir du soutien syndical sur un projet de loi touchant à la sécurité sociale. La CFDT paraît alors indécise quant au projet de loi Gisserot.

⁴⁴⁹ Guy Herzlich écrit ainsi dans Le Monde : « Le gouvernement a renoncé pour l'instant - et peut-être pour longtemps - à étendre la réglementation de la protection sociale complémentaire - un ensemble qui a représenté sous ses différentes formes 140 milliards de francs en 1982, et peut-être 180 milliards en 1985. Le projet de loi sur la prévoyance (invalidité, décès et maladie, pour l'essentiel) préparé en septembre dernier ne sera pas déposé à l'Assemblée nationale. Officiellement pour des raisons de calendrier. En fait, on estime au gouvernement qu'une telle loi susciterait des oppositions et rencontrerait peu de soutiens, bref qu'elle ne serait guère payante à quelques mois des élections législatives... »

Le Monde, 19 novembre 1985, « Le gouvernement abandonne le projet de loi sur la prévoyance », Guy Herzlich, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719851119%C2%B7LM%C2%B72753004&docIndex=5>, consulté le 19 mai 2020.

Nous l'avons vu (cf. Chapitre III, IV), il en sera différemment à la fin des années 1980, où les gouvernements socialistes cherchent en priorité le soutien de la CFDT pour approuver des réformes des retraites encadrées par la politique de rigueur de la désinflation compétitive installée dans le long terme (Idem.). Ce changement de temporalité de politique économique, nous le verrons, jouera un rôle capital dans la compréhension des stratégies gouvernementales pour réformer.

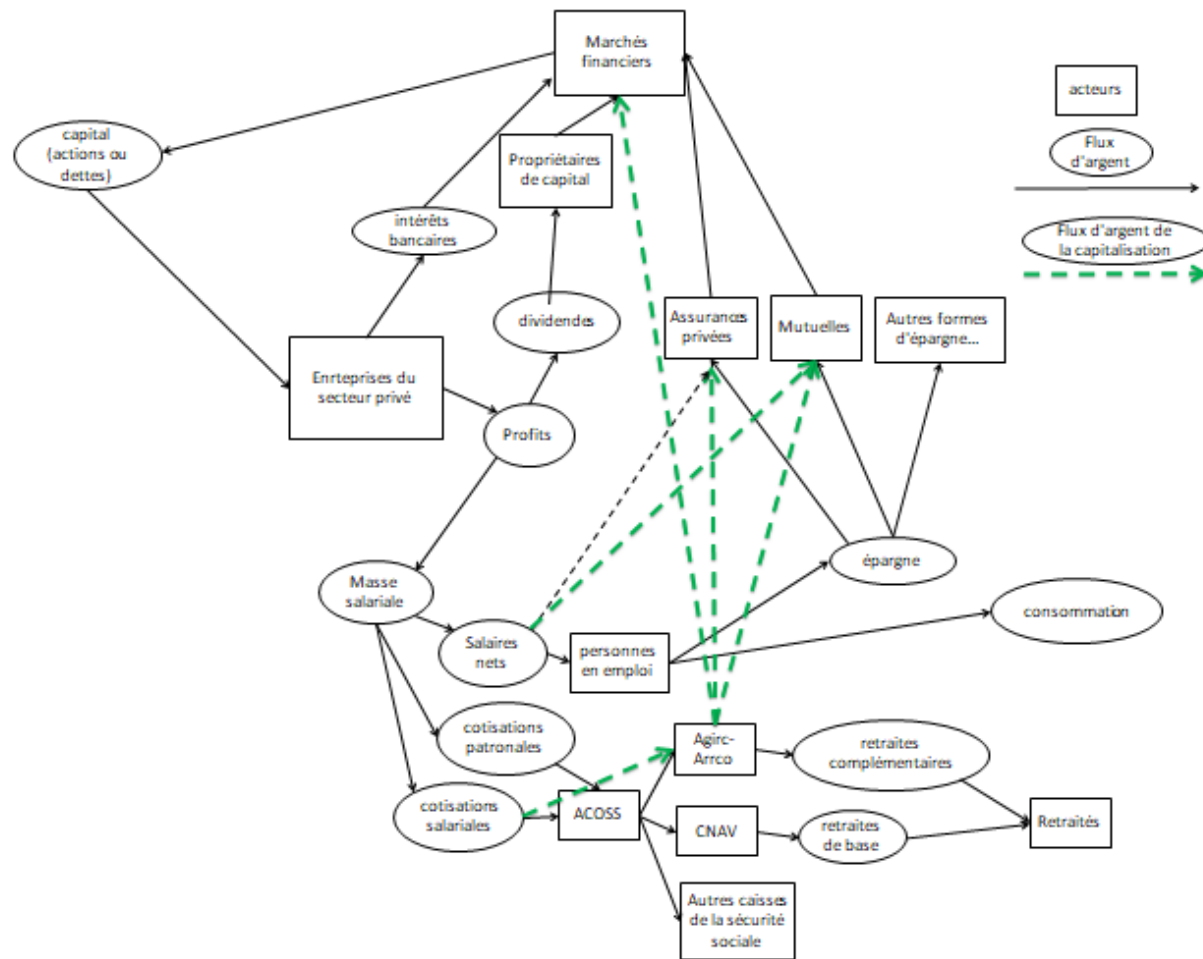
II.2 Mises en comparaisons syndicales à la CGT et la CFDT (1983-1987)

Au début des années 1980, les syndicats observent, depuis les caisses de retraite où ils siègent aux conseils d'administration, le développement des marchés financiers et de l'assurance vie. Dès 1982, les administrateurs de la CFDT font par exemple remonter aux instances dirigeantes du syndicat un questionnement sur la position à adopter par rapport à l'épargne retraite : faut-il l'encourager ? Si oui, à quelles conditions ? A la CGT, ces questions ne se posent pas en raison de l'opposition du syndicat au développement du capitalisme financier qui prend alors son essor. Le recentrage idéologique de la CFDT explique le flottement de l'organisation dans sa prise de position officielle par rapport à la capitalisation. Dans la suite de cette section, nous revenons sur les perturbations de la problématisation de la retraite par les marchés financiers et l'épargne à la CGT et à la CFDT. Nous verrons notamment que les usages de la notion de contributivité sont peu nombreux dans la fabrication des positions de la CGT et de la CFDT sur la retraite par capitalisation.

Cette section permet enfin de souligner l'importance des circuits financiers dans la construction des problématiques, des positions, des revendications et, de manière plus large, des stratégies des acteurs. C'est notamment à partir des flux d'argent entre la masse salariale ou les caisses de retraites complémentaires que les syndicats (cf. ci-dessous) et l'administration (cf. Chapitre IV, II.1) élaborent leur opinion sur les effets de l'épargne retraite, que ce soit sur l'emploi, sur la répartition de la valeur ajoutée entre profits et masse salariale, sur le rapport de force entre capitalistes et travailleurs, sur l'organisation de la sécurité sociale, ou sur les positions de pouvoir occupées en son sein. La retraite par capitalisation se retrouve ainsi appréciée selon les objectifs et stratégies des acteurs. Lorsqu'ils élaborent leurs stratégies et leurs positions relatives à la capitalisation, les acteurs syndicaux comme administratifs considèrent les circuits

financiers. Le schéma suivant (n°4.3) permet de suivre les flux d'argent orientés depuis la masse salariale ou le circuit de la sécurité sociale vers les marchés financiers. Nous verrons que ces flux sont interprétés différemment selon les acteurs.

Schéma n°4.3 : flux du circuit de la capitalisation acheminant de l'argent vers les marchés financiers



Lecture : les flèches en vert correspondent aux flux d'argent envisagés pour installer la capitalisation en France. NB : il s'agit d'une partie du circuit, car des flux partent ensuite des marchés financiers vers les retraités. Il serait aussi possible de faire partir un flux d'une cotisation spéciale destinée aux marchés financiers. Ces différents sont issus des projets de capitalisation croisés dans ce II.

Dans la suite de cette section, nous abordons cette appréciation pour la CGT et la CFDT.

La CGT : l'opposition au capitalisme financier entraîne le refus de la capitalisation

A la CGT, la position est claire et vigoureusement opposée à la capitalisation. Dans cette optique, cette dernière serait une extension du capitalisme dans le domaine sécurité sociale au détriment des travailleurs. S'ils cotisent à des plans de retraite par capitalisation, alors ils ne pourraient que favoriser un enchaînement de causalités économiques *in fine* nuisible, car plus une épargne retraite rapporte de l'argent, plus elle exploite les travailleurs et détourne la valeur ajoutée des salaires vers les profits et les dividendes.

En outre, selon la CGT, la capitalisation ne profite qu'aux travailleurs déjà aisés, qui ont une part de revenu disponible à consacrer à l'épargne retraite, alors que les travailleurs les plus pauvres n'y ont pas accès. Ainsi la capitalisation augmente les inégalités sociales, alors que la finalité de la retraite selon l'axe de problématisation de la condition des personnes âgées est précisément de les réduire.

Les archives dont nous disposons pour la CGT ne permettent pas d'entrer dans les débats internes à l'organisation tel que le permettent celles de la CFDT. Elles donnent toutefois accès à des prises de positions de l'Union Confédérale des Retraités, de la commission exécutive et des administrateurs de la CNAV et des caisses complémentaires. Cela nous permet de lire une cohérence entre ces acteurs de la CGT, qui font de la retraite par capitalisation un instrument du patronat, des assurances et du gouvernement contre la sécurité sociale. Le numéro 8 du bulletin d'information du secteur retraite de mai et avril 1986, dont le titre est « alerte et action »⁴⁵⁰ porte ainsi sur la question de la retraite par capitalisation. Nous pouvons y lire qu'

« EN VERITE, le patronat et les gouvernements qui n'ont jamais accepté la SECURITE SOCIALE, veulent faire supporter, encore davantage la crise aux travailleurs, actifs et retraités ; d'autant, que sur les 1 300 milliards de nouveaux francs du budget social de la Nation, 500 MILLIARDS représentent les sommes distribuées aux retraités, préretraités et personnes âgées, dont 475 proviennent des systèmes de répartition (solidarité collective), 25 milliards, seulement, provenant de la capitalisation (régime individuel), les Compagnes d'Assurances lorgnent largement vers ces sommes considérables ! »

⁴⁵⁰« Retraite. Alerte et action » Coordination retraite, Bulletin d'information du secteur retraite, mars-avril 1986, Collection coordination retraite n°1 janvier 1985-n°69 décembre 1997, Lettres Info n°2 à n°7, Archives de la CGT à Montreuil.

Ce numéro relate la parution du rapport Gisserot en 1985, qui entendrait favoriser la place des assurances privées dans la prise en charge de la retraite complémentaire et de la santé⁴⁵¹ :

« L'objectif de ce rapport est clairement exprimé : mise en place d'une sécurité sociale minimale, chacune et chacun devant ensuite, selon ses moyens, piocher dans son porte-monnaie pour sa retraite (et c'est l'opération capitalisation) pour se soigner.

C'est bien une SECU à deux vitesses qui ne mérite même plus le nom de " SOCIALE " »

Selon la CGT, le rapport Gisserot propose, à partir des multiples formes d'épargne retraite existantes, de réglementer l'accès à la capitalisation, notamment en autorisant les caisses de retraite complémentaire à y accéder⁴⁵². Pour la CGT il s'agit d'une tentative d'organiser « la loi de la jungle » en étendant le domaine de la capitalisation, qui s'inscrit selon l'article de ce numéro de la coordination retraite de la CGT dans une analyse en termes de classes sociales, d'exploitation capitaliste et de circuits financiers. Il ne serait pas possible, dans cette perspective, de « moraliser » la capitalisation, qui obéirait à une offensive de représentants du capital, qui trouverait un écho chez les autres syndicats. Selon le texte de la coordination retraite,

« en passant par FO, la CFDT et la CGC, le slogan est le même.

Si vous voulez être garantis contre les aléas de la vie n'attendez pas tout de la Sécurité sociale, cotisez donc un peu plus à une mutuelle, voire à une compagnie d'assurance... et pour vous rassurer on va moraliser la pratique des assurances et permettre à la mutualité et aux caisses de retraite et de prévoyance d'être en concurrence avec les compagnies d'assurances, comme si la recherche d'une rentabilité financière pouvait être « moralisée » !

⁴⁵¹« Retraite. Alerte et action » Coordination retraite, Bulletin d'information du secteur retraite, mars-avril 1986, Collection coordination retraite n°1 janvier 1985-n°69 décembre 1997, Lettres Info n°2 à n°7, Archives de la CGT à Montreuil.

⁴⁵²La CGT n'est pas la seule centrale à avoir protesté contre les propositions de ce rapport. Ainsi nous lisons dans le Monde du 12 juillet 1985 que « La CGC évoquait " un scandaleux projet de spoliation qui assurerait la mainmise de l'Etat sur les caisses de retraite complémentaire " et annonçait " des manifestations puissantes " à l'automne... Le 27 juin, déjà, M. Bergeron s'était inquiété d'un texte " mettant en cause la base juridique des caisses de retraites complémentaires ". ». Il est aussi question d'« une lettre de M. Marchelli [alors président de la CGC] protestant avec véhémence contre un projet qui " introduisait (...) des éléments relevant d'un système de capitalisation " ». Ces protestations syndicales ont amené le ministère des Affaires sociales à publier un « démenti le plus formel » selon lequel « ces informations (...) expriment exactement l'inverse des objectifs poursuivis en cette matière par le gouvernement ». Le Monde, 12 juillet 1985, « Drôle de drame », source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719850712%C2%B7LM%C2%B72739673&docIndex=3>, consulté le 19/05/2020.

Une morale qui aboutit à ce qu'en trois ans, c'est 123 milliards supplémentaires qui ont été ponctionnés dans les poches des assurés. »

Le chiffre de 123 milliards avancé par la citation ci-dessus fait écho aux sommes orientées vers les placements, relatés par Guy Herzlich à propos de la caisse de retraite complémentaire de la Caisse de Retraite Interentreprises, dans un article du Monde du 9 octobre 1986 : « Une caisse de retraite saisie par la finance... ». Ces placements indiquent une acclimatation de certaines caisses de retraites complémentaires aux marchés financiers, alors en pleine croissance. Cet exemple est développé dans l'encadré suivant.

Encadré n°4.2 : les administrateurs de la CRI s'écartent des positions syndicales en matière de retraite par capitalisation

Suite aux contrôles de l'inspection des finances et de l'inspection des affaires sociales, la CRI, qui compte parmi les caisses de retraite complémentaire les plus importantes (Renault, Dassault et Schlumberger notamment) : 100 000 adhérents de 2 500 entreprises adhérentes, 1,9 milliards de cotisations et 1,7 milliards de pensions versées. Outre des irrégularités dans la gestion de l'argent de la caisse telles que des prêts avantageux accordés aux cadres dirigeants du groupe ou la salarisation de « délégués extérieurs » du groupe qui seraient en fait des permanents syndicaux de la CGT, la CFDT et de FO, des transferts allant des cotisations vers les activités financières sont repérés par les inspections. La CRI investit l'argent de ses réserves dans des placements d'assurance-vie et une SICAV abondée par de l'argent des cotisations. La forte hausse des réserves du fonds social de la CRI présente en outre l'avantage de ne pas avoir à en rediriger une partie vers les réserves communes de l'ARROCO. Un article du Monde⁴⁵³ mentionne que suite à ces inspections, la gestion des retraites complémentaires et celle des activités financières, parmi lesquelles figure la retraite par capitalisation à travers les contrats d'assurance vie, ont été séparées :

« Le conseil d'administration de la CRI a, cet été, tiré les conséquences de cette analyse. Le groupe CRI va être scindé : d'un côté, la CRI-retraite proprement dite, devenue autonome, et que les quatre autres caisses de retraite devraient rejoindre à terme ; de l'autre, les activités financières, de conseil, de formation, d'animation ou de tourisme (et les associations et sociétés qui s'en occupent), réunies dans un nouveau groupe baptisé Sagittaire, présidé par l'ancien directeur général de la CRI. »

Pour achever cette séparation, la CRI a confié la gestion d'une partie de ses avoirs à la Caisse des dépôts. Reste à fixer le sort des différentes réserves (les unes communes à l'ARRCO, les autres propres à la CRI) : la question doit être examinée le jeudi 9 octobre par le bureau de l'ARRCO. »

⁴⁵³Le Monde, « une caisse de retraite saisie par la finance... », Guy Herzlich, 9 octobre 1986, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719861009%C2%B7LM%C2%B72916847&docIndex=25>, consulté le 19 mai 2020.

Finalement le projet de loi qui devait faire suite au rapport Gisserot est abandonné par le gouvernement. Guy Herzlich écrit ainsi dans un article du Monde en date du 19 novembre 1985⁴⁵⁴ :

« Le gouvernement a renoncé pour l'instant - et peut-être pour longtemps - à étendre la réglementation de la protection sociale complémentaire - un ensemble qui a représenté sous ses différentes formes 140 milliards de francs en 1982, et peut-être 180 milliards en 1985. Le projet de loi sur la prévoyance (invalidité, décès et maladie, pour l'essentiel) préparé en septembre dernier ne sera pas déposé à l'Assemblée nationale. Officiellement pour des raisons de calendrier. En fait, on estime au gouvernement qu'une telle loi susciterait des oppositions et rencontrerait peu de soutiens, bref qu'elle ne serait guère payante à quelques mois des élections législatives... »

Ainsi du point de vue de la CGT, la complémentarité entre retraite par répartition et retraite par capitalisation défendue par le bureau national de la CFDT (cf. section suivante) ne peut exister, car c'est davantage d'une opposition de logiques qu'il s'agit. En effet, « s'il y a longtemps que les compagnies d'assurances ont investi le champ de la protection sociale et de la santé » cette question « se pose en termes nouveaux dans le cadre de l'approfondissement de la crise du système capitaliste et de ses exigences de déréglementation tous azimuts en vue de renforcer l'exploitation des hommes et des femmes, drainer leur épargne et renforcer l'exploitation de leur protection sociale vers le marché financier ».

Cette critique de la capitalisation est insérée dans une critique de la politique économique du gouvernement. Il n'est pas question dans ce texte de la politique de désinflation compétitive et de ses effets attendus sur l'emploi, mais plutôt d'une organisation programmée par l'État de la baisse des prélèvements aux entreprises :

« pour soutenir le capital, il y a nécessité de réduire les fonds sociaux imposés par la lutte pour répondre aux besoins des hommes et des femmes au travers d'une protection collective obligatoire et d'amener chacune et chacun à prélever sur ses ressources, pour assurer individuellement, et plutôt mal que bien, les risques liés à la maladie, à la vieillesse, aux charges de famille, et à la fin du compte de drainer les fonds, soit par le biais des compagnies d'assurances, soit par le biais du secteur de l'économie sociale, pour grossir le flot des gâchis financiers. »

La boucle est bouclée, d'autant que cette nouvelle situation ainsi créée où l'individuel se substitue au collectif, rend plus facile la mise en place de la flexibilité et modifie les rapports sociaux ».

⁴⁵⁴ Le Monde, 19 novembre 1985, « Le gouvernement abandonne le projet de loi sur la prévoyance », Guy Herzlich, source : <https://nouveau-europresse-com.ezproxy.campus-condorcet.fr/Document/View?viewEvent=1&docRefId=0&docName=news%C2%B719851119%C2%B7LM%C2%B72753004&docIndex=5>, consulté le 19 mai 2020.

Selon la CGT, la fiscalisation des cotisations, que le gouvernement « remet sur la sellette » « avec le soutien de la CFDT », constitue un élément de plus de soutien aux entreprises. Une partie de leurs charges seraient donc prises en charges par les « salariés et leurs familles sur qui pèse une fiscalité de classe et voient par ce biais augmenter leur surexploitation ». La consultation de ce numéro du bulletin d'information de la Coordination retraite donne ainsi accès à la position de la CGT par rapport à la capitalisation, qui renforcerait le capitalisme par l'idée de sécurité individuelle, et l'orientation d'argent vers les marchés financiers, inscrivant dès lors ce geste dans un ensemble de tentatives d'augmentation de l'exploitation des travailleurs.

Les positions de la CGT paraissent plus unies derrière un refus de la capitalisation que celles de la CFDT (cf. section suivante). L'enjeu de la capitalisation est celui d'un accommodement entre sécurité sociale et capitalisation. Au sein de la CFDT, cet accommodement fait débat entre refus catégorique, dosage acceptable et large. Ce débat n'existe pas à la CGT. Nous retrouvons dans la position de cette dernière une lecture de la sécurité sociale relevant d'une perspective d'économie politique issue de la théorie du Capitalisme Monopoliste d'Etat. L'Etat servirait les intérêts des grandes entreprises et des intérêts du capital en tentant d'organiser l'orientation d'une partie de l'argent de la sécurité sociale des retraites vers les marchés financiers, et de transférer une partie des charges des ménages vers les entreprises⁴⁵⁵.

Nous pouvons résumer l'opposition de la CGT par rapport à l'évolution des rapports sociaux de classes qu'entraînerait la croissance de la capitalisation. Passons à présent à celle de la CFDT qui est plus partagée.

Le recentrage de la CFDT : entre une opposition à la capitalisation et son acceptation

Entre 1982 et 1987, la CFDT essaie de se positionner par rapport à la capitalisation, sans dépasser une position de principe sur l'acceptation d'une dose d'épargne retraite à déterminer. Le bureau national adopte en effet en 1984 la

⁴⁵⁵ Cette analyse se retrouve par exemple dans l'ouvrage de Catherine Mills (1980) *Traité de sécurité sociale. Tome II L'Economie de la Sécurité sociale*. L'autrice y développe cette analyse dans un chapitre intitulé « Tentative d'explication plus fondamentale : le déficit partie intégrante de la crise du CME » (pp361-405). Voir aussi Mills (1984) où l'autrice écrit « La période 1974–1982 marquée par l'instauration d'une crise durable et profonde du système économique a des incidences graves sur le système de Sécurité Sociale qui se trouve privé de moyens de financement. Jusqu'en mai 1981, les mesures prises tendaient principalement à réadapter la Sécurité Sociale à la crise économique. Il s'agissait de 'maîtriser le coût des transferts sociaux' pour financer prioritairement les groupes industriels compétitifs sur les marchés étrangers ».

possibilité d'une complémentarité entre retraite par répartition et retraite par capitalisation, mais le problème de la part dévolue à chaque partie demeure toujours.

En fait, le bureau national et la commission exécutive de la CFDT sont pris entre deux camps et ne se résolvent pas à choisir en faveur de l'un en particulier. Le premier camp est celui des administrateurs de caisses de retraites complémentaires. Ces derniers voient les mutuelles et les compagnies d'assurance développer une publicité agressive sur la retraite par capitalisation. Ils voient certaines caisses complémentaires se mettre à proposer des produits de capitalisation à leurs cotisants. C'est notamment le cas à la CRI, la caisse complémentaire de Renault, Dassault et Schlumberger, - qui fait partie de l'AGIRC-ARRCO -où il n'existe pas de séparation de gestion entre répartition et capitalisation (cf. encadré n°4.2 supra).

Les administrateurs des caisses de retraite complémentaire font remonter au secteur action sociale et cadre de vie (ASCV) et au secteur retraites complémentaires (RC) cette situation. Ils font remarquer que si les caisses de retraites complémentaires ne clarifient pas leurs positions sur la retraite par capitalisation, d'autres en profiteront. Au sein des conseils d'administration, les discussions portent sur la possibilité de réaliser des placements (attention p 58) sur les marchés financiers. Ils se demandent si l'argent de cotisations qui arrive pourrait aller vers des assurances vie, et si celle-ci pourrait être proposée aux assurés. Une note du secteur ASCV de septembre 1984 relate un débat en cours au sein de la CFDT sur la capitalisation, alors que les assurances poursuivent la croissance des assurances-vie⁴⁵⁶ :

« les institutions [i.e. les assurances] n'attendent pas que la CFDT ait les idées claires pour mettre en route des projets. Et des administrateurs de caisses de retraites complémentaires sont interrogés dans les réunions de conseil sur l'opportunité d'une telle initiative. Pour le moment, ils n'ont aucun mandat pour se prononcer. »

Dans certaines caisses, comme la CRI, qui est la caisse de retraite complémentaire de Renault, Schlumberger et Dassault, des placements sont réalisés en assurance vie en l'absence de mandats. Les gestionnaires de caisses de retraites, et la section ASCV, qui est censée recueillir les avis des différentes organisations au sein de la CFDT, semblent plutôt

⁴⁵⁶« Epargne-Retraite », secteur Action sociale et cadre de vie, destinataires : UR, UD, Fédérations, BN (pour information), 4 septembre 1984, Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

pencher, en septembre 1984, en faveur d'une introduction de la capitalisation dans les caisses de retraites complémentaires⁴⁵⁷. Dans une note, nous pouvons lire que

« s'opposer simplement, c'est se résigner à laisser d'autres décider à notre place, et pas forcément dans le sens qu'on souhaiterait... c'est refuser de peser sur l'orientation des choses. Ne faut-il pas tenter de mettre quelques " gardes fous " ? »

Les « gardes fous » invoqués sont par exemple un contrôle des investissements réalisés par les partenaires sociaux présents au conseil d'administration. Les gestionnaires demandent donc un mandat pour agir dans les caisses de retraites complémentaires en faveur de la capitalisation. Cette demande est reçue au sein des secteurs ASCV et Retraites Complémentaires (RC), à partir d'un questionnement sur la possibilité d'un accommodement entre sécurité sociale et marchés financiers.

Des notes du secteur ASCV pour la préparation des réunions de bureau national et pour le débat dans l'organisation relatent ces questions sur la compatibilité d'une éthique syndicale avec les mécanismes de l'épargne retraite. L'ASCV formule des propositions telles que le placement de l'argent récolté dans des entreprises françaises, ou un certain contrôle syndical sur la destination des sommes à placer. Le secteur ASCV se situe ainsi sur une ligne favorable à la capitalisation, à condition qu'elle soit en quelques sortes domestiquée par les syndicats. Les acteurs de ce secteur proposent ainsi au bureau national une série de questions sur la capitalisation, parmi lesquelles : à quelles conditions participer à la gestion de la capitalisation dans les caisses de retraite complémentaire ?

Mais un autre camp est opposé à la capitalisation au sein de la CFDT : les militants d'unions locales et départementales, les administrateurs de l'ARRCO et des membres de l'Union Confédérale des Retraités de la CFDT⁴⁵⁸. Nous lisons leur opposition à la capitalisation à travers des lettres de protestation envoyées aux membres du Bureau national. Différents types de critiques s'y retrouvent. De nombreuses lettres concernent d'abord la publicité pour la capitalisation au sein de CFDT magazine. Des militants ne comprennent pas cette présence, alors qu'ils défendent la retraite par répartition auprès des adhérents et dans leur activité quotidienne. Le début des années 1980 constitue en effet une période de croissance de l'assurance vie, de plus en plus publicisée par les mutuelles et les compagnies d'assurances privées comme une épargne

⁴⁵⁷ « Epargne-Retraite », secteur Action sociale et cadre de vie, destinataires : UR, UD, Fédérations, BN (pour information), 4 septembre 1984, Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

⁴⁵⁸ Nous attirons l'attention sur le fait qu'une Union Confédérale des Retraités existe à la CFDT comme à la CGT. L'UCR de la CGT a été évoquée dans le Chapitre IV, I.1.

retraite rendue nécessaire par les difficultés futures des régimes de retraites liées au vieillissement de la population. Le caractère jugé inopportun par certains acteurs de la CFDT de la présence de ces publicités peut être illustré par la lettre d'un administrateur de l'ARRCO, qui écrit « tout, mais pas ça » (cf. encadré ci-dessous), et propose de faire une collecte si le magazine a besoin d'argent plutôt que de recourir à des publicités pour la capitalisation.

Encadré n° 4.3 : lorsque la presse syndicale de la CFDT fait de la publicité pour l'épargne retraite, les unions locales protestent

Marcel Gonin, secrétaire général de l'Union Confédérale des Retraités de la CFDT (l'UCR) écrit une lettre le 28 octobre 1985 à Jean-Marie Spaeth du secteur Protection sociale de la CFDT. Il y mentionne que l'Union Confédérale des Retraités de la CFDT à travers son conseil du 23/24 octobre « s'est inquiété de la persistance de la campagne sur le complément de retraite par capitalisation. ». En effet, écrit-il⁴⁵⁹.

« Nous avons le sentiment que l'idée avance, même si par ailleurs on voit mieux l'objectif visé : augmenter le volume d'épargne à long terme pour financer la modernisation industrielle. Le récent rapport du Commissariat au Plan, " Faire gagner la France " reprend cette idée. Rien d'étonnant avec monsieur Strauss Khan comme directeur adjoint ».

Les inquiétudes de Marcel Gonin, qui dit relayer celles des retraités, trouvent leur source dans la possible réussite de cette campagne en faveur des retraites par capitalisation. Si elles croissent, alors il sera plus difficile d'augmenter les cotisations des retraites par répartition : « les salariés accepteront moins favorablement les inévitables relèvements de cotisations nécessaires si l'on veut maintenir à peu près le pouvoir d'achat des pensions ».

Du point de vue de Marcel Gonin, « la promotion de la retraite complémentaire par capitalisation menace donc à court terme le pouvoir d'achat des retraites. Si les actifs de moins de 40/45 ans y retrouveront leur compte dans les 15/20 ans, pour les retraités il n'en est pas de même. D'où leur inquiétude ».

Mais cette lettre permet de prendre connaissance des différentes positions qui existent au sein de la CFDT quant à la possible croissance des retraites par capitalisation. Ainsi Marcel Gonin écrit :

« C'est dire leur surprise et leur indignation de voir la publicité pour la capitalisation dans le magazine confédéral. Que l'on passe de la publicité pour financer le journal, ça passe, mais que l'on choisisse les produits, ça démobilise complètement les militants qui ne s'y retrouvent plus entre les positions et la pratique. Mais où ça ne va plus du tout, c'est lorsqu'on apprend au détour d'une

⁴⁵⁹ Lettre de Marcel Gonin, secrétaire général de l'Union Confédérale des Retraités de la CFDT, à Jean-Marie Spaeth du secteur Protection sociale, le 28 octobre 1985, Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

conversation que la C.R.I. propose de financer un permanent à une fédération si elle contribue à la signature de convention de retraite par capitalisation (c'est ce que j'ai cru comprendre).

Que compte faire la Confédération si cette information partielle est confirmée ? Car si la Confédération ne tente pas de détourner cette organisation de ce projet et si elle ne le dénonce pas si elle persiste, alors cessons de nous prononcer contre la capitalisation. Et surtout ne demandons pas à nos administrateurs de lutter contre dans les CA des retraites complémentaires, ils seraient ridicules. »

Jean-Marie Spaeth répond à Marcel Gonin dans un courrier du 14 novembre 1985. Il lui écrit que « le secteur protection sociale, la commission exécutive, mais également plusieurs membres du bureau confédéral, qui se sont exprimés au cours de la réunion des 6 et 7 novembre, s'inquiètent des questions soulevées dans ta lettre. Sur proposition de la CE [i.e. Commission exécutive], le BN [i.e. Bureau National des 6 et 7 novembre] a décidé d'engager un débat dans l'organisation devant aboutir au plus tard en Février à une prise de position opérationnelle de l'organisation sur la question de la retraite par capitalisation. ». Ainsi, « seule une clarification de notre position et une prise de position claire du BN permettra de mandater nos représentants dans les différentes institutions qui ont, par un biais ou un autre, à traiter des retraites. ».

André Gonin n'est pas le seul à réagir contre ces publicités. Des protestations sont envoyées par exemple à Edmond Maire. C'est le cas de l'association des retraités et anciens travailleurs du Rhône dans une lettre du 10 décembre 1985, qui lit dans une publicité de « Syndicalisme hebdo » et une autre de « CFDT Aujourd'hui » l'introduction d' « une défiance dans le système par répartition et constituant une propagande en faveur de la capitalisation. ». Une de ces publicités pour le Crédit du nord porte ainsi pour titre : « soyons clairs, votre retraite, qui va la payer ». La lettre de l'union est en effet claire quant à l'opposition de ces membres :

« Nous considérons qu'il n'est pas tolérable que nous équilibrions le budget de nos publications en insérant des publicités dignes de la presse de droite ». (1240868)

Une lettre manuscrite d'un administrateur de l'ARRCO du 19 octobre 1985 envoyée à la rédactrice en chef de CFDT magazine, indique la force des réactions que ces publicités ont pu provoquer :

« Madame la Directrice,

En ouvrant le N°98 d'octobre 85 nous avons écarquillé les yeux en ouvrant ce qui est bien cependant CFDT-magazine, et qui fait de la publicité pour la retraite par capitalisation.

Cela est indigne de la CFDT.

Si vous avez besoin d'argent, nous ferons une collecte camarade, tout, mais pas ça !

Dites-nous que ce n'est qu'une bavure qui ne se reproduira pas.

Syndicalement vôtre. »

Ce type de critique de la capitalisation par la défense de la répartition renvoie à une période antérieure au recentrage de la CFDT où la critique du capitalisme était davantage présente au sein du Bureau National. A l'UCR, cette critique est notée portée par R. Mayran qui est ancien analyste financier. Il envoie une note⁴⁶⁰ sur la retraite par répartition et capitalisation à l'UCR, à la Fédération Banques, à la commission fédérale des retraites et à la section retraités du syndicat parisien de la CFDT. Il réagit par cette note à « l'analyse parue dans *Nouvelles CFDT* du 6.1.84 [qui] lui paraît discutable sur certains points ». Son argumentation rejoint la position de la CGT en insistant sur l'aspect antagonique de la répartition et de la capitalisation. Son raisonnement prend pour objet la connexion du circuit financier des retraites à celui de la répartition de la valeur ajoutée des entreprises, qui va soit vers les salaires, soit vers les profits. L'argent des rentes de la capitalisation provient des profits, tandis que l'argent des retraites de la répartition provient des salaires. Ainsi vouloir développer la capitalisation porte la tendance à la compression des salaires et à la hausse des profits. Selon Marcel Gonin, c'est donc un choix sur l'évolution des circuits financiers et de l'orientation du système économique favorable dans un sens au marché financier que de vouloir développer la capitalisation. Ainsi, « la capitalisation n'est (...) pas uniquement une technique de prévoyance, mais constitue dans cette optique un puissant moyen de restauration du capitalisme libéral ». Son expansion pourrait prendre une partie des dépenses de la répartition. Elle signifierait l'installation d'un environnement favorable au capital à partir du circuit financier de la sécurité sociale et dans les représentations de cette dernière. André Gonin dresse ainsi une liste des acceptations que l'installation de la capitalisation aurait dans la sécurité sociale et l'économie. Il tire cette liste d'un bulletin de la Compagnie bancaire, qui a lancé d'importantes activités d'épargne et d'assurance-vie au cours des années 1970 et 1980. Il écrit ainsi :

« Capital, capitalisme, capitalisation, sont de la même famille de mots et recouvrent le même contenu idéologique. Le Bulletin de la Compagnie Bancaire énumère les conditions de la réussite de la capitalisation :

- maintenir les conditions favorables à l'épargne obligatoire, notamment sous forme d'exonérations fiscales.
- accepter une rémunération très élevée de l'épargne investie en actions.
- accepter durablement, à l'échelon national, un partage de la valeur ajoutée qui favorise le capital productif plutôt que la consommation immédiate.

⁴⁶⁰ Note de R. Mayran, objet : « Retraites par répartition et retraites par capitalisation », destinataires ; Fédé Banques R. de Béranger, Cion Fédé Retraites D. Pellerin et Y. Launay, Syndicat parisien section retraités, mars 84. Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

- accepter la gestion de cette épargne par des organismes collectifs spécialisés et décentralisés. Le bulletin de la Cie Bancaire ne précise pas de quels organismes il s'agit, mais il est clair que les banques, les compagnies d'assurances seraient le plus souvent les gestionnaires de ces organismes. (elles font d'ailleurs déjà largement ce métier).
- accepter que l'effort d'épargne soit modulé au gré des intéressés dans le temps et l'espace (ce dernier mot peut viser les placements à l'étranger)
- exonérer les cotisations versées des prélèvements obligatoires comme pour les régimes par répartition
- Et l'étude de la Cie Bancaire se termine par cette phrase : "La renaissance industrielle des Etats-Unis est financée par les plans volontaires de retraite des américains" »

Le Bureau National peine à se positionner entre certains administrateurs de caisses de retraites complémentaires et celles de militants, mais aussi d'administrateurs ou de responsables fédéraux. Une note de présentation du groupe confédéral sur la Protection sociale de la CFDT au Bureau National des 5 et 6 février 1986 relate ces difficultés⁴⁶¹. « Le rapport sur la protection sociale, présenté au CN de Janvier 1984, a déjà présenté (...) une analyse comparative des systèmes de retraite par capitalisation, mais rien n'a été tranché et il fut décidé de reprendre l'ensemble des problèmes de la protection les uns après les autres ». Cet extrait de note éclaire les désaccords internes qui traversent la CFDT sur le sujet de la capitalisation et plus largement de la sécurité sociale. Cette note donne aussi à voir un projet nourri par certains acteurs de la CFDT de lancer une activité de retraite par capitalisation réalisée par les caisses de retraite complémentaires, tout en précisant que la capitalisation est avant tout une épargne. L'extrait suivant d'archive en témoigne (illustration n° 4.1) :

⁴⁶¹« Présentation de la note retraite/capitalisation au Bureau National des 5 et 6 février 1986 et réponses, CFDT commission Protection sociale, 14 février 1986 (annotation au stylo : JMP pour Jean-Marie Spaeth). Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

Illustration n° 4.1 : extrait d'une note du groupe confédéral sur la protection sociale de la CFDT

Certaines catégories sociales - les non salariés, les cadres supérieurs - sont à la recherche de produits d'épargne dans le but de s'assurer un revenu meilleur au moment de leur retraite. Cette recherche est légitime : il peut même être envisagé que des institutions de retraite développent, parallèlement à leurs activités traditionnelles, un service de cette sorte, si du moins il répond à une demande de leurs adhérents qui voudraient organiser une gestion collective de leur épargne dans un cadre professionnel.

Mais il ne s'agit pas là de retraite, il s'agit d'épargne.

La confusion entre ces deux notions, qui ne recouvrent ni les mêmes besoins ni les mêmes populations, ne doit pas être entretenue. La retraite représentera, pour la majorité des assurés, l'essentiel de leur revenu d'inactivité: elle doit donc s'inscrire dans un cadre obligatoire. L'épargne relève de dispositions plus souples : la demande comme l'offre sont plus fluctuantes, très dépendantes des conditions économiques du moment, nationales et internationales, et le rendement en est plus incertain.

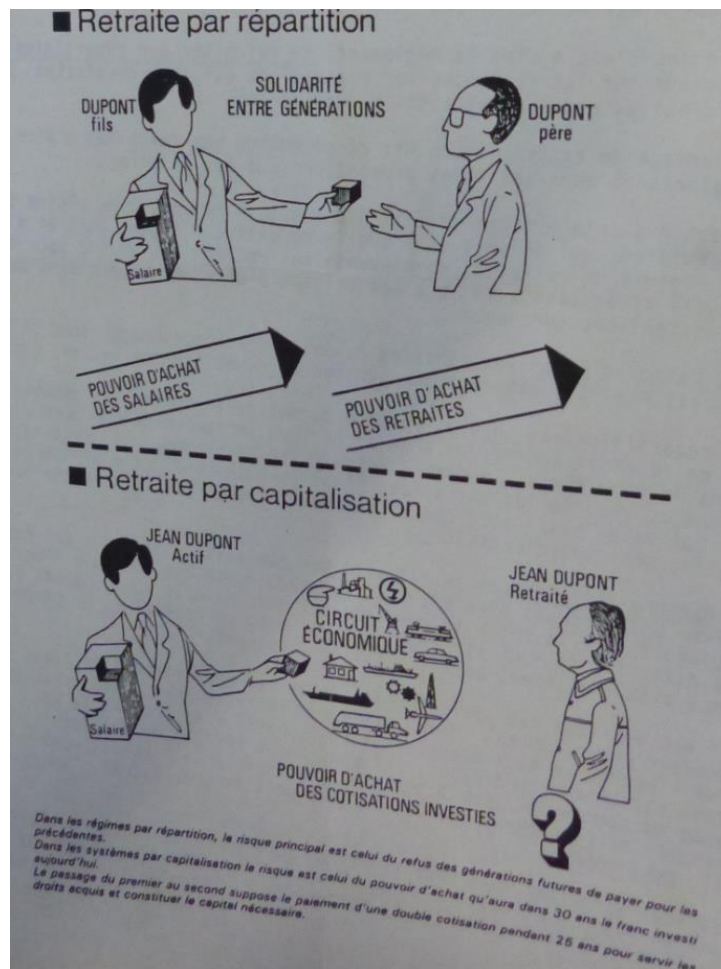
Source : « Présentation de la note retraite/capitalisation au Bureau National des 5 et 6 février 1986 et réponses », CFDT commission Protection sociale, 14 février 1986 (annotation au stylo : JMP pour Jean-Marie Spaeth). Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

Le bureau national hésite donc entre ces deux camps sur l'intensité du choix en faveur de la capitalisation. Pour la CFDT, tout comme pour la CGT, la capitalisation n'est toutefois pas une retraite, c'est une épargne qui doit répondre à une politique d'épargne. Elle s'appuie pour cela sur une analyse des circuits financiers de la répartition, transfert social, et de la capitalisation, détour du capital dans le système productif. L'illustration suivante est titrée d'une note d'information de l'AGIRC-ARRCO⁴⁶² datant de 1985 « pour expliquer l'intérêt de la retraite par capitalisation de manière à « répondre à la campagne publicitaire des compagnies d'assurances qui placent des contrats par capitalisation »⁴⁶³ :

⁴⁶² Que le secteur ASCV propose à la commission exécutive de publier dans *Nouvelles CFDT*.

⁴⁶³ Réunion de l'axe du 22 janvier 1985, Secteur ASCV, Titre et objet : retraite par répartition, Commission exécutive. Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

Illustration n° 4.2 : schéma représentant la retraite par répartition et la retraite par capitalisation dans une note d'information de l' AGIRC-ARRCO



Lecture de la légende : « Dans les régimes par répartition, le risque principal est celui du refus des générations futures de payer pour les précédentes. Dans les systèmes par capitalisation le risque est celui du pouvoir d'achat qu'aura dans 30 ans le franc investi aujourd'hui. Le passage du premier au second suppose le paiement d'une double cotisation pendant 25 ans pour servir les droits acquis et constituer le capital nécessaire. »

Le schéma ci-dessus indique ainsi la sensibilité qu'ont les acteurs de l'AGIRC-ARRCO et de la CFDT vis-à-vis du circuit, qui se retrouve aussi dans notes des sections locales d'opposition à la capitalisation.

Pour le bureau national, « le meilleur système permettant d'assurer un salaire de remplacement c'est la répartition » et « chaque individu est libre de préparer sa retraite du point de vue financier »⁴⁶⁴. Mais « une divergence » porte sur « la part du salaire de remplacement résultant du système de répartition qui ne peut fonctionner que dans un cadre obligatoire » et sur « la place de l'individuel aujourd'hui qu'une réponse sous vocable de retraite par capitalisation ».

II.3 Mise en comparaison administrative : le ministère de l'Economie tente de lancer la capitalisation (1987-1990)

La cohabitation de 1986 amène Jacques Chirac au poste de Premier ministre et Edouard Balladur à celui de ministre de l'Economie. Cette cohabitation marque le début d'un approfondissement de la politique de désinflation compétitive (cf. Chapitre III), au travers de la compression accrue des dépenses de retraite. Mais cet approfondissement se retrouve aussi du côté de l'épargne que le gouvernement entend développer par la capitalisation (cf. Chapitre IV, II.1). Nous allons voir dans cette partie comment ce développement est justifié et construit. Pour l'administration et le gouvernement, une situation problématique doit être combattue : la baisse du taux d'épargne des ménages. Il convient pour ce faire de développer la capitalisation en la présentant comme un complément de retraite. C'est cet effort de mise en équivalence de versements de revenus transitant par deux circuits financiers différents que nous allons suivre dans cette partie.

Le Plan d'Epargne Retraite (PER) date de 1987, et l'analyse de sa fabrication au ministère de l'Economie nous permet de compléter la littérature en sociologie et science politique.

⁴⁶⁴ « Présentation de la note retraite/capitalisation au Bureau National des 5 et 6 février 1986 et réponses, CFDT commission Protection sociale, 14 février 1986 (annotation au stylo : JMP pour Jean-Marie Spaeth). Dossier : CFDT et retraites 1982, cote : 8H1369, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

Le problème de l'épargne, de la consommation et de la sécurité sociale : *bis repetita*

Les notes issues de la Direction du Trésor trouvées dans les archives du ministère de l'Economie posent un constat jugé inquiétant : la baisse du taux d'épargne des ménages au cours des années 1980 alors que les gouvernements font de ce développement de l'épargne une priorité. L'épargne retraite apparaît comme une solution qui possède deux avantages compatibles avec la politique de désinflation compétitive : plus d'épargne, moins de consommation. C'est ainsi l'argument des fonds salariaux de Pierre Bérégovoy en 1983 qui est rejoué en 1987 en insistant davantage sur l'épargne comme une retraite. Cette politique est pensée de manière complémentaire avec la compression des dépenses de retraite en 1987 (cf. Chapitre III, III.) : si les dépenses de la sécurité sociale de retraite augmentent moins vite, les ménages pourront recourir à la capitalisation pour se constituer une pension plus importante.

La Direction du Trésor occupe une place importante dans les tentatives d'orienter une partie du revenu des ménages vers l'épargne (Ciccotelli 2014, Renversez 2008). Par rapport aux projets de fonds salariaux de 1983, l'argumentaire est le même et le chômage a depuis continué à augmenter. Les politiques de retraites se retrouvent ainsi prises au cours de cette décennie 1980 dans une dynamique apparemment très curieuse. Leur compression au profit de l'épargne devrait permettre de relancer l'emploi, mais l'emploi n'est pas relancé. Pourtant cette promesse est réactualisée en permanence, selon une sorte de fuite en avant argumentative : il faudrait aller plus loin dans la compression des dépenses et le développement de l'épargne pour obtenir les effets escomptés de l'épargne sur l'investissement et l'emploi⁴⁶⁵. Pour favoriser l'épargne, les experts du ministère de l'Economie en 1987 vont essayer de la « déguiser » en retraite.

⁴⁶⁵ Frédéric Lordon (1997) propose de mener une analyse sociologique de la réactualisation de la politique de désinflation compétitive au cours des années 1980 et 1990. Ce travail est en partie mené par Colomb (2010) qui s'intéresse aux luttes administratives autour de la baisse du coût du travail, et Lemoine (2012) qui revient sur cette politique dans le lien entre inflation basse, épargne et investissement du point de vue de la Direction du trésor et du ministère de l'Economie et des Finances. Il n'existe toutefois, à notre connaissance, pas de travail de sociohistoire prenant pour objet principal la politique de désinflation compétitive.

Construire l'intérêt à la capitalisation par la publicité, l'argent, la peur

Pour le cabinet du ministre et la direction du budget, il faut informer les professionnels de la finance, les assurances, les banques, mais aussi les mutuelles, du lancement d'un produit d'épargne retraite. Mais il faut aussi intéresser les possibles épargnants. Il s'agit principalement de jeunes actifs, plutôt modestes, qui ont au plus 40 ans et qui souhaiteraient épargner en vue de leur retraite.

Toutefois, la construction de l'intéressement de ces ménages n'est pas acquise d'avance. André Babeau, qui est directeur du CERP, le Centre d'Etudes et de Recherches sur le Patrimoine, basé à l'université de Nanterre (cf. Chapitre IV, II.1), l'écrit dans une note dans laquelle il synthétise les résultats d'une enquête quantitative de la SOFRES et de groupes de discussion avec des ménages aisés et modestes. Les jeunes ménages modestes ne sont pas intéressés par cette épargne retraite. Selon André Babeau, il faudrait éduquer ces ménages et plus généralement la population française à l'épargne de long terme. Car les ménages pauvres ou riches préfèrent la liquidité de l'épargne, c'est-à-dire la possibilité de la retirer rapidement sans qu'elle soit bloquée sur une période donnée⁴⁶⁶.

Car le produit d'épargne retraite construit au ministère de l'Economie suppose une durée de cotisation de 10 ans à ce plan d'épargne. Il introduit une variable d'âge proche de celui qui existe pour la retraite, tout en jouant sur l'incitation à décaler l'âge de perception des fonds placés. A partir de 60 ans, plus l'âge avance, plus les versements de l'épargne retraite sont défiscalisés. Tous les versements vers le plan d'épargne retraite sont également défiscalisés. Le PER retraite

⁴⁶⁶ L'enquête qualitative menée à travers quatre réunions de deux groupes « haut de gamme » et « modeste » relate les perceptions quant aux avantages : disponibilité des fonds, déduction des versements du revenu et souplesse des versements. André Babeau mentionne sa surprise devant cette hiérarchie, car « on pourrait s'attendre à ce que la déductibilité vienne en tête » alors que « c'est la disponibilité du patrimoine qui ressort (contrairement à « l'esprit » du produit). Parmi les inconvénients la fiscalité des retraits avant 60 ans revient. André Babeau relate un autre inconvénient : « le risque lié aux placements vient en tête ». Il l'interprète de la manière suivante⁴⁶⁶ :

« il y a encore chez l'épargnant français une certaine allergie à associer les placements financiers à la préparation de la retraite ; dans ce domaine, beaucoup reste donc à faire »

Source : « Plan d'épargne en vue de la retraite, 1^{er} octobre 1987, Intervention de Monsieur Babeau Secrétaire Général du CREP, Attitude et intentions des particuliers à l'égard du PER », Dossier : « dossier remis aux participants le 1^{er} octobre 87, Logo, texte jaquette, carton invitation, bon de commande brochures », Classeur : « Campagne du plan d'épargne retraite (PER) devenu plan d'épargne populaire (PEP) (1987-1990), cote B-0071348, Archives du ministère de l'Economie à Savigny le Temple en Seine et Marne (77).

imaginé reprend donc les conclusions du rapport Gisserot qui visait à aligner la fiscalité des cotisations de la retraite par capitalisation sur celle de la répartition, laquelle est nulle.

Pour susciter l'intérêt des ménages, un livret présente le plan d'épargne retraite comme un complément de revenu à la pension. Un service minitel informera les ménages en temps réel sur le montant de leur compte PER. Le directeur du trésor Jean-Claude Trichet envoie une note à B. Jolivet du ministère de l'Economie à propos de la campagne d'information grand public, qui passe aussi par des spots télévisés et radios et d'annonces dans la presse. Les compagnies d'assurances et bancaires pourraient prendre en charge ces coûts, « bien conscients de l'enjeu que représente le PER pour le marché de la retraite »⁴⁶⁷.

Le PER est lancé le 1^{er} janvier 1988. Il est disponible dans de nombreux établissements bancaires qui doivent orienter les fonds vers des sortes actifs financiers déterminées par la loi, comme des actions et des titres de dettes de l'Etat ou d'entreprises, de collectivités françaises. La part de liquidité est en outre limitée dans la composition du fonds⁴⁶⁸. En cela, il remplit la condition d'une épargne longue orientée vers les entreprises françaises, étape préalable au développement de l'investissement qui conduit selon le schéma de la désinflation compétitive à la hausse de la productivité et de l'emploi.

Le livret revient sur les revenus du PER et la défiscalisation qui combine durée de versement des primes et âge de demande de versement du plan. Des incitations fiscales sont mises en place pour rendre les retraits plus intéressants après 60 ans et après 63 ans. Des incitations financières sont ainsi construites pour essayer d'encourager les cotisants à bloquer leur épargne le plus longtemps possible et à la retirer le plus tard possible après l'âge légal de départ en retraite. Le tableau récapitulatif suivant (illustration n°4.3) relate ces incitations :

⁴⁶⁷ « Note pour le ministre d'Etat, objet : suivi du plan d'épargne en vue de la retraite (PER). Mise en place d'une campagne grand public », Le Directeur des assurances B. Jolivet, Le Directeur du Trésor J.C. Trichet, 16 novembre 1987, Service des Affaires monétaires et financières bureau B1, Direction du Trésor, ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Direction des Assurances.

⁴⁶⁸ « Brochure sur le PER », ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Lettre de Jean-Paul Antoine le sous-directeur du service de la communication et des relations avec le public, 16 février 1988.

Illustration n° 4.3 : extrait d'archive du ministère de l'Economie sur le Livret d'Epargne Retraite

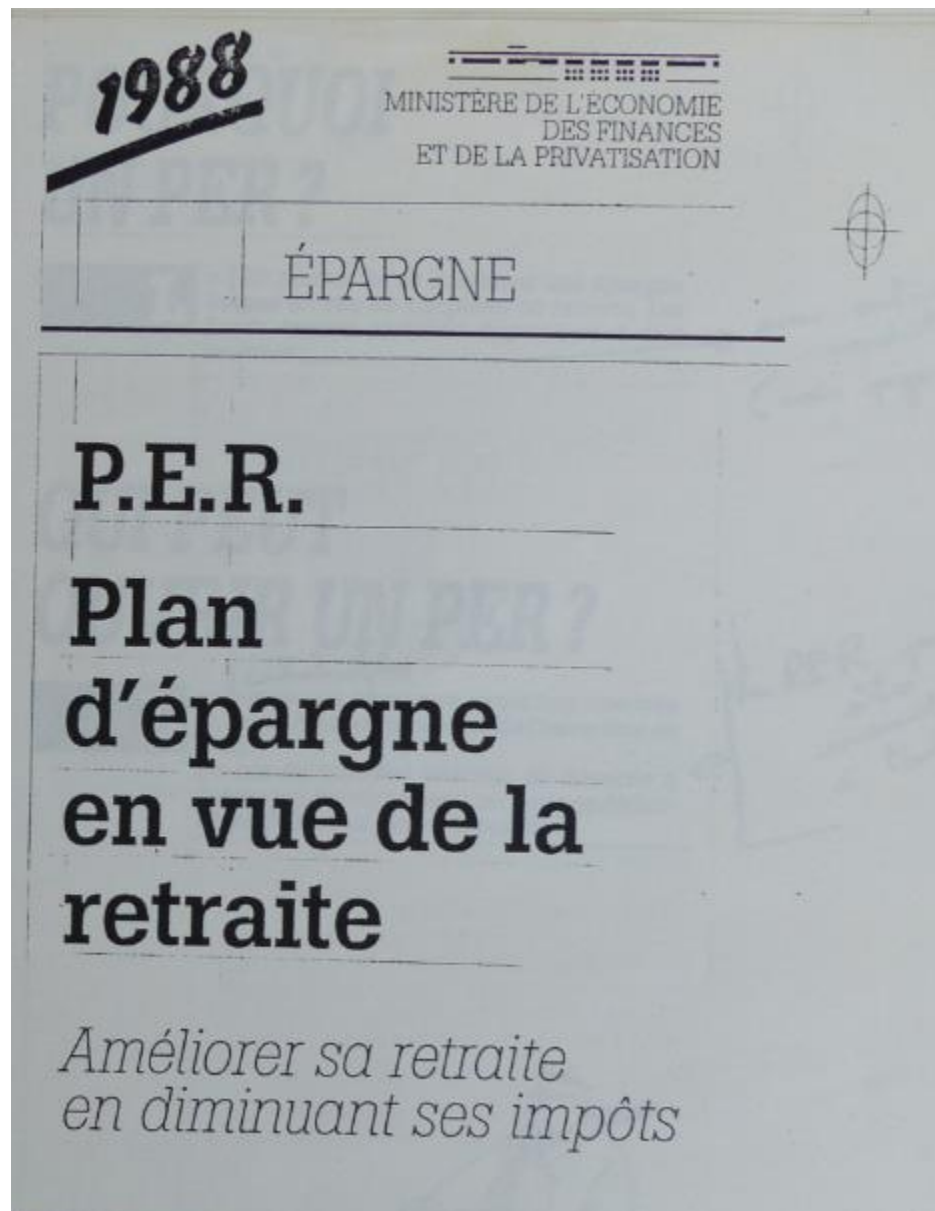
TAXATION DES RETRAITS DU PER				
RETRAIT AVANT 60 ANS				
Durée du PER		Taux de la pénalité		
- 10 ans		10 %		
+ 10 ans		5 %		
RETRAIT APRES 60 ANS				
Durée du PER au moment du premier retrait	Age du contribuable au moment du premier retrait	prélèvement libératoire taux	ou (1)	Crédit d'impôt taux
moins de 5 ans	quel que soit l'âge au-delà de 60 ans	36 %		0
	60 - 63 ans	36 %		0
de 5 à 20 ans	63 - 65 ans	33 %		5 %
	65 - 67 ans	30 %		10 %
	après 67 ans	26 %		10 %
plus de 20 ans	60 - 63 ans	36 %		0
	63 - 65 ans	33 %		8 %
	65 - 67 ans	30 %		13 %
	après 67 ans	26 %		13 %

(1) L'option pour le prélèvement libératoire est exclusive du bénéfice du crédit d'impôt.
 B. - avant 60 ans, le régime d'imposition est déterminé par la date du retrait considéré.
 - après 60 ans, le régime d'imposition est déterminé par la date du premier retrait postérieur à 60 ans.
 e même, la date de la première liquidation de pension effectuée après 60 ans conditionne le régime d'imposition des arrérages
 - pension qui en résultent et des arrérages perçus au titre de liquidations ultérieures.

Source : « Brochure sur le PER », ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Lettre de Jean-Paul Antoine le sous-directeur du service de la communication et des relations avec le public, 16 février 1988.

En février 1988 une version provisoire du livret grand public du ministère de l'Economie présente le PER, ses conditions, ses rendements, sa composition. L'incitation fiscale et la hausse de la retraite est mise en avant sur la première page :

Illustration n° 4.4 : extrait d'archive du ministère de l'Economie sur le Livret d'Epargne Retraite

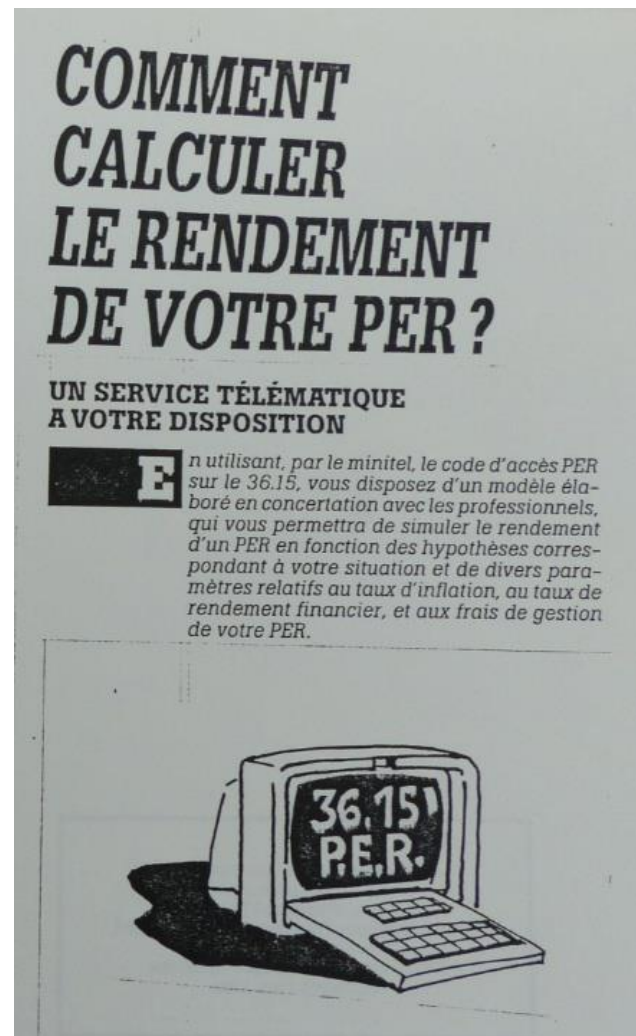


Source : « Brochure sur le PER », ministère de l'Économie, des Finances et de la Privatisation, Lettre de Jean-Paul Antoine le sous-directeur du service de la communication et des relations avec le public, 16 février 1988.

Les versements du PER peuvent être perçus à partir de 60 ans, ou avant en payant une taxe. Il est présenté selon la norme de contributivité proportionnelle. Ainsi, de la même manière qu'il est possible aux assurés de demander quel est leur

compte de cotisations auprès de leurs caisses de retraite (cf. Chapitre I, I.1), les personnes ayant souscrits un PER pourront savoir en permanence quel est le montant que l'accumulation des versements leur procurerait. L'image suivante présente cette information du montant du PER par Minitel :

Illustration n° 4.5 : extrait d'archive du ministère de l'Economie sur le Livret d'Epargne Retraite



Source : « Brochure sur le PER », ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Lettre de Jean-Paul Antoine le sous-directeur du service de la communication et des relations avec le public, 16 février 1988.

L'âge où il est possible de recevoir les versements du PER sans pénalité est le même que celui de la retraite par répartition. Les taux d'imposition de ces versements correspondent à ceux appliqués à la retraite. Ainsi d'une certaine

manière, les experts du ministère de l'Economie essaient de calquer les caractéristiques du PER sur celles de la retraite par capitalisation, en instaurant aussi une durée de cotisations vers le PER qui augmente la proportion des versements non imposables. Dans la communication à destination du grand public, le financement d'investissements d'entreprises ou de la dette nationale n'est pas mis en avant. Le PER est ainsi pensé au ministère de l'Economie comme un flux d'épargne et d'investissement et présenté comme une forme de retraite.

D'une certaine manière, les experts du ministère de l'Economie essaient de faire passer l'accumulation de capital du PER pour de la retraite, mais les ménages perçoivent ce capital comme une épargne dont ils ne veulent pas, car pas suffisamment liquide à leur goût. Le PER n'aura donc pas le succès escompté.

Le plan d'épargne retraite échoue : Bérégovoy abandonne la retraite et le récupère dans l'épargne

Le PER est un échec : le nombre de contrats souscrits est faible. Il est possible de se référer aux enquêtes réalisées pour le ministère de l'Economie (II.3.2) pour interpréter cet échec : les ménages recherchent davantage une épargne liquide qu'une épargne bloquée.

L'élection présidentielle de 1988 redonne un gouvernement socialiste et Pierre Bérégovoy redevient ministre de l'Economie. Il déclare rapidement vouloir arrêter le PER⁴⁶⁹. Balladur, dans la presse, déclare qu'il aurait fait de même. Bérégovoy propose alors de fondre le PER dans le PEP, le Plan d'épargne populaire. Les PER pourront être convertis en PEP. C'est une opération très intéressante pour les épargnants du PER, défiscalisé en flux d'entrée, car le PEP est défiscalisé dans ses versements de sortie. Pierre Bérégovoy argumente cette substitution du PEP au PER par le caractère trop complexe du PER qui aurait dissuadé les potentiels bénéficiaires d'y placer leur argent. Mais il l'argumente également à partir de la concurrence européenne à venir, permise par des évolutions réglementaires liées à la mise en

⁴⁶⁹ Des photocopies d'articles de journaux se trouvent dans les archives sur le PER. Citons par exemple : « Bérégovoy annonce la fin du PER, L'Est Républicain, 8 janvier 1989 », « Les français s'endettent trop, il faut qu'ils économisent. Bérégovoy muscle l'épargne retraite, titre et nom de journal illisible », « Epargne-retraite : une nouvelle formule remplacera le PER, 6 janvier 1989, Nice-Matin », « Bérégovoy repense l'épargne retraite, La Montage, date illisible », « Bientôt un remplaçant pour le Per ? Pierre Bérégovoy veut encourager l'épargne, La Voix du Nord, date illisible ». Nous apprenons dans ces articles que le taux d'épargne aurait chuté de 8 points en huit ans.

place du traité de Maastricht en 1992. Selon lui, la liberté de circulation des capitaux qui en découlera doit être préparée dès 1988 par le lancement de produits d'épargne retraite proposés par des établissements bancaires ou assuranciers français, et faiblement taxés. Il espère qu'en 1992, les plans d'épargne français seront compétitifs par rapport aux éventuels plans d'épargne lancés par des établissements bancaires et assuranciers européens. Le PER comme le PEP possèdent des conditions de placement liées à l'implantation des sièges sociaux des entreprises, de manière à diriger cette épargne vers les sociétés française.

Conclusion du II.

Dans ce II, nous avons observé plusieurs mouvements. Premièrement, l'administration du Plan et l'administration du ministère de l'Economie adoptent l'idée que l'investissement productif est déterminé par l'épargne. Ce basculement est favorisé par l'adoption de la politique de désinflation compétitive qui considère cette relation comme vraie. De la sorte, les acteurs administratifs promeuvent des théories économiques qu'ils fabriquent selon des normes différentes des normes des économistes et qui avancent des relations fortes entre variables économiques. Ces relations se renforcent lorsque le président de la République choisit la désinflation compétitive en 1983. Elles deviennent alors des contraintes exprimées au travers de la compression des dépenses de retraites (Chapitre III), mais aussi de l'encouragement à l'épargne par la retraite par capitalisation. L'échec de l'installation d'une généralisation de l'épargne retraite en 1985 tient aux oppositions syndicales⁴⁷⁰ à ce projet, et notamment celle de la CGT.

Ce milieu des années 1980 offre au regard une extension du périmètre d'action du ministère de l'Economie concernant la retraite. Alors qu'entre 1981 et 1983, les scénarios de réforme de la retraite n'ont pas été sérieusement écoutés au ministère des Affaires (cf. Chapitre II, II), les années 1983 à 1985 voient le ministère de l'Economie réussir à imposer le sujet de la capitalisation dans un rapport initialement prévu sur les complémentaires santé.

⁴⁷⁰ Les archives du ministère des Affaires sociales n'indiquent pas une forte opposition au projet Gisserot d'installer la retraite par capitalisation.

La période située entre 1983 et 1990 donne aussi à voir le déplacement de la CFDT vers les positions gouvernementales en matière de retraites (cf. Chapitre III, IV). Le Bureau National accepte ainsi une part de capitalisation. L'écart s'accroît alors avec la CGT, qui interprète la capitalisation à partir de son circuit dont l'expansion serait contradictoire avec les intérêts des salariés.

Parmi les résultats de ce II., citons également l'existence, révélée par des archives, d'un débat sur la capitalisation dès la fin des années 1970 ; ce dernier est renforcé par l'accent mis sur l'épargne à partir de 1983. L'encouragement à l'épargne est alors visible en 1987 au travers de la construction du PER et de son exposé auprès des ménages. Quelques années avant la période et le déplacement observé par Ciccotelli (2014), une politique financière d'épargne est présentée comme une politique sociale. L'échec du PER signale aussi une forme d'impuissance des experts du ministère de l'Economie à renforcer l'épargne des ménages par un plan d'épargne retraite facultatif. Les ménages manqueraient d'éducation à l'épargne de long terme, et n'enclencheraient pas une accumulation de l'épargne déversée ensuite vers l'investissement.

Du côté syndical, la CFDT est traversée par des positions opposées, et le bureau national est favorable à une dose de capitalisation, sans pour autant décider du dosage. La CGT est opposée à la capitalisation par l'interprétation du circuit financier qu'elle livre : une hausse du pouvoir des marchés financiers et une répartition de la valeur ajoutée vers les profits en défaveur des salariés. En outre, la mise en comparaison menée au ministère de l'Economie n'a pas abouti à ce que les ménages adhèrent à la retraite sous forme de capitalisation. La retraite par capitalisation n'est pas une retraite de leur point de vue, mais une mauvaise épargne.

Nous pouvons contribuer à la littérature sur un plan empirique en deux temps. Premièrement, le recours aux archives permet d'observer et de relater un vif débat sur la capitalisation entre syndicat, administration et patronat depuis le début des années 1980, alors que la littérature le fait plutôt remonter au tournant des années 1990. Deuxièmement, l'usage des archives permet aussi de suivre l'échec de la mise en équivalence du PER, ce qu'une focalisation sur les discours officiels du gouvernement n'aurait permis de repérer. En outre, notre approche par les circuits permet de mieux comprendre la mise en équivalence essayée par l'administration. Pour ses acteurs, la capitalisation est avant tout de l'épargne. Pour construire un circuit financier entre ménages et marchés financiers, les acteurs formulent l'épargne selon les termes de la retraite. La mise en comparaison et en équivalence relève ainsi davantage d'usages stratégiques (pour favoriser l'investissement) que d'adhésion idéologique. Si les acteurs administratifs ne semblent pas croire à la mise en

équivalence entre répartition et capitalisation, il n'en demeure pas moins que leurs tentatives d'en convaincre d'autres acteurs renforcent le virage assuranciel par la circulation de la contributivité proportionnelle et financiarisée.

Sur un plan théorique, nous pouvons signaler à nouveau l'importance des circuits financiers et des problématiques pour les acteurs. Pour l'administration du ministère de l'Economie, ce n'est pas la supériorité qu'aurait la retraite par capitalisation sur la répartition qui compte, mais bien l'interprétation du circuit de la capitalisation, en tant que créateur d'investissement et d'emploi. Pour la CGT, c'est aussi l'interprétation du circuit de la capitalisation comme facteur d'un renforcement des marchés financiers qui lui fait prendre position contre. Les circuits doivent être considérés comme une partie des problèmes que posent les acteurs : le problème de l'investissement insuffisant pour le ministère de l'Economie, celui de la puissance croissante des marchés financiers pour la CGT.

Laissons à présent les débats de la retraite par capitalisation et les normes de contributivité proportionnelle et financiarisée par lesquelles certains acteurs les comparent, pour aborder la contributivité conditionnelle. La création d'un fonds de solidarité censé financer le minimum vieillesse en 1993 offre la possibilité de suivre comment se passe une catégorisation de la sécurité sociale des retraites selon l'ensemble formé par la catégorie de contributif et celle de non-contributif.

III. Usages de la contributivité conditionnelle : à quoi servent le FSV et la CSG (1986-1993) ?

En 1993, le Fonds de solidarité vieillesse institue une séparation entre prestations dites contributives et non contributives, depuis présentée dans l'histoire officielle des retraites comme une clarification entre assurance et solidarité⁴⁷¹. Cette mise en ordre des circuits financiers, entre d'un côté l'assurance et de l'autre l'assistance, aurait

⁴⁷¹ Le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale de 2020 relate par exemple qu' « avec la création du FSV, la réforme des retraites de 1993 a introduit une distinction majeure entre les dépenses relevant d'une logique assurantielle, imputables à l'assurance vieillesse et financées par les cotisations sociales, et les dépenses de retraite à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, dont le financement est assuré par l'impôt. » (PLFSS 2020 Annexe 8 p6). Nous lisons aussi sur le site *Vie publique* que le FSV a pour mission de financer les avantages vieillesse des personnes ayant une faible pension de retraite, soit parce qu'elles ont connu des périodes de chômage pendant

permis de clarifier un circuit financier des retraites auparavant trop opaque pour distinguer des flux fondamentalement différents.

Nous proposons de décaler l'interprétation d'une séparation morale du circuit financier à une autre faisant plus de place aux problématiques et aux luttes entre acteurs. En effet, le financement des prestations dites non contributives par la fiscalité peut se comprendre à l'aune de l'axe de problématisation de l'échelle de la sécurité sociale. Il correspond à une catégorisation du circuit selon les catégories contributif/non-contributif. Mais une autre problématisation selon le rapport à l'emploi est aussi possible, car le financement par la fiscalité peut remplacer un financement par les cotisations sociales. L'abaissement des taux de cotisations diminuerait ainsi le coût du travail.

Ces deux problématiques permettent de situer les positions des acteurs avant de les comprendre à l'aune des stratégies qu'ils déploient. Dans les années 1980 et au début des années 1990, ces luttes prennent place autour de la CSG puis du FSV. Certaines de ces luttes portent sur le circuit financier des retraites et nous y avons eu accès par des archives et entretiens.

La section suivante revient rapidement sur les débats liés à la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale en nous appuyant sur les chapitres précédents. Puis nous abordons trois temps de l'histoire du FSV qui connecte à partir 1993 des prestations dites non-contributives avec de l'argent venant de la fiscalité. Il s'agit d'abord de la fiscalisation pour financer les prestations non-contributives, ensuite de la fiscalisation pour alléger le coût du travail, et enfin de la fiscalisation en tant que lutte entre acteurs lors de la création du circuit. Nous terminons ce III par une étude du rôle qu'ont fait jouer certains au FSV dans l'établissement d'une dette sociale.

leur vie professionnelle, soit parce qu'elles ont interrompu leur carrière pour élever des enfants ou en raison de problèmes de santé. Les prestations versées par la FSV sont « non contributives », c'est-à-dire qu'elles ne sont pas assises sur des cotisations. Elles relèvent de la solidarité nationale », source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/37944-le-fonds-de-solidarite-vieillesse-fsv-missions-et-ressources>, consulté le 1^{er} octobre 2020.

III.1 La solution de la fiscalité et ses problèmes : aperçu historique des débats

La fiscalisation des ressources de la sécurité sociale renvoie à deux débats remontant au moins à la création de la sécurité sociale en 1945. L'un porte sur le coût du travail, l'autre sur la frontière contributive. Nous avons vu que la fiscalisation est partagée par des acteurs comme FO ou certains hauts fonctionnaires de l'administration sociale comme une transformation du circuit permettant de globaliser la redistribution des revenus à l'échelle nationale (cf. dans le Chapitre I, II). Mais il est aussi possible de suivre l'argument du « poids » des cotisations sociales dans les structures de coût des produits français par rapport aux produits étrangers. Au cours des années 1950 et 1960 cet argument est moins présent dans les discours publics et les productions d'expertise internes à l'administration. Il n'empêche qu'il se retrouve dès cette époque. Et au problème du prix des produits français, certains acteurs avancent la solution de la fiscalisation. En 1949, des députés avancent ce problème de la concurrence internationale et la possibilité de prendre en charge par le budget de l'Etat certaines prestations (Da Silva 2017). En 1951, l'ancien président du patronat, journaliste et chroniqueur Claude-Joseph Gignoux prend position dans la *Revue des Deux Mondes* contre une hausse des taux de cotisations pour des raisons « dont la plus sensible est d'ordre économique » (Gignoux 1951 p166). Du fait des cotisations patronales, les « salaires sont (...) majorés de 40%. On estime généralement qu'il n'est plus possible d'augmenter cette surcharge de façon sensible sans écraser le prix de revient et sans placer la production française dans une position intenable vis-à-vis de concurrents qui ne sont pas soumis à des prélèvements "sociaux" aussi importants » (Ibid.). La fiscalisation des recettes de la sécurité sociale représente alors une solution à ce problème que fait peser la sécurité sociale sur les entreprises :

« on suggère maintenant de "repasser " à l'Etat une part du déficit de la Sécurité sociale, c'est-à-dire de faire payer cette part par le budget et par le contribuable. C'est ce qu'a demandé en fait, lors de sa dernière session, le Conseil supérieur de la Sécurité sociale en "réclamant l'institution la plus rapide possible d'une recette supplémentaire reposant une autre assiette que le salaire ». Et c'est ce à quoi tendent – au moment du moins où nous écrivons – divers projets du ministre du Travail prévoyant le transfert à la charge de l'Etat d'une partie des dépenses actuellement assumées par les Caisses » (Ibid. pp166-167).

La fiscalisation pour abaisser le montant des cotisations sociales payées par les entreprises dans le but d'augmenter leur compétition sur les marchés internationaux se retrouve ainsi tout au long des décennies suivantes. Ainsi en 1966, le

nouveau président du CNPF, Paul Huvelin, s'insurge contre la hausse des cotisations sociales lors de sa rencontre avec le Premier ministre Georges Pompidou. Le journal *Le Monde* relate qu'« il s'est élevé avec force contre cette augmentation qui alourdirait les charges des entreprises françaises, alors que (...) les frontières sont ouvertes à la concurrence internationale et que la compétitivité de l'économie française doit être au premier rang des préoccupations de tous »⁴⁷².

Le débat sur le coût du travail des entreprises françaises exposées à la concurrence internationale donne lieu à une importante production de rapports administratifs au cours des années 1970, au sein desquels la fiscalité est débattue parmi d'autres solutions. Il est par exemple question d'installer une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises au lieu d'une cotisation sur les salaires, de manière à rendre les entreprises de main-d'œuvre plus compétitives. A partir de 1975 et jusqu'en 1983 l'administration produit de multiples rapports sur la question. Une controverse s'ouvre alors entre experts administratifs sur cette question⁴⁷³. Les gouvernements décident finalement de ne pas modifier l'assiette de cotisation.

Ces débats au long cours indiquent toutefois la possibilité régulièrement évoquée de fiscaliser les ressources de la sécurité sociale, en lien avec le coût qu'elle représente pour les entreprises et donc la répartition de la valeur ajoutée dont certains flux dérivés entrent dans le circuit de la sécurité sociale. Ces débats sur la fiscalité ne sont donc pas seulement liés à l'échelle de la sécurité sociale⁴⁷⁴.

La controverse sur la CSG provient ainsi de deux débats anciens qui portent sur l'échelle de la sécurité sociale et le « poids » des cotisations sociales pour les entreprises. L'adoption de la désinflation compétitive au début de la décennie 1980 configure cette controverse d'une manière particulière, que nous suivons dans la section suivante.

⁴⁷² *Le Monde*, « Monsieur Huvelin, président du CNPF proteste contre l'augmentation des cotisations de sécurité sociale », 20 juillet 1966, consulté le 2 octobre 2020.

⁴⁷³ Il s'agit notamment des rapports Boutbien (1974), Granger (1977), Ripert (1977), Nora et Naouri (1979), Jouvenel (1981), Maillet (1981), Peskine (1982), De Castries (1982) et du Livre blanc sur la protection sociale (1983).

⁴⁷⁴ Certaines lectures de l'évolution de la sécurité sociale menées par des auteurs relatent de débats sur la fiscalité en deux étapes. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la fiscalité est un instrument de construction d'un système dit beveridgien. Elle devient à partir du tournant des années 1970 et la « crise de la sécurité sociale » une manière de réduire le coût du travail alors que les entreprises françaises pâtissent de l'ouverture de l'économie. Cette lecture se retrouve par exemple chez Palier et Bonoli (1995).

III.2 Fiscalisation de la sécurité sociale et désinflation compétitive

A la fin des années 1980 et au début des années 1990, la création de la CSG et du FSV s'inscrivent dans le prolongement des deux histoires de l'argument de la fiscalité. Mais nous allons voir que leurs créations prennent place dans un nouveau contexte. Les gouvernements successifs arrêtent d'augmenter les taux de cotisations patronales et projettent de mettre fin à ceux des cotisations salariales, jusqu'aux mesures d'exonérations massives qui débutent en 1993. Le débat sur la fiscalisation des ressources de la sécurité se comprend par ailleurs à l'aune du cadre induit par l'adoption de la désinflation compétitive, ce cadre entendant stabiliser la part des prélèvements obligatoires dans le PIB et compresser les dépenses de retraite (cf. Chapitre III). Nous avons vu qu'un prélèvement temporaire sur tous les revenus est décidé en 1987 (cf. Chapitre III, III). Nous allons voir qu'un jeu s'installe alors d'une part à propos de l'opportunité d'une ressource fiscale permanente, et d'autre part sur la possibilité de s'en servir pour financer les dépenses de retraite dites non-contributives. Ce jeu prend notamment place entre la DB, l'administration sociale, la CGT et la CFDT.

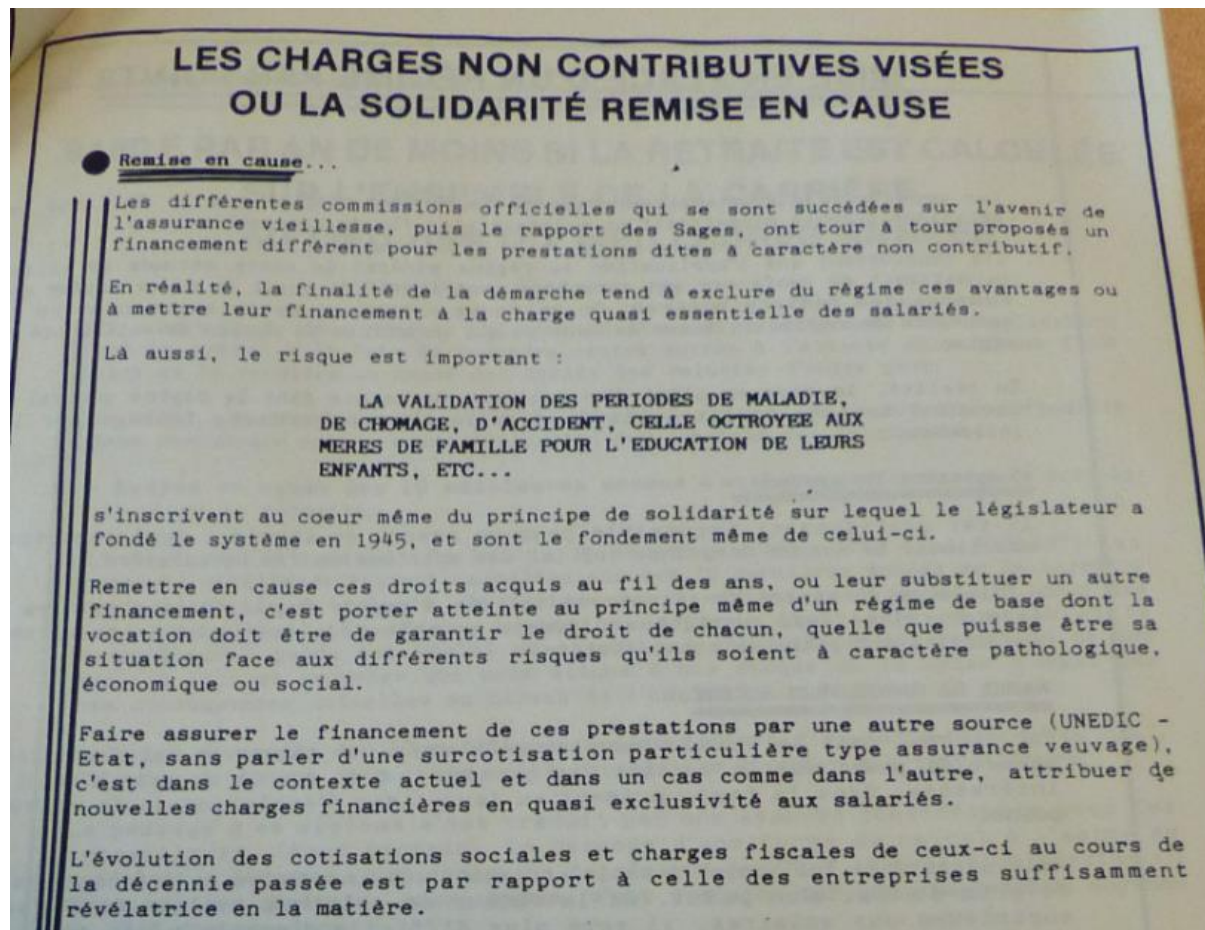
Désaccords syndicaux : faut-il séparer contributif et non-contributif ?

La CGT refuse la fiscalisation dès 1988, lorsque le Comité des sages propose dans son rapport de créer une cotisation généralisée pour financer les avantages non-contributifs. Sa critique s'appuie sur la définition qu'elle livre de la sécurité et sur le dévoilement de la désinflation compétitive qu'elle avance. La frontière entre prestations contributives et non-contributives n'est en effet pas légitime à partir d'une définition de sécurité sociale pensée à partir du principe de solidarité. Cette CSG est critiquée par les auteurs du texte en raison du transfert d'une partie du financement de la sécurité à la charge des ménages, et au bénéfice des entreprises. En effet, pour les retraites, extraire les prestations non-contributives du régime général et les faire financer par une cotisation prélevée sur les ménages revient à faire sortir 20% du budget de ce régime d'un financement par cotisations. Or, ce déplacement d'une source de financement de la cotisation vers les revenus des ménages survient dans un contexte de réduction de la part des cotisations patronales dans le financement de la sécurité sociale. Les taux de cotisations patronales sont stables, mais leur part dans le PIB baisse au

cours des années 1980, fait remarquer la CGT. Dans le même temps, les taux de cotisations salariales ont augmenté tout au long de cette décennie.

Nous lisons ainsi dans le numéro de la coordination retraite de novembre et décembre 1988 une déclaration du Bureau confédéral qui s'insurge contre le prélèvement sur tous les revenus décidés par le gouvernement (cf. Chapitre III), alors que des exonérations de cotisations sociales patronales et une baisse de 2% des cotisations patronales ont été décidées par le gouvernement. Pour le Bureau confédéral, « le choix politique est clair : c'est la protection des profits des entreprises et des revenus financiers qui font les grosses fortunes, et comme il faut bien trouver l'argent quelque part, ce sont une nouvelle fois les salariés, les retraités et même les chômeurs qui seront mis à contribution ». La secrétaire de la CGT déclare dans le même numéro que les propositions de la commission « protection sociale » du Xème Plan, présidée par René Teulade, « consistent d'une part, à spolier les travailleurs de leur salaire indirect en allégeant la contribution dite patronale [i.e. la cotisation sociale patronale] et d'autre part à alourdir la pression sur les salariés actifs et pensionnés par l'institution d'un prélèvement sur tous les revenus. ». Ce prélèvement est alors temporaire, et l'opposition de la CGT à une logique de transfert des travailleurs vers les propriétaires de capital *via* la sécurité sociale se retrouve ainsi lorsqu'il est question d'instaurer un prélèvement du même ordre qui serait permanent. Dans le numéro de juillet-août 1988, la volonté de lier cette dépense fiscale à des dépenses dites contributives revient pour la CGT à « porter atteinte au principe même d'un régime de base dont la vocation doit être de garantir le droit de chacun, quelle que puisse être sa situation dace aux différents risques ». L'extrait suivant reprend cet argument :

Illustration n° 4.6 : extrait du numéro de la coordination retraite de la CGT de juillet-août 1988



Source : « 27 septembre : une rentrée dynamique avec la CGT. Pour poursuivre l'action... », Coordination retraite, bulletin d'information du secteur retraite, juillet août 1988, n°22, Collection Coordination retraite n°1 janvier 1985 à n°69 décembre 1997 et lettres Info n°2 à 7, Archives de la CGT à Montreuil.

Ces numéros de la coordination retraite livrent une opposition de la CGT à la CFDT sur le projet de CSG en discussion au gouvernement. Le document de la CGT note ainsi que la séparation du contributif et du non-contributif est demandée par la CFDT, mais est aussi insérée dans le projet d'une organisation du système de retraite selon trois piliers. Ce projet est porté par le Plan avec un premier étage de « socle minimum », mais aussi par Jacques Delors, alors président de la CEE, le syndicaliste de la CFDT Théo Braun ou P. Guillert, alors responsable des affaires sociales du CNPF numéro d'avril-mai 88.

La CGT refuse le cadre posé par la désinflation compétitive, en ce qu'il ne s'agirait que d'un voile savant posé sur une politique gouvernementale de transfert d'argent des ménages vers les grandes entreprises. La CGT place des statistiques dans ces numéros de la coordination retraite. La part des ménages s'accroît en effet dans le financement de la sécurité sociale par rapport à celle des entreprises, au long des années 1980. Le tableau suivant⁴⁷⁵, trouvé dans une publication de la coordination retraite de la CGT illustre ce déplacement du financement de la sécurité sociale des entreprises vers les ménages au long des années 1980.

⁴⁷⁵ « Retraite : Livre blanc et noirs desseins. Analyse et propositions de la CGT », Secteur Santé-Protection sociale-retraite CGT », le 13 juin 1991, Dossier et cote : 1991 La retraite, Coordination CGT retraite, Archives de la CGT à Montreuil.

Tableau n° 4.5 : évolution des taux de cotisations de sécurité sociale de 1977 au 1er février 1991

ANNEXE

EVOLUTION DES TAUX DE COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE (*)
DE 1977 AU 1er FEVRIER 1991
(en % du salaire brut)

	1977		1991		Evolution 77-91	
	P.P.(1)	P.O.(2)	P.P	P.O.	P.P.	P.O.
MALADIE	13,45 %	4,50 %	12,60 %	5,90 %	-6,31 %	+31,11 %
VIEILLESSE	7,70 %	3,45 %	8,20 %	7,60 %	+6,49 %	+120,28 %
VEUVAGE	-	-	-	0,10	-	-
FAMILLE	9 %	-	7 %	-	-22,22 %	-
TOTAL	30,15 %	7,95 %	27,80 %	13,60 %	-7,79 %	+71,06 %

NB : P.P. = part dite patronale, ou cotisations des entreprises
P.O. = part ouvrière ou cotisations des salariés.

* régime général

Lecture : entre 1977 et 1991, le taux de cotisation patronale passe de 30,15% à 27,80% entre 1977 à 1991

Source : « Retraite : Livre blanc et noirs desseins. Analyse et propositions de la CGT », Secteur Santé-Protection sociale-retraite CGT », le 13 juin 1991, Dossier et cote : 1991 La retraite.

Dans le jeu de la CGT contre la modification du circuit financier, une carte est importante pour éviter la division du circuit du régime général en un circuit contributif et un autre non-contributif : la protestation. Une pétition réunissant un million de signatures, et dont l'objectif affiché en mai-juin 1988⁴⁷⁶ est d'atteindre 2 millions, est ainsi lancée, et rendue publique dans des communiqués. Nous lisons ainsi dans les articles des bulletins de coordination retraite de ce printemps 1988 la nécessité de favoriser une mobilisation des actifs, car « la retraite c'est aussi et surtout l'affaire des actifs ».

La situation est différente à la CFDT où la direction prend position pour la création de la CSG et son financement des prestations dites non-contributives. Le syndicat a adopté une définition de la retraite à partir d'une norme de contributivité proportionnelle au tournant des années 1980 (cf. Chapitre III, I.). L'ajout d'une norme de contributivité conditionnelle est visible dans la deuxième partie des années 1980. Ainsi, en février 1986, un groupe de travail confédéral sur le financement des retraites est constitué suite à une décision du bureau national pour « mener un travail approfondi sur le financement des retraites »⁴⁷⁷. Ce mois-là, la première réunion du groupe se tient. « S'il est normal de faire appel aux entreprises et à leurs salariés pour financer les « prestations d'assurance », les « allocations de solidarité » doivent néanmoins être financées par un effort de la « collectivité nationale » pouvons-nous lire dans ce numéro.

La CFDT revendique ainsi ne pas se prononcer pour un système « purement contributif » en 1987, mais bien un « système contributif, social et familial »⁴⁷⁸ dont les dépenses non-contributives relèveraient de la fiscalité. Elle se félicite ainsi de l'adoption de sa préconisation d'une séparation financière entre contributif et non-contributif par le CGP en 1986 : « partant du principe que les droits non contributifs ne sont pas de l'assurance, mais de la solidarité, le rapport suggère de les faire financer par la solidarité nationale, et de revoir les critères d'attribution ». Le texte précise que cette séparation est une idée de la CFDT. ⁴⁷⁹La différence avec la CGT se situe ainsi au niveau de la définition de la sécurité

⁴⁷⁶ Coordination retraite, bulletin d'information du secteur retraite, mai juin 1988, n°22, Collection Coordination retraite n°1 janvier 1985 à n°69 décembre 1997 et lettres Info n°2 à 7, Archives de la CGT à Montreuil.

⁴⁷⁷ Première note du groupe de travail sur le financement des retraites, février 1986, groupe confédéral « Financement retraites », Dossier : Politique de la CFDT sur les retraites 1984-1986, cote 8H1530, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de paris

⁴⁷⁸ « Commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse, note introductive, séance du 3 février 1987. Régime en annuités, régime en points », document envoyé par Monique Grouès aux membres du groupe confédéral « Financement retraites », Dossier : Politique de la CFDT sur les retraites 1984-1986, cote 8H1530, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de paris.

⁴⁷⁹ « La protection sociale, un débat d'actualité, le régime général, les transferts et les subventions. Point 1 de l'ordre du jour, Annexe 1 », Bureau National, Dossier : Politique de la CFDT sur les retraites 1984-1986, cote 8H1530, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement de paris.

sociale des retraites que la CFDT veut catégorialiser au niveau du circuit financier⁴⁸⁰ selon la séparation entre contributif et non-contributif.

Lutte administrative : augmenter les ressources par la CSG ?

Des lignes de partage sur la fiscalisation des ressources de la sécurité se retrouvent aussi au sein de l'administration dans la deuxième partie des années 1980. Pour l'administration sociale, la fiscalisation des ressources de la sécurité permettrait de sécuriser des flux d'argent entrant dans le circuit financier de la sécurité sociale, alors que la baisse des prélèvements obligatoires est à l'agenda gouvernemental depuis 1983 et qu'à partir de 1986 des exonérations de cotisations sociales, parfois non compensées par le budget de l'Etat⁴⁸¹, sont mises en place (pour favoriser l'embauche de chômeurs ou de jeunes au travers de certains contrats de travail spécifiques)⁴⁸².

Le haut fonctionnaire de l'administration sociale Dominique Libault raconte ainsi avoir rédigé sa première note en 1987 à la DSS pour préconiser la création de la CSG (Entretien 1 CHSS). Il s'agit alors de trouver de nouvelles ressources, notamment par l'élargissement de l'assiette de financement de la sécurité sociale. Il souligne que cet impôt « large » a été maintenu depuis sa création et « n'a pas été entamé dans son assiette ». Le projet de CSG s'inscrit ainsi dans un contexte où les allègements et exonérations sont demandés « en tous sens » par les gouvernements depuis les années 1980. Il déclare ainsi avoir voulu dès son arrivée au poste de Directeur de la sécurité sociale faire de la DSS un lieu de défense des ressources de la sécurité sociale et un lieu de production de propositions sur son financement qu'il résume par la phrase suivante : « on ne voulait pas subir les évolutions, mais être acteur » (Dominique Libault Entretien 1 CHSS). Cette position de la DSS reflète ainsi les luttes entre administrations au sein du cadre de la politique de désinflation compétitive.

Cette supposée influence de la CFDT sur les travaux du CGP rappelle celle de la définition de la retraite selon la contributivité proportionnelle en 1980 que les travaux du Plan auraient aussi repris. Cf. Chapitre IV. I.1.

⁴⁸⁰ Mais elle relève aussi de l'attitude face à la désinflation compétitive. Nous avons vu que la CFDT y adhère partiellement et ne revendique pas à ce titre de hausse importante des taux de cotisations patronales.

⁴⁸¹ Cela signifie que le budget de verse pas à l'ACOSS un montant d'argent équivalent à celui des cotisations exonérées.

⁴⁸² La liste de ces exonérations qui portent sur des montants bien moins importants que celles qui débutent à partir de 1993 sont disponibles dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

La Direction du budget est alors opposée à la création de la CSG, car selon ses experts, la priorité est à la compression des dépenses avant de trouver de nouvelles ressources. Daniel Bouton alors Directeur du budget, écrit ainsi au ministre de l'Economie :

« Ma conviction personnelle est qu'il faudra créer la CSG un jour, c'est-à-dire dans plusieurs années, probablement en l'affectant à la maladie [en note de bas de page : ou éventuellement à un compte de solidarité] si l'évolution des dépenses de santé ne pouvait être maîtrisée.

Il serait en revanche tout à fait contreproductif de la créer maintenant en différant ou en écartant des mesures d'économie vieillesse devenues indispensables. »

Dans sa lettre au ministre, il joint une note dont il précise que « les arguments (...) sont donc plus tactiques que fondamentaux ». Une liste d'arguments vise ainsi à convaincre les acteurs extérieurs à la DB (et dont le procédé est documenté au Chapitre III, III). Y figure une opposition à la CSG comme cotisation sociale, telle qu'elle se trouve dans le projet porté par Dominique Libault, qui entend classer la CSG parmi les cotisations sociales. Elles seraient en cela déductibles de l'impôt sur le revenu, dont le montant total perçu par l'Etat serait ainsi abaissé. Voici un passage d'une note de la DB à ce propos (1150715) :

« Il convient d'ajouter que dans la proposition de la Solidarité, la CSG serait une cotisation sociale, par conséquent déductible de l'impôt sur le revenu, qui entraînerait donc pour l'Etat une moins-value de recettes de l'ordre de 15% du produit attendu de la CSG. Dans ce schéma, une CSG qui atteindrait à terme 5 points coûterait 23 Mds F chaque année au budget de l'Etat. »

De cette manière, pour la DB, « la CSG s'analyse donc en un transfert de l'Etat vers le régime général ». Mais la note de la DB retient également d'autres arguments à l'encontre de la CSG : elle n'est pas si efficace par rapport aux prélèvements exceptionnels décidés en 1987 et 1988. Ainsi les revenus du capital parmi ceux rapportés par la CSG ne représenteraient que 10%. Par ailleurs, les prélèvements opérés sur les revenus seraient, toujours dans cette optique de comparaison, défavorables aux salariés, et favorables aux indépendants et à une catégorie nommée « rentiers ».

Mais à la Direction du budget, l'analyse des rapports de force au sein du gouvernement laisse penser que la CSG pourrait être adoptée. Une note déroule alors l'attitude à adopter si tel était le cas⁴⁸³. Il faudrait que la CSG soit neutre pour le budget de l'Etat, toujours dans l'objectif de la DB de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. Ainsi, il faudrait d'une part que la CSG ne soit pas déductible ; d'autre part, il faudrait créer un compte de solidarité au sein duquel les prestations, financées par la CSG, seraient rassemblées, avec l'idée sous-jacente de circonscrire la liste des dépenses qu'elle viendrait financer.

Cette controverse sur le financement de la sécurité sociale par la fiscalité se clôt partiellement en 1991 lorsque le gouvernement décide la création de la CSG. Il est décidé qu'elle finance des dépenses d'allocations familiales. Son taux est fixé à 1,1% pour les revenus d'activité, de remplacement et du capital. Elle vient en compensation d'une baisse du taux de cotisation des allocations familiales (Cour des comptes 2013 p120). La DB obtient ainsi la compensation de la CSG par une baisse des taux de cotisation ; cela vient limiter la hausse des prélèvements obligatoires. La CFDT voit son projet de financer les dépenses de retraite non-contributives par la CSG refusé. La situation va enfin évoluer rapidement suite à la formation d'un nouveau gouvernement en 1991.

III.3 Diriger la CSG vers des dépenses de retraite non-contributives

Le gouvernement prévoit d'orienter une partie de la CSG vers les dépenses non-contributives pour des raisons stratégiques, mais aussi en raison d'une idée de l'échelle de la sécurité sociale portée par le nouveau Premier ministre Pierre Bérégovoy.

Au sein de l'administration sociale, la décision de séparer le contributif du non-contributif ne fait pas l'unanimité. Un haut fonctionnaire de l'administration sociale, en poste au ministère des Affaires sociales au cours de cette période, témoigne d'une opposition qu'il juge importante au sein du ministère à la proposition du Premier ministre Pierre Bérégovoy d'instaurer une frontière contributive au sein du circuit financier de la sécurité sociale des retraites. Selon le

⁴⁸³« Note pour le ministre, objet : financement de la Sécurité sociale et mesures de maîtrise de la dépense sociale », direction du Budget, ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, le Directeur du Budget

haut fonctionnaire, René Teulade alors ministre des Affaires sociales n'aurait pas été favorable à cette séparation. La décision d'installer cette séparation reviendrait à Pierre Bérégovoy, qui aurait pris cette décision en s'inspirant de la frontière contributive de l'assurance chômage de 1984, dont il a vécu la mise en place en tant que ministre des Affaires sociales puis ministre de l'Economie. Ainsi (Entretien) :

« Bérégovoy (...) dans sa déclaration de politique générale (...) il dit (...) sur les retraites on va agir et on va partir sur la base de cette distinction assurance/solidarité (...). Alors là, tout de suite il faut dire, honnêtement, c'était une idée qui déplaisait, oui qui déplaisait à l'administration, je pense. On peut le dire. Non, mais, l'administration elle est là pour obéir, mais bon, en gros, quand même, on avait l'impression d'une part que par rapport du Livre blanc qui quand même était tout de même assez transparent sur les perspectives financières (...) ... on avait un acquis qui était : des pistes pour assurer la soutenabilité du régime, et le Premier ministre vient nous parler de jardinage à la française entre assurance et solidarité.

(...). Bon, en tous cas, voilà, pour dire les choses, oui, mais on était, je, enfin, on était, je suis convaincu qu'il y avait des responsables importants auprès du président de la république et du Premier ministre qui avaient sorti, avaient trouvé ce truc pour détourner l'attention du sujet central qui est quand même la soutenabilité, qui était en tous cas à cette époque la soutenabilité à long terme des régimes de retraite. Et les partenaires sociaux bien sûr ont mordu à l'hameçon. Enfin, les syndicats... »

La distinction entre assurance et solidarité est alors comprise comme une tactique politique pour repousser les projets de réforme des retraites que l'administration sociale et budgétaire demande au gouvernement de faire passer dans la loi au moins depuis 1988 (cf. Chapitre III. III). Mais au sein du ministère des Affaires sociales et de la Direction des Affaires sociales, l'institutionnalisation de cette distinction entre assurance et solidarité rencontre aussi une opposition de principe. Selon ce même haut fonctionnaire (Entretien):

« deuxièmement cette distinction entre assurance et solidarité, elle plaisait pas, du tout, parce que, en fait... alors, le Premier ministre disait, mais c'est ce qu'on a fait en matière d'assurance chômage (...) Donc, l'idée du premier ministre Bérégovoy c'était de faire pareil, c'est-à-dire un régime de base qui (...) embarquerait le minimum vieillesse et quelques dispositifs de solidarité, donc on avait identifié les majorations pour enfants, le service militaire, les validations gratuites de période de chômages, des trucs comme ça. Et puis au-dessus, il y aurait un régime qui aurait vocation à être beaucoup plus contributif et géré par les partenaires sociaux. Bon, alors ça, ça plaisait pas du tout, je pense, à la plupart des secteurs de l'administration, à la fois pour des questions de principe qui sont que, assurance et redistribution c'est vraiment.... Et ça je pense que sur le plan de la doctrine, honnêtement j'adhère encore à ce que je vais dire dans un instant, à savoir que c'est le

cœur de la sécurité sociale (...). Voilà, la sécurité sociale, elle est à la fois commutative et distributive. Et ça, c'est ce qu'elle peut faire, et peut pas faire l'assurance privée. Et c'est en même temps autre chose que de la redistribution de type filet de sécurité, ou de la redistribution purement redistributive. Ça, je dirais, ça reste une référence intellectuelle, cette définition là que je donne, ça reste pour moi une référence intellectuelle solide, et effectivement vouloir dissocier est au mieux inutile, au pire dangereux, parce que tout va tirer le régime de sécurité vers un minimum, et tout va tirer, tout risque de tirer l'assurance vers l'assurance privée. On a besoin de redistribution pour que l'assurance publique ce soit autre chose que l'assurance privée.

- et alors, cette position de principe, elle était partagée par l'administration ?

- bon alors, moi je vous donne mon point de vue, mais je serais pas capable de vous donner le nom d'une personne experte qui trouvait que le Premier ministre avait une bonne idée. Bon, il y en a peut-être hein, j'ai dû les rater à cette époque-là ».

Vers la fin de l'année 1992, une proposition du ministère des Affaires sociales est faite aux syndicats, afin de partager en deux le circuit financier de la retraite et ses pouvoirs de gestion. Un circuit finançant et distribuant les prestations de solidarité ou non-contributives serait du ressort de l'Etat. Un circuit finançant et distribuant les prestations d'assurance du régime de base serait du ressort des partenaires sociaux. Cette séparation des pouvoirs a un caractère stratégique pour le ministère des Affaires. Devant la crainte du pouvoir de résistance des syndicats à une réforme des retraites, leur donner le pouvoir de gestion sur le régime général les pousserait ainsi à faire eux-mêmes les réformes qu'ils auraient sinon combattues (notamment la CGT et FO). Un « protocole sur la retraite » est ainsi envoyé aux syndicats. D'emblée la liste des dépenses non-contributives prises en charge par le budget de l'Etat est considérée à la CFDT comme une question importante. De cette liste dépend en effet celle des dépenses contributives prises en charge par le régime général et donc des possibles déficits et excédents.

Ce projet satisfait la CFDT qui essaie d'influencer le gouvernement pour le faire passer dans la loi⁴⁸⁴. Mais il suscite aussi une inquiétude : la possibilité existe que la séparation des circuits laisse le régime général dépourvu de ressources suffisantes pour assurer l'équilibre, ou que le fonds de solidarité prévu dispose de trop peu de recettes fiscales.

⁴⁸⁴ Un document permet aussi de lire l'implication de la CFDT dans la défense de la frontière contributive auprès du gouvernement. La CFDT propose ainsi au ministère des Affaires sociales une stratégie de présentation du financement des prestations non-contributives de la retraite. Il s'agit d'annoncer en même temps le lancement d'une prestation dépendance qui sera financée « pour laquelle les 3 milliards de plus-values de la CSG devraient être affectés ». Cette annonce aurait pour effet d' « éviter un effet d'affichage désastreux qui consisterait à faire apparaître que les retraités (via la CSG) vont devoir financer une partie de leur retraite ».

Le 29 juillet 1992 se tient par exemple la « réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale. Nous pouvons lire « l'intervention de la CFDT »⁴⁸⁵ sur les « différentes branches de la sécurité sociale ». Pour les retraites, les considérations morales y cheminent avec des questionnements financiers. Le déficit de la sécurité sociale devra certainement être financé par des avances du Trésor, en l'absence de hausses de taux de cotisations salariés suffisantes. La CFDT demande, à travers cette intervention, que les prestations ne connaissent pas de rupture dans la continuité de leur versement. Le déficit prévisionnel est très présent dans les débats au cours de ce mois de juillet 1992 et les enjeux de la création du fonds de solidarité, proposée par le gouvernement, relèvent du double registre moral et financier pour la CFDT. Le texte relate ainsi : « nous sommes favorables à l'idée d'un fonds de solidarité qui repose sur une distinction que nous préconisons de longue date (contributif/non contributif) ». Mais il pose aussi la question de la traduction de cette séparation au niveau du circuit financier de la sécurité sociale :

« Reste à cerner plus précisément les contours, l'environnement financier : sera-ce une opération blanche financièrement pour la sécurité sociale ? Le fonds sera-t-il abondé par des dotations budgétaires de l'Etat ou seulement par la CSG ? Quelles relations entre le Fonds et la Sécurité sociale : va-t-on voir deux types de droits évoluant en fonction de paramètres différents, ce qui fragiliserait les droits affectés à la solidarité ? Quelle responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion des régimes de retraite de base ? Bref, de nombreuses questions nous sont posées à cette occasion qu'il faudra traiter au fond ».

La question de cette séparation morale au niveau financier va ainsi de pair avec des questions de répartition des pouvoirs dans la gestion du fonds, mais aussi de construction de circuit financier. Cet aspect se retrouve d'autant plus présent lorsque le gouvernement Balladur reprend le projet de loi du fonds de solidarité durant l'été 1993 et le fait passer dans la loi.

Six mois plus tard au début de l'année 1993, une proposition est faite au ministère de la Solidarité. Le ministre René Teulade reçoit les partenaires sociaux pour discuter d'un « protocole sur les retraites » daté de janvier 1993. Un « nouveau pacte entre générations » est proposé par le ministre dont « un renouveau des modes de gestion de l'assurance vieillesse, afin de clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et des partenaires sociaux gestionnaires des principaux régimes de retraite ». La création du fonds de solidarité y correspond à « une importante clarification des dépenses et du

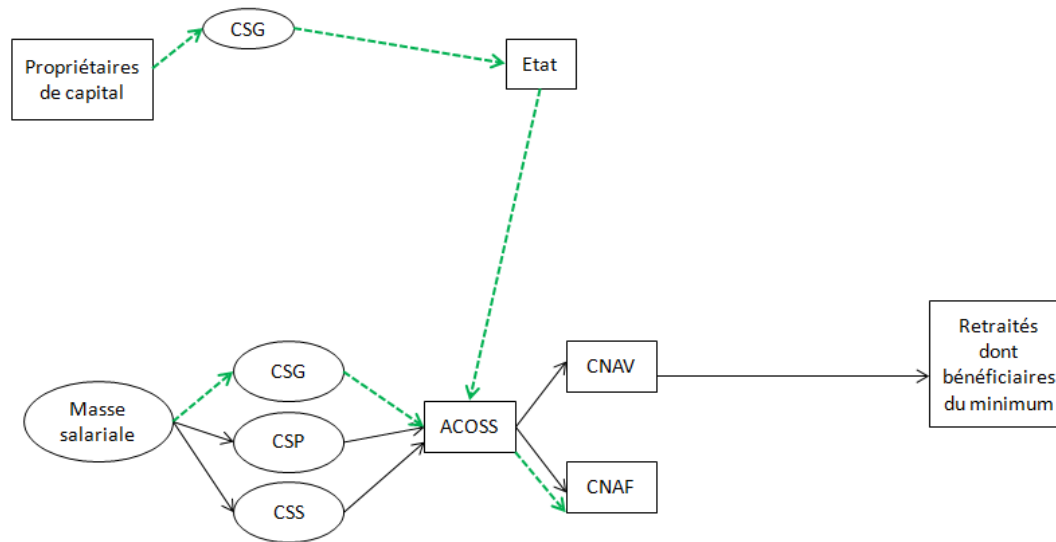
⁴⁸⁵« Intervention de la CFDT, Réunion de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale, 29 juillet 1992 », Dossier : Politique de la CFDT sur les retraites 1993, cote CDAR/78/21, Archives de la CFDT dans le 19^{ème} arrondissement à Paris.

financement de l'assurance vieillesse, en distinguant les charges et les recettes, celles qui relèvent de la solidarité nationale et celles qui se conforment à une logique d'assurance collective ». Ce partage des financements devra selon le texte s'accompagner d'un partage des responsabilités, et c'est l'Etat qui « assumera les responsabilités de la gestion du Fonds de Solidarité vieillesse, c'est-à-dire des dépenses et des recettes qui relèvent de la solidarité nationale ». Les responsabilités des partenaires sociaux et de l'Etat dans la CNAV devront faire l'objet d'un accord, notamment quant à la composition du conseil d'administration, mais aussi « les modalités du pilotage à moyen terme des paramètres du régime général d'assurance vieillesse ». Ces termes vagues indiquent le cadre de négociation proposé par le ministre des Affaires sociales aux syndicats. La CGT est toujours opposée à la fiscalisation des dépenses de sécurité sociale qui plus est pour financer des dépenses dites non-contributives). En l'absence d'accord avec les réformes des retraites et à l'approche des élections législatives de mars 1993, la réforme des retraites est finalement repoussée. Elle est ensuite reprise par le gouvernement Balladur qui prend des mesures de compression (cf. Chapitre III.) du circuit financier des retraites et décide d'appliquer la frontière contributive. Nous allons voir que l'installation de cette séparation des circuits financiers de la retraite donne lieu à des luttes entre administrations au sujet du contrôle du FSV, de la liste des dépenses qu'il verserait et de leur financement.

L'institutionnalisation de la frontière contributive passe dans la loi en 1993. Elle est financée par une hausse de CSG (sans compensation par une baisse du taux de cotisations) de 1,3%, ce qui porte son total à 2,4%. Pour être mise en place, elle nécessite une organisation, un budget de fonctionnement et des employés. Elle nécessite aussi un tracé plus fin que la simple affirmation de la cotisation ou l'absence de cotisation pour décider du versement d'une prestation. En effet, la question se pose de savoir à quel moment considérer qu'une personne a droit à une prestation contributive. Par exemple, à partir de combien d'heures un trimestre est-il validé comme une durée d'assurance ? Est-ce que les revenus de l'assurance chômage doivent être considérés comme contributifs ou non-contributifs ? Autant de questions qui n'appellent pas *a priori* de réponses claires, et dont les luttes pour les réponses sont insérées dans des luttes entre acteurs administratifs. Ces luttes portent aussi sur l'organisation de la caisse censée verser les prestations non-contributives et sur son financement. Une nouvelle fois, les acteurs en présence sont le ministère des Affaires sociales, la DSS, le ministère de l'Economie et la DB. Présentons avant de poursuivre les schémas ci-dessous qui illustrent la modification du circuit financier de la sécurité sociale des retraites opérée en 1993 :

Schémas n°4.4 : les conséquences de la création du FSV en 1993 sur le circuit financier de la sécurité sociale des retraites avant 1993

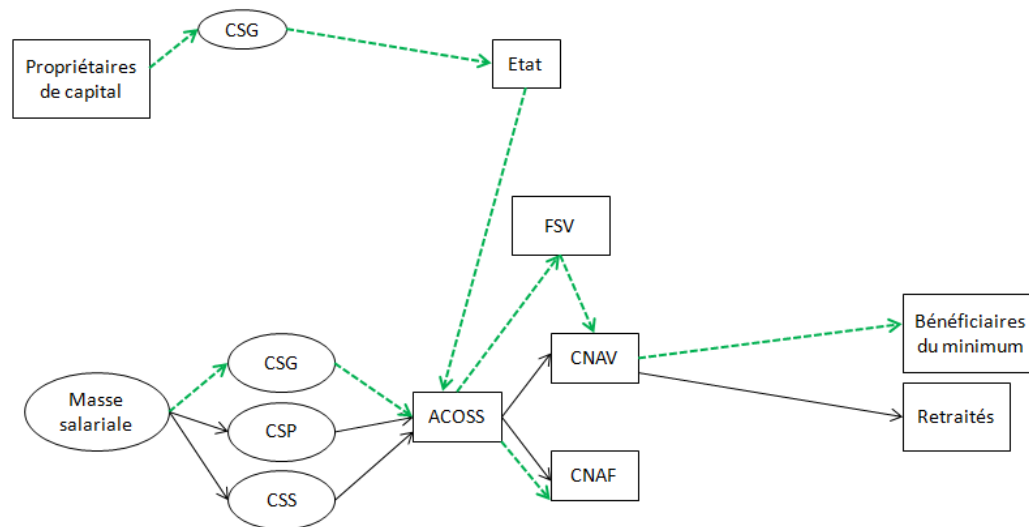
Avant 1993



Lecture : avant 1993, de l'argent est prélevé sur les salaires et transféré sous forme de cotisations à la CNAV qui verse des retraites, dont le minimum. La CSG, créée en 1991, est récoltée par l'Etat (pour les revenus du capital) et l'ACOSS (pour les revenus salariaux et de remplacement), mais elle est uniquement dirigée vers la CNAF jusqu'en 1991.

Schémas n°4.5 : les conséquences de la création du FSV en 1993 sur le circuit financier de la sécurité sociale des retraites après 1993

Après 1993



Lecture : après 1993, la CSG, créée en 1991, est toujours récoltée par l'Etat (pour les revenus du capital) et l'ACOSS (pour les revenus salariaux et de remplacement), mais désormais une partie de l'argent récolté par la CSG est dirigée via l'ACOSS d'une part vers la CNAF et d'autre part vers le FSV et la CNAV pour financer le minimum vieillesse.

Les schémas permettent de souligner le changement dans le financement de la CNAV en 1993. Avant cette date, les cotisations issues des salaires arrivent dans la caisse et servent à payer les retraites, dont le minimum vieillesse. Après 1993, les cotisations qui arrivent à la CNAV servent à payer les retraites, mais pas le minimum vieillesse. La CNAV paye ce minimum à partir de l'argent qui arrive par le FSV, lui-même abondé par la CSG. Autrement dit, en 1993, les dépenses du minimum et des retraites sont fléchées dès la collecte de leurs recettes. La CSG n'ouvrant pas de droits à la sécurité sociale et étant calculée sur une base plus large que les salaires, elle a été présentée par le gouvernement en 1991 comme un impôt, qualificatif confirmé par le Conseil constitutionnel la même année.

Nous allons dans la suite de cette section effectuer le suivi de deux luttes. L'une porte sur le tracé de la frontière qui détermine le classement d'une prestation dans la catégorie contributive ou non-contributive. L'autre porte sur le Fonds de solidarité vieillesse que la DSS et la DB souhaiteraient voir inséré dans leur propre périmètre d'intervention.

III.4 Tracer le circuit financier, financer le FSV

Cette section porte sur l'installation d'une frontière contributive au sein du régime général. Vue de loin, cette frontière paraît consister en l'application d'un principe clair entre l'assurance et l'assistance au circuit financier de la sécurité sociale. Mais en approchant la focale d'analyse sur les relations entre acteurs, il est possible d'observer des luttes pour la définition de cette frontière, qui sont certes morales, mais aussi financières. Dans un premier temps, nous abordons les activités déployées par la CFDT pour essayer de convaincre le ministère des Affaires sociales d'instaurer cette frontière contributive. Dans un deuxième temps, nous donnons à voir les résistances internes à l'administration sociale vis-à-vis de cette séparation.

Lorsqu'Edouard Balladur est élu Premier ministre au printemps 1993, il décide rapidement de lancer une réforme des retraites pour en compresser les dépenses. Le ministère des Affaires sociales gagne la bataille en cours contre la DB pour faire financer les dépenses de solidarité par la fiscalité, par une hausse de la CSG récemment créée.

La décision est aussi prise créer le FSV⁴⁸⁶, qui était en projet dans le gouvernement socialiste d'avant les élections législatives. Mais cette décision ne signifie pas pour autant l'instauration de la frontière contributive sans discussions. Nous nous situons ainsi dans un espace entre la loi et la modification du circuit financier où les acteurs essaient d'interpréter le texte législatif selon leurs stratégies de manière à influencer l'écriture des décrets. Au sein de l'administration, le ministère des Affaires sociales et la Direction du budget s'affrontent sur l'organisation du pouvoir autour et dans le FSV ainsi que sur ses flux financiers. Il s'agit pour le ministère des Affaires sociales d'assurer un

⁴⁸⁶ Nous avons reçu l'autorisation d'accéder aux archives d'Edouard Balladur sur la sécurité sociale en 1993 aux Archives Nationales, ainsi qu'à celles du ministre de l'Economie Edmond Alphandéry sur la sécurité sociale en 1993 aux Archives du ministère de l'Economie très tardivement par rapport à la rédaction de la thèse. Nous avons donc choisi de consulter ces sources plus tard, avec la conséquence de sources d'archives gouvernementales moins importantes pour la réforme Balladur de 1993.

financement régulier du FSV de manière à le préserver des déficits. Cela signifie que la construction du circuit financier du FSV est centrale pour les acteurs. Il s'agit pour eux soit de se prémunir, soit, au contraire, de rendre possible, une mise en crise de ce circuit par la continuité, le volume et la régularité des rentrées d'argent qu'il reçoit.

Le ministère des Affaires sociales défend ainsi des versements d'argent au FSV par l'ACOSS, qui récole la CSG sur les salaires, et l'Etat, qui récole la CSG sur les prestations de remplacement et du capital, de versements de CSG à dates fixes. Il défend en outre la possibilité pour le fonds d'emprunter à la CDC, en cas de besoins de trésorerie conjoncturels. Si ce n'était pas le cas, les écarts entre les versements de prestations et les réceptions de flux de CSG pourraient occasionner des déficits conjoncturels. Le ministère des Affaires sociales entend ainsi s'assurer de rentrées d'argent régulières vers le FSV pour que ce fonds dont il veut avoir la tutelle soit en excédent.

La DB et le ministère de l'Economie se situent sur une position opposée à celle du ministère des Affaires sociales. Il importe pour ces premiers acteurs que les versements de CSG vers le FSV soient discrétionnaires et déterminés par la DB selon les besoins de financement du FSV. Le FSV ne recevrait donc pas d'argent de la CSG.

La DB défend aussi l'absence de personnalité juridique du fonds. Celui-ci consisterait en une nouvelle écriture comptable auprès de la CDC. La CDC gère d'ailleurs déjà un fonds de solidarité pour les personnes âgées que le FSV pourrait venir le remplacer. En outre, la DB s'oppose à ce que le FSV ait la capacité d'emprunter. La stratégie de la DB est ainsi toujours mise en œuvre dans le but d'éviter que de nouvelles ressources arrivent dans le circuit financier de la sécurité sociale.

Le ministère des Affaires sociales voit dans cette proposition de la DB d'un financement discrétionnaire une possibilité de mise en déficit si la Direction du budget le décidait. De plus, l'absence de personnalité juridique du FSV et son compte à la CDC le placeraient dans le périmètre de la DB. Le ministère des Affaires sociales défend une autre version du Fonds, celle d'une personnalité morale, importante sur le plan symbolique, car elle permettrait davantage de résistance à l'influence de la Direction du budget.

Ces différentes stratégies des administrations sociale et budgétaire en lutte se retrouvent dans les archives du ministère des Affaires sociales. Ainsi le 21 septembre, une note d'un expert de la DSS⁴⁸⁷ envoie une note à Dominique Libault, alors conseiller technique au ministère des Affaires sociales, qui la transmet ensuite à son ministre. Ce conseiller technique y annonce qu'« il paraît clair que le recours à l'arbitrage sera nécessaire » en raison des divergences avec la DB. Il s'agit notamment de savoir quels seront les pouvoirs du « fonds de solidarité vieillesse : coquille vide ou véritable établissement public ». Pour le ministère du Budget, ce serait une coquille vide, comme le Fonds National de Solidarité. Car la « gestion administrative et financière du FSV serait alors confiée à la Caisse des dépôts et consignations ». Le directeur du fonds serait celui de la CDC ou par délégation celui de la CDC de Bordeaux. « Ainsi le fonds n'aurait aucune autonomie, la CDC étant soumise à la tutelle unique du ministère de l'Economie ».

L'administration sociale ne partage pas cette position : « la direction de la sécurité sociale considère pour sa part que le FSV doit avoir une existence réelle ». Pour la DSS, plusieurs raisons motivent cette autonomie :

- « un fonds autonome offre plus de garanties quant à l'objectivité de son travail.... Et de ses versements ;
- dans une perspective à plus long terme, la clarification entre dépenses de solidarité nationale et dépenses de sécurité sociale peut amener au développement des activités du fonds. L'existence réelle du fonds peut servir de point d'appui à son développement ».

Le conseiller technique insiste sur le refus de l'administration budgétaire de la régularité des versements : « Le ministère du budget ne veut bien sûr pas en entendre parler dans la mesure où ce type de mécanisme rend difficile la souplesse de ... ses versements. ». Il s'agit bien ici pour l'administration sociale de se prémunir contre les variations de flux entrants qui pourraient mettre en déficit le FSV.

Le calcul des financements du FSV fait aussi l'objet de divergences entre administrations. Il est ainsi prévu que le Fonds prenne en charge, en plus du minimum vieillesse, les périodes de chômage et les périodes de service national. Un compte-rendu de réunion interministérielle datant du 8 octobre 1993 permet d'accéder aux oppositions entre acteurs sur

⁴⁸⁷ « Note pour le ministre d'Etat, à l'attention Monsieur Libault Conseiller technique, objet décrets relatifs au fonds de solidarité vieillesse », direction de la Sécurité sociale, Sous-Direction des Affaires administratives et financières, 21/09/1993, dossier : « FONDS Projets de décrets », Cote DSS 2009/110006, Archives du ministère des Affaires sociales situées au ministère des Affaires sociales (Paris 7^{ème} arrondissement).

le calcul des financements⁴⁸⁸. Le ministère des Affaires sociales propose ainsi que la formule ayant cours à l'Unedic soit reprise pour financer le montant des périodes de chômage. Ce financement est égal au versement des taux de cotisations sociales patronales et salariales appliqué à 70% du SMIC et multiplié par le nombre de chômeurs. Le ministère du Budget affirme son opposition à des versements forfaitaires, mais recommande, en cas de choix de cette formule, un taux de 57,4%. Il propose par la suite un taux de 60%, taux repris par le Premier ministre.

En conclusion, les arbitrages du Premier ministre penchent en faveur du ministère des Affaires sociales. Le FSV acquiert une personnalité morale, il est dirigé par un conseil d'administration et il est abondé par des versements réguliers de CSG. Il n'a en revanche pas le droit d'emprunter.

Les réactions des syndicats à la création du Fonds ne varient pas de leurs réactions précédentes. La Directrice de la CNAV, Rollande Ruellan, envoie ainsi un compte-rendu de la séance du conseil d'administration sur l'appréciation du décret au ministère des Affaires sociales et à la DSS⁴⁸⁹. La CGT est toujours farouchement opposée « à la création de ce fonds qui constitue une remise en cause de solidarité à la base même de la Sécurité sociale ». La CFDT rappelle « son adhésion au principe d'un fonds de solidarité vieillesse », mais émet « quelques réserves concernant le niveau d'intervention des recettes et des dépenses, estimant important de ne pas accentuer le découvert de trésorerie du régime général ». Un document de la commission de législation de la CNAV⁴⁹⁰ fait aussi état du refus des syndicats du financement des périodes de chômage par des cotisations appliquées à 60% du SMIC, car ils défendent un financement à 60% du salaire de référence⁴⁹¹ ou 100% du SMIC.

⁴⁸⁸ « Compte-rendu de la réunion interministérielle, tenue le 7 octobre 1993 à 17h00, sous la présidence de Monsieur Trainar, Conseiller technique que cabinet du Premier ministre, Objet : Décrets d'application de la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale. Fonds de solidarité vieillesse », Paris, le 8 octobre 1993, diffusé le 11 octobre 1993. dossier : « FONDS Projets de décrets », Cote DSS 2009/110006, Archives du ministère des Affaires sociales situées au ministère des Affaires sociales (Paris 7^{ème} arrondissement).

⁴⁸⁹ Lettre de la Directrice de la CNAVTS Rollande Ruellan à Madame le ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales de la Santé et de la Ville, Direction de la Sécurité Sociale, A l'attention de Monsieur Michel Lagrave, Directeur, 6 décembre 1993, dossier : « FONDS Projets de décrets », Cote DSS 2009/110006, Archives du ministère des Affaires sociales situées au ministère des Affaires sociales (Paris 7^{ème} arrondissement).

⁴⁹⁰ « Décrets d'application du Fonds de solidarité vieillesse », Commission de législation de la CNAVTS, 18/11/1993, R2dacteur : Ch-Goubet-Milhaud- bureau V1 de la DSS, dossier : « FONDS Projets de décrets », Cote DSS 2009/110006, Archives du ministère des Affaires sociales situées au ministère des Affaires sociales (Paris 7^{ème} arrondissement).

⁴⁹¹ Le document précise que c'est sur cette base que des cotisations sont versées aux régimes complémentaires.

Au ministère des Affaires sociales, les experts ont obtenu des garanties sur la régularité de versement à partir de la CSG, qui possède l'avantage d'être prélevée tous les mois. Leur objectif de préserver le FSV de possibles mises en crise orchestrées par la direction du Budget est ainsi atteint. En revanche, l'impossibilité d'emprunter expose le FSV à des mises en crises par l'existence de déficits prévisionnels, qu'un acteur devrait alors venir combler⁴⁹². Cette sous-section a ainsi permis de souligner l'importance du circuit financier au moment de sa création par rapport aux possibilités futures de ses mises en crise.

Dans la section suivante, nous allons voir que si le FSV n'a pas le droit d'emprunter, la loi de juillet 1993 le charge en revanche de verser de l'argent à l'Etat au titre du remboursement de la dette de la sécurité sociale. Cette mission n'était prévue ni dans les projets de lois des gouvernements socialistes de 1993, ni dans les revendications de la CFDT.

III.5 La dette sociale : invitée « surprise » lors de l'institutionnalisation du FSV

La loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale contient une mission qui n'était pas prévue par les projets de réforme antérieurs : la reprise de dette de la sécurité sociale. Le passage suivant de la loi en témoigne⁴⁹³ :

⁴⁹² La lutte entre administrations continue une fois le FSV créé. En effet, la DB intègre dans le budget de l'Etat 400 millions de francs qui étaient sur le compte du Fonds National de Solidarité à la CDC et qui auraient dû revenir au FSV. Les conseillers du ministère des Affaires sociales alertent le ministre dans une note. Il s'agit, écrivent-ils, « encore d'un mauvais coup » de la DB. Les conseillers du ministre des Affaires sociales conseillent de ne pas informer les régimes de retraite qui participaient aux versements vers ce fonds de solidarité.

⁴⁹³ Source : Légifrance : JORF n°168 du 23 juillet 1993 page 10374, LOI n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale (1), source : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000545719&categorieLien=id>.

« TITRE Ier FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

Art. 1er. - Il est inséré dans le code de la sécurité sociale, au livre Ier, titre III, un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V

« Fonds de solidarité vieillesse

« Art. L. 135-1. - Il est créé un fonds dont la mission est :

« 1o A titre permanent, de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135-2 ;

« 2o A titre exceptionnel et dans les conditions fixées par la loi de finances pour 1994, d'assurer le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêts, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci des avances accordées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale telles qu'elles seront arrêtées au 31 décembre 1993. »

Voici en apparence un usage curieux de la contributivité conditionnelle. La première mission du Fonds porte sur l'institutionnalisation d'une frontière contributive entre des prestations à caractère contributif et non-contributif. Mais la deuxième porte sur « le remboursement » d'une dette versée par l'Etat à l'ACOSS « en capital et en intérêts ». Cette dette provient du creusement des déficits de la sécurité sociale avec la récession de l'année 1993. Les avances de la CDC n'ont donc pas suffi à combler les besoins de trésorerie du régime général. L'Etat a dès lors accordé un prêt à l'ACOSS afin que les prestations puissent continuer à être versées au long de l'année.

Le FSV récupère en 1993 la dette de tout le régime général de la sécurité sociale, qui concerne les retraites, mais aussi la santé et les allocations familiales. Cette dette sera transférée en 1996 à la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES), créée par les ordonnances Juppé. Cette reprise de dette inquiète les syndicats. Dans une note de la DSS du 18 novembre 1993, qui examine les projets de décrets du FSV, le rédacteur Ch. Goubet-Michaud note que « les organisations syndicales ont posé la question de la priorité du remboursement de la reprise de dette par rapport aux

dépenses du fonds »⁴⁹⁴. La finalité de cette opération n'est pas expliquée de manière officielle et la presse et les acteurs rencontrés en entretiens sont peu disert sur cette reprise de dette.

Nous allons voir dans cette section que cette reprise de dette peut se comprendre comme une étape dans un processus d'isolation de la dette de la sécurité sociale menée au nom d'un objectif : le financement des déficits de la sécurité sociale par de la dette de la CDC ou des marchés financiers et non plus par le budget de l'Etat. Nous verrons aussi que cet objectif entre dans une stratégie de plus long terme poursuivie par la Direction du budget et située sur les deux plans de la politique de l'emploi et de l'intégration européenne. Il s'agit plus particulièrement de :

- la mise sous surveillance des déficits nationaux par les institutions européennes,
- la désinflation compétitive par la baisse du coût du travail et la maîtrise des prélèvements obligatoires.

Dans la suite de cette section, nous revenons sur ces deux plans de la stratégie de reprise de dette par le FSV, dont la mise en œuvre instaure un peu plus le virage assurantiel de la sécurité sociale des retraites en France au travers de la fin du financement des déficits de ses financements par l'Etat.

Isoler la dette dans un fonds, auquel sont affectées des ressources visant à rembourser les intérêts, mais aussi le capital, comme c'est le cas avec le FSV à partir de 1993, et avec la CADES à partir de 1996, possède l'avantage de ne pas faire figurer le déficit de la sécurité sociale au sein du déficit français, tel que calculé dans le cadre de la convergence économique européenne. C'est en tous les cas la stratégie poursuivie par l'administration budgétaire française⁴⁹⁵. Un haut fonctionnaire de la Direction du budget ayant connu cette époque explique ainsi l'avantage de l'isolation de la dette dans une structure avec un remboursement du capital prévu. Cet avantage concerne la CADES dans cet extrait, mais il s'applique aussi au FSV (Entretien non enregistré) :

- « - IN : [à propos de l'isolation de la dette de la sécurité sociale dans une structure spécifique] c'était pas forcément lié à la construction européenne ?

⁴⁹⁴D'ailleurs, en 1994, c'est ainsi 6,7 Milliards de Francs qui sont versés par le FSV à l'Etat au titre du « remboursement prêt à l'Etat ». Cette somme représente ainsi environ 10% des 63,7 Milliards de francs de ressources du FSV. Source : Rapport du Sénat Projet de loi de finances pour 1996 : politique en faveur des personnes âgées, source : <https://www.senat.fr/rap/a95-81-4/a95-81-43.html>

⁴⁹⁵ Le déficit est ensuite examiné par les institutions européennes. La validation de son chiffre peut être discutée par les institutions. Mais en 1993, les contrôles de ces institutions sont alors moins poussés qu'aujourd'hui et les demandes de modification moins fréquentes.

- Haut fonctionnaire : non, c'était un élément du dossier. C'était pas lié à Maastricht quoi.
- IN : d'accord, ça marche.
- Haut fonctionnaire : Le fait qu'on ait mis la dette sociale et qu'on avait un prélèvement qui venait amortir et les intérêts et le capital faisait que d'un point de vue du déficit structurel la CADES était en excédent, puisque dans les calculs (...) des ratios maastrichtiens (...) le fait que vous remboursiez par un prélèvement obligatoire de la dette au capital, ça dégage un excédent structurel.
- ah oui, d'accord. Donc ça avait aussi comme objectif (...) ...
- d'améliorer le déficit structurel de la France. »

Jean-François Chadelat⁴⁹⁶ évoque cette reprise de dette selon un autre plan stratégique lié à la politique de désinflation compétitive. En effet, il précise que la reprise de dette par le FSV (2012 p11) résulte du déficit de 1993 et d'une décision gouvernementale arrêtant de poursuivre les plans d'ajustement des recettes aux dépenses de la sécurité sociale. Il évoque comme causes le contexte pré-électoral du printemps 1993 et la récession de l'économie française au cours de cette même année. Le gouvernement Balladur nouvellement installé choisit de ne pas augmenter les taux de cotisation des salariés, comme cela a été le cas avec les « plans de sauvegarde » qui parcourent les années 1980. En effet, le choix fait de débiter une politique massive d'exonérations de cotisations sociales se révélerait contradictoire avec une hausse des taux de cotisations. L'application de la politique de désinflation compétitive dans son versant relatif au coût du travail explique ainsi le refus du gouvernement d'apporter d'autres recettes au régime général que la dette. A la Direction du budget, l'objectif est d'isoler la dette née des conséquences négatives de la récession économique sur la production de valeur ajoutée et par la suite sur les entrées de cotisations sociales. Un de ses haut-fonctionnaire (Entretien non-enregistré) évoque ainsi la volonté d'isoler cette dette, survenue suite à un « choc », dans un fonds pour la rembourser progressivement.

Le choix de laisser la dette de la sécurité sociale s'accroître relève néanmoins d'une stratégie de compression des dépenses du régime général. Il s'agit de « responsabiliser » les gestionnaires et les assurés sur leur gestion et leur

⁴⁹⁶ Jean François Chadelat est membre de l'IGAS. Il commence sa carrière à la Direction des Etudes Statistiques du ministère des Affaires sociales. Il entre au cabinet de Philippe Séguin en 1986. Il est nommé directeur de l'ACOSS en 1987, jusqu'en 1990. Il est nommé Directeur du FSV en 1993. Source : Charpentier (2018)

consommation médicale⁴⁹⁷. La dette posséderait ainsi une vertu de disciplinarisation des comportements. Jean-François Chadelat comme Raoul Briet insistent sur cette disciplinarisation des dépenses par la dette. Les assurés, voyant la dette grandir à mesure que les recettes ne sont pas ajustées aux dépenses, deviendraient ainsi plus « responsables », c'est-à-dire prêts à accepter une réduction ou, à tout le moins, une stabilisation des dépenses – ici des prestations sociales. Raoul Briet (Entretien CHSS) évoque ainsi la stratégie visant à comprimer les dépenses de la sécurité sociale par l'isolement de la dette sociale :

- « Raoul Briet : Ensuite il y a la CADES, que j'ai connue un peu, qui renvoie au fait qu'on voulait rendre douloureux le fait d'accumuler la dette, c'est bien ça la CADES parce que le discours des partenaires sociaux, de FO, était de dire : ben finalement l'Etat a qu'à reprendre la dette et puis cette dette sera financée. Donc le parti de la CADES et de la CRDS c'était de faire en sorte que le déficit apparaisse comme anormal et transitoire. Etant anormal et transitoire il devait se résorber, et pour qu'il soit transitoire il faut qu'il soit sensible et dehors, et pour qu'il soit sensible et dehors il faut qu'il y ait une échéance déterminée et un financement supplémentaire qui était la CRDS. L'histoire a montré que la capacité à résorber la dette de la CADES est une histoire qui mettait du temps à se dénouer et pour autant à titre personnel je continue à penser que c'est une excellente chose que d'avoir un véhicule *ad hoc* social identifiant la dette sociale et visant à l'extinction, la mise en extinction de cette dette parce que il y a pas de raison économique qui justifie qu'on finance les soins dont bénéficient les assurés sociaux par des dettes qui pèsent sur les enfants (...).⁴⁹⁸
- Intervieweur : est-ce que ça permet de contenir le déficit ?
- Raoul Briet : Ça crée une sorte de butoir, ça met le système sous tension et sous contrainte (...) et si on n'avait pas cette contrainte, qui s'en préoccupe ? Car la dette de la Sécu est très faible par rapport à celle de l'Etat : on repousse, mais si il y avait pas ça, il y aurait un financement du déficit par un alourdissement de la dette. Je pense

⁴⁹⁷ Juven et Lemoine (2020, RFSE) analysent un cas similaire de « découpage comptable » dans le cadre de la SNCF en vue de la « responsabiliser ».

⁴⁹⁸ Nous retrouvons dans cet entretien de Raoul Briet, réalisé au cours des années 2000, l'argument des générations futures. Les usages du long terme dans notre thèse concernent avant tout le poids que la sécurité sociale fait porter sur l'économie dans le futur, en l'absence de réforme. Cet argument des générations futures existe au cours des années 1990 et 2000 (Lemoine et Le Lann 2014), mais il ne semble pas apparaître lors des années 1980. Nous pouvons faire l'hypothèse que l'apparition de son usage et ensuite sa multiplication repérée par Lemoine et Le Lann (Ibid.) est lié à la croissance de la dette sociale et à sa publicisation. En effet, l'existence d'une dette qui dès le départ est présentée comme devant être éteinte facilite l'expression d'injonction à la rembourser rapidement, ou en tous les cas à ne pas la faire croître davantage, sans quoi il appartiendrait aux générations futures de le faire.

que c'est un contrepoison utile. Mais [il n'y a] pas de magie pour faire revenir la sécurité sociale à l'équilibre dans ses différentes branches ».

Il s'agit donc d'isoler la dette dans le but de la rendre plus visible et contrôlée. Cette visibilité permet d'alimenter le registre argumentatif de « gouvernement par la faillite » à l'appui des réformes (Juven et Lemoine 2019). « Ne rien faire », c'est-à-dire ne pas mettre en œuvre des réformes visant à compresser ou réduire les dépenses sociales conduirait à une augmentation de la dette et donc à une possibilité de « faillite » de la sécurité sociale⁴⁹⁹.

L'isolation de cette dette une fois au sein du FSV résulte quant à elle de la prise en compte des nouvelles contraintes de surveillance instaurées par le Traité de Maastricht.

Le transfert de la dette de la sécurité sociale au FSV résulte ainsi de décisions gouvernementales. Ces dernières vont faire entrer le circuit financier de la sécurité sociale dans une nouvelle période. Les déficits ne seront désormais plus financés par des hausses de cotisations, des prêts ou des subventions de l'Etat, mais par de la « dette sociale » dont le terme est popularisé depuis peu. Elle représente une partie de la dette publique, surveillée depuis 1993 par la Commission européenne. La reprise de la dette de la sécurité sociale par le FSV apparaît ainsi comme une étape dans ce processus de financement des déficits de la sécurité sociale par une dette sociale isolée de la dette de l'Etat. Le FSV reçoit cette dette, laquelle sera plus tard reprise par la CADES à partir de 1996. En 1996, la CADES reçoit en plus une partie de la dette de l'ACOSS qui n'avait pas été transférée au FSV. Cette pratique, née avec la création du FSV, se poursuit ensuite dans les années 1990 et 2000 (Chadelat 2012). La séparation de la dette sociale de celle de l'Etat constitue un élément de plus du virage assuranciel de la sécurité sociale des retraites, en ce qu'elle implique la fin du financement des déficits, désormais isolés et rendus clairement visibles. Les cotisations sociales et la CSG représentent dorénavant les seules ressources de la sécurité sociale. Le financement des déficits par la dette est par ailleurs amené, selon Raoul Briet, à jouer un rôle de disciplinarisation des dépenses de la sécurité sociale.

Le FSV représente donc un passage entre deux modes de rééquilibrage des comptes de la sécurité sociale pour éviter les déficits. Au début des années 1980, la hausse des taux de cotisations patronales est arrêtée par le gouvernement. En 1993, le gouvernement décide de ne pas augmenter les taux de cotisations salariales. A partir de 1996, les déficits sont de plus

⁴⁹⁹ Juven et Lemoine (2019) insistent sur l'usage du terme de « faillite », devenu un « référentiel d'action publique ». En revanche, un Etat ou une collectivité ou une structure publique ne peuvent être juridiquement en faillite. Ils peuvent en revanche connaître un défaut qui amène une renégociation du contrat d'emprunt et/ou une restructuration de la dette.

en plus financés par de la dette. Elle provient d'abord de la CDC, qui a l'obligation légale de prêter à l'ACOSS lorsque cette dernière demande avances et prêts. Au cours des années 2000, cette obligation est levée et les marchés financiers deviennent la principale source d'endettement de la sécurité sociale⁵⁰⁰. Le FSV a donc constitué la première étape d'isolation de la dette de la sécurité sociale entre 1993 et 1996, avant que cette dernière ne grandisse et que ses liens avec les marchés financiers se multiplient.

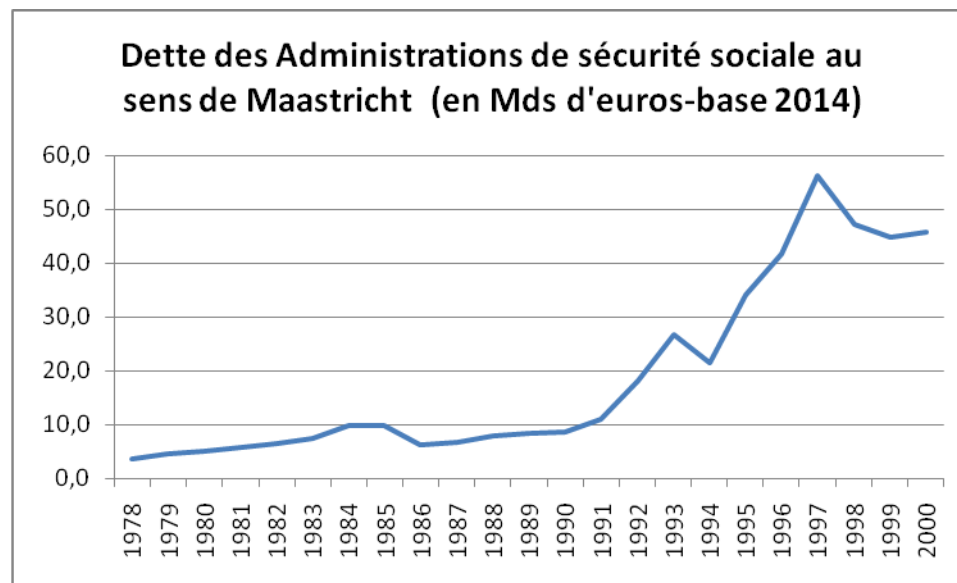
Suivre attentivement l'argent qui sort du FSV nous permet dès lors de mettre au jour un usage de la contributivité conditionnelle non lisible dans la littérature. Le FSV institutionnalise ainsi une séparation des flux d'argent dédiés à l'assurance et à la solidarité nationale avec toutes les questions que cette frontière pose aux acteurs (cf. Chapitre IV, III.2). Il institutionnalise aussi l'isolement de la dette sociale dans des structures aux ressources dédiées à leur remboursement, pourtant supposé se terminer un jour⁵⁰¹. L'usage de la contributivité conditionnelle a permis de construire un circuit du remboursement de la dette sociale, et d'instaurer un nouveau mode de financement des déficits de la sécurité sociale. En effet, la fin des hausses de cotisations salariales et la stabilisation des prélèvements obligatoires ouvrent une période de forte augmentation de la dette sociale. Le graphique suivant présente cette évolution lisible par la dette des administrations de sécurité sociale formées du régime général, des régimes complémentaires obligatoires, de l'Unedic et de la CADES⁵⁰² :

⁵⁰⁰ La CDC refuse ainsi de couvrir la totalité des besoins de financement de l'ACOSS en 2008, suite à la crise financière et économique dont les conséquences ont amené à des rentrées de cotisations sociales moins importantes (IGAS 2014 p16).

⁵⁰¹ Il s'agit là d'une différence fondamentale avec la dette de l'Etat qui est régulièrement refinancée par de nouvelles émissions de dette.

⁵⁰² A partir de 1996 pour la CADES. Les organismes dépendant de la sécurité sociale figurent aussi parmi ces administrations. Parmi elles se trouvent les hôpitaux ou l'ANPE.

Graphique n° 4.3 : dette des administrations de sécurité sociale au sens de Maastricht (en Mds d'euros – base 2014)



Source : INSEE⁵⁰³

Cette augmentation de la dette sociale peut être mise en parallèle avec l'évolution de la stagnation des taux de cotisations patronales à partir du début des années 1990.

⁵⁰³ Il s'agit de la dette au 31/12 de chaque année au sens du règlement n° 3605 de la Commission européenne. Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830192>.

Encadré n°4.5 : comment utiliser les excédents du FSV : des prestations contributives ou des remboursements de dette ?

En 1994, le FSV dégage des excédents. A la fin de l'année 1996, le ministère des Affaires sociales estime le solde cumulé positif de trésorerie à 10 milliards de francs. Plusieurs positions portées par les administrations sociale et budgétaire ou par le ministère de l'Economie s'opposent à leur utilisation. Un « compte rendu de la réunion interministérielle du 5 octobre 1994 » permet de lire ces oppositions⁵⁰⁴.

Ainsi, « le ministre des Affaires sociales (...) estime qu'il convient de revenir à l'objectif initial de création du fonds en lui faisant prendre de nouvelles dépenses de solidarité, ce qui aurait pour effet (...) d'amoindrir le déficit de la CNAV (...)». La prise en charge des périodes de validation de périodes de chômage pour les chômeurs en convention de conversion et les chômeurs non indemnisés. « Ces propositions auraient sur les comptes de la CNAV un effet favorable de 2 à 3 milliards en régime de croisière ».

Cette proposition du ministère des Affaires sociales rencontre celle de la Direction du budget qui demande de payer par anticipation certaines dépenses.

En revanche, « le ministère de l'économie suggère une anticipation du remboursement de la " dette " du fonds. Il souhaite en tout état de cause, que ces remboursements puissent être assurés à l'avenir ».

Le cabinet du Premier ministre choisit finalement de retenir les positions du ministère des Affaires sociales et de la Direction du budget.

⁵⁰⁴« Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le 5 octobre 1994 à 15h00 sous la présidence de Monsieur Trainar, Conseiller technique au cabinet du Premier ministre, le 10 octobre 1994 », document disponible dans une « note pour le ministre, à l'attention de Monsieur Dominique Libault Conseiller technique, objet : Fonds de solidarité vieillesse, chômeurs en convention de formation, le 3 mars 1995 », Bureau V1, Sous Direction de l'Assurance vieillesse, direction de la Sécurité sociale, ministère des Affaires sociales, Dossier : Décret n°93.135 du 30.12

1993 Fonds de solidarité vieillesse », cote : DSS/2009/1100306, Archives du ministère des Affaires sociales dans le 7^{ème} arrondissement de Paris.

Conclusion du III.

Nous avons suivi dans ce III. une histoire de la mise en place de la frontière contributive dont l'enjeu principal, pour les acteurs, n'est pas la distinction morale entre assistance et assurance ou encore entre contributif et solidarité. En effet, les acteurs administratifs, gouvernementaux, syndicaux et patronaux se livrent une lutte portant sur le circuit financier de la sécurité sociale. L'administration sociale voit aussi dans l'ajout des ressources issues de la fiscalité une manière d'augmenter les recettes de la sécurité sociale, alors que la DB y est opposée et défend une augmentation de la compression des dépenses sociales.

Sur le plan empirique, nous avons observé que les considérations morales sont systématiquement liées à des considérations financières. La CFDT se félicite ainsi de la séparation des prestations vieillesse du régime général en deux circuits distincts, selon qu'elles relèvent du contributif ou du non-contributif. Mais la centrale s'inquiète des conséquences des conséquences de cette séparation : les dépenses non-contributives sorties des dépenses du régime général pourraient s'accompagner d'une baisse de recettes qui, si elle est trop importante, ne résoudra pas le problème du déficit du régime général.

Nous avons donc observé la mise en place d'une séparation du circuit financier de la sécurité sociale des retraites selon le couple de catégories : contributif/non-contributif. Cette séparation prend place dans un contexte de controverses sur le circuit financier de la sécurité sociale, qui porte notamment sur les transferts entre Etat et régime général. Ces débats perdurent, mais la frontière contributive est ensuite comme détachée de ceux-ci dans les récits relatant la naissance du FSV⁵⁰⁵. Elle sort renforcée et solidifiée de l'année 1993, à travers la création du FSV et la perception d'une partie de la CSG. Cependant, seules ses origines morales semblent perdurer, alors que les aspects financiers ayant précédé et entouré son installation en sont détachés. Ce processus de « naturalisation » de la frontière contributive accentue encore plus le virage assuranciel. A l'issue de l'année 1993, ce virage est enfin renforcé dans sa dimension de représentations de la retraite comme récupération d'accumulation d'unités.

⁵⁰⁵ La page du FSV sur Wikipedia indique par exemple : « Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un Établissement public à caractère administratif français créé en 1993. Il est le fruit de la nécessaire distinction qui a dû être faite entre deux types de prestations vieillesse : les prestations dites de « salaire différé » et les prestations de « redistribution » relevant de la solidarité nationale », source : https://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds_de_solidarit%C3%A9_vieillesse, consulté le 1^{er} octobre 2020.

Cette troisième partie du Chapitre permet aussi d'indiquer des résultats plus théoriques. En effet, l'approche par les circuits souligne des réalités sociales qui ne passent pas, ou peu, par les problématisations officielles et les discours telle que la genèse de l'isolation de la dette sociale dans le FSV et justifications des réformes de la sécurité sociale par la menace de la « faillite » (causée par une dette trop importante ou évitée grâce à des mesures de compression). De plus, la séparation de la dette sociale s'accompagne de mesures visant à la rembourser, d'abord par la CSG en 1994 puis par la CRDS (la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale) à partir de 1996. Avec ces financements se mettent en place un système d'endettement par l'ACCOSS et de remboursement pour équilibrer le budget de la sécurité sociale. L'Etat n'intervient plus dans le financement les besoins de trésorerie, qui est dorénavant du ressort de la CDC et de plus en plus des marchés financiers. C'est ainsi le virage assuranciel qui est renforcé par la fin des subventions, avances et prêts de l'Etat, afin de financer les besoins de trésorerie de la sécurité sociale. Le processus de catégorisation et construction de frontière qui l'accompagne porte ici sur la distinction entre contributif et solidarité, mais aussi sur celle séparant Etat et sécurité sociale.

Par ailleurs, notre attention aux liens entre politiques des retraites et politiques de l'emploi permet de comprendre les choix faits à propos de la CSG. Le gouvernement décide d'adopter la politique de désinflation compétitive. La fiscalisation d'une partie des dépenses dites non-contributives représente une solution pour abaisser les charges sociales des entreprises.

Dans cette troisième partie, nous avons ainsi remarqué l'imbrication de controverses d'où sort le FSV. Ces controverses concernent le financement de la sécurité sociale, la morale de son circuit financier (via la question de la frontière entre assurance et assistance), et enfin l'évolution des dépenses de la sécurité sociale (par l'isolation de la « dette sociale » et la sortie du périmètre du régime général de dépenses liées au minimum vieillesse). Nous avons vu que le FSV est créé par suite d'institutionnalisation de solutions, défendues par des acteurs impliqués dans ces controverses. La création du FSV résulte ainsi de décisions particulières. Il s'agit d'abord de la création de la CSG en 1990, puis de celle qui lui fait financer des prestations d'allocations familiales en 1991, puis de la décision de séparer les prestations d'assistance et d'assurance au sein de la sécurité sociale des retraites.

Le tableau suivant récapitule ces décisions :

Tableau n°4.6 Controverses et acteurs en faveur des solutions retenues

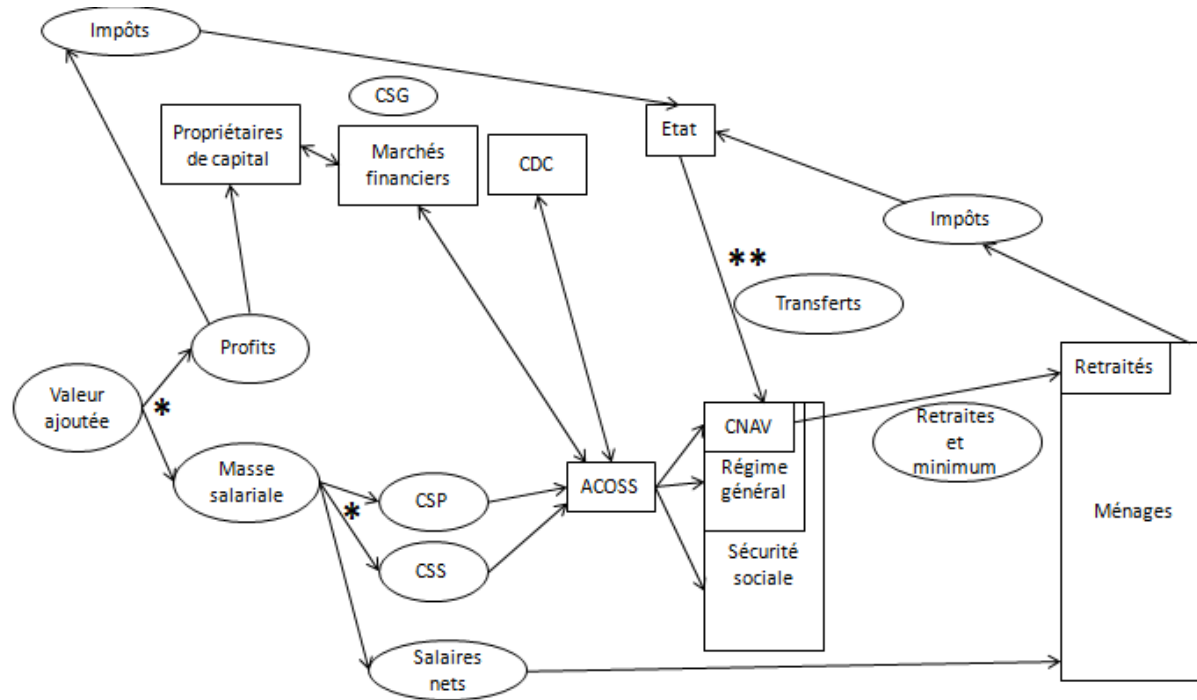
Décision	Controverse	Début de la controverse	Solution retenue des acteurs suivants	Opposition des acteurs suivants	Date
Création de la CSG	Financement de la sécurité sociale dans un contexte de désinflation compétitive	Débat sur la fiscalisation : depuis 1945. Intensification du débat au cours des années 1980.	CNPF, CFDT DSS, Ministère des Affaires sociales	DB, CGT	1990
Séparation de l'assurance et de l'assistance au sein de la sécurité sociale des retraites	Morale du circuit financier de la retraite : norme de la séparation de l'assurance et de l'assistance	Depuis le début des assurances sociales au XIXème siècle	CFDT, CNPF, Pierre Bérégovoy	CGT, une partie du Ministère des Affaires sociales	1992
	Débat sur les charges indues et l'équilibre de la sécurité sociale	Depuis les années 1950			

Le tableau ci-dessous indique ainsi qu'au sein de controverses au long cours des solutions d'acteurs sont passées dans la loi au tournant des années 1990 pour donner naissance au FSV.

Les luttes de problématisations et les luttes sur les circuits financiers sont inscrites dans un temps long. La représentation des flux d'argent du circuit financier permet de regarder sous un angle original les controverses au long cours entre acteurs. Une analyse de l'organisation du circuit financier et de ses interprétations selon les acteurs permet ainsi de repérer des « points chauds ». Tant qu'ils existent, une controverse entre acteurs gérant le circuit existe aussi. Elle prend différentes formes, adossées à des problématisations et des ressources argumentatives, mais perdure au cours du temps. Ainsi en est-il de la controverse sur les charges indues ou du partage entre assurance et assistance ou encore de la séparation entre contributif et non-contributif. Les termes de la controverse évoluent, mais elle porte toujours sur la répartition de l'argent entre l'Etat et les caisses de sécurité sociale (cf. Chapitre IV, III.1 et Annexe 4). De même, le débat sur la socialisation du salaire ou le coût de la sécurité sociale renvoie à un point du circuit financier où la valeur ajoutée est répartie entre profits et masse salariale. Tant que cette lutte de répartition existe, les acteurs fabriquent et déploient des arguments par exemple en termes d'(in)efficacité économique, de poids des transferts sociaux ou de politique des revenus entre propriétaires de capital et salariés.

Ainsi, les controverses sur le financement de la sécurité sociale et sur la séparation entre assurance et assistance concernent les endroits suivants de ces circuits financiers signalés par les signes (*) pour la lutte de répartition de la valeur ajoutée, et (**) pour la lutte sur les transferts de l'Etat à la sécurité sociale :

Schéma n°4.6 : circuit de la sécurité sociale et luttes pour la répartition de la valeur ajoutée et des transferts avec l'Etat



Lecture : les embranchements signalés par un * sont les lieux de la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée. La flèche signalée par un ** correspond à la lutte pour les transferts de l'Etat à la sécurité sociale.

Ce schéma permet de repérer la lutte pour la fiscalisation – qui est une sorte de déclinaison de celle pour le partage de la valeur ajoutée – et pour la séparation entre les dépenses contributives et non-contributives. Il permet aussi de placer la lutte pour la classification des prestations entre contributif et non-contributif selon l'enjeu de l'équilibre du régime général de sécurité sociale. Nous retrouvons alors la relation dialectique entre problématisations et circuits financiers. Pour égaliser l'argent qui arrive à la CNAV sous forme de cotisations et celui qui en sort, des acteurs comme la CFDT mobilisent une problématisation de la retraite selon son échelle en défendant une catégorisation de celle-ci à partir de la frontière entre assurance et assistance. Mais cette frontière en tant que ressource argumentative constitue aussi un

différent sens selon les points de vue des acteurs. Du point de vue de la CFDT, la séparation des circuits financiers comporte une dimension morale. Les circuits ainsi séparés sont mieux organisés au regard du principe de séparation des groupes suivants : assurance/assistance, contributif/non-contributif, contributif/solidarité. Pour la CGT en revanche, cette séparation ne correspond pas au principe de solidarité qui fonde de son point de vue la sécurité sociale. Cette séparation des flux représente ainsi une marque de l'argent qui est illégitime.

Enfin le schéma représenté ci-dessus permet de souligner l'autonomie des circuits financiers. Ils ne sont pas seulement des objets de luttes entre acteurs qui essaient de faire correspondre problématiques et organisations de circuits financiers. Ils sont aussi des lieux où des flux très importants d'argent circulent. En cela, ils font l'objet de convoitises, d'où la lutte quasi permanente pour la répartition de la valeur ajoutée ou la fiscalisation. D'où aussi la lutte entre les administrations pour obtenir la tutelle du FSV et faire dépendre celui-ci de la CDC ou non. Le transfert de dette de l'ACOSS au FSV constitue aussi une illustration de la lutte des acteurs pour modeler les circuits financiers selon leurs stratégies. Ainsi, la Direction du budget réussit par ce transfert à utiliser une partie de la CSG pour rembourser progressivement la dette de la sécurité sociale et ainsi réduire le déficit budgétaire de l'Etat français.

Conclusion du chapitre IV

Ce chapitre IV nous a permis de défendre trois idées.

D'abord, la multiplication des usages de la contributivité résulte de stratégies d'acteurs qui n'y adhèrent pas forcément et dont la priorité n'est jamais directement de la renforcer.

Cette multiplication des usages contribue cependant ensuite à faire circuler des représentations de la retraite pensées comme une récupération sur accumulation d'unités. Le virage assuranciel des retraites progresse ainsi au moins sur le plan des représentations. Certaines d'entre elles, telle la contributivité proportionnelle ou la contributivité conditionnelle, se retrouvent ensuite dans la loi de 1993. Le virage assuranciel se concrétise plus sérieusement dans la modification du circuit financier, la création de nouveaux flux, de nouvelles caisses et de nouvelles équipes de gestion, tels les conseils d'administration et les employés du FSV. En outre, la création du FSV coïncide en 1993 avec le dernier prêt réalisé par

l'Etat à la sécurité sociale. Le virage assuranciel s'affirme dans sa dimension relative à l'interdiction des financements de l'Etat des besoins de trésorerie de la sécurité sociale. Ces différents éléments permettent de décrire une accentuation du virage assuranciel au début des années 1990, alors que la séparation comptable (et non financière) des branches de la sécurité sociale datait de 1967.

Enfin, certains usages de la contributivité sont compatibles avec la politique de désinflation et sont parfois utilisés pour la justifier. Ainsi les acteurs administratifs avancent des conceptions d'une justice sociale récompensant l'emploi par rapport au non-emploi pour rendre le minimum vieillesse ou la retraite plus contributifs, dans le but de compresser les dépenses de la sécurité sociale des retraites. La contributivité proportionnelle ou financiarisée que les acteurs administratifs tentent de mettre en avant pour présenter le Plan d'Epargne Retraite aux ménages sont aussi inscrites dans la volonté gouvernementale de favoriser l'investissement pour accroître l'investissement et l'emploi.

Ce chapitre propose aussi la sociohistoire d'une notion à partir des problématisations et des circuits financiers. Cette alliance permet de suivre la fabrication et la circulation d'idées sur la sécurité sociale, à partir des fonds d'archives et des entretiens dont nous disposons. Nous entrons de la sorte dans la fabrique stratégique de ces idées. Ainsi, les idées ou l'« idéologie » néolibérale des retraites, qui présentent les pensions comme un capital, sont produites lors de luttes d'acteurs qui n'y croient pas forcément et qui ne s'en préoccupent pas au premier chef. Ces luttes sont liées aux circuits financiers et aux pouvoirs sur ceux-ci. Leur prise en compte sur une cinquantaine d'années permet de repérer des rapports de force qui perdurent, du fait des positions de pouvoir occupées par les acteurs, tandis que les termes de la lutte, les problématisations et les stratégies évoluent. Ainsi, les syndicats siègent au conseil d'administration de la CNAV depuis 1945. Depuis les années 1950, ils critiquent le versement d'argent par le régime général au régime des agriculteurs ou au régime des mineurs en demandant à l'Etat de prendre en charge leur déficit ou de transférer de l'argent au régime général pour ce faire. Le débat sur les « charges indues » et les charges « dues » se pose à partir des années 1980 dans de nouveaux termes, ceux des dépenses « contributives » et de « solidarité ». Malgré leurs différences, l'enjeu des deux débats est le même : l'argent qui entre et sort du régime général, argent que les syndicats voudraient voir à l'équilibre. Toutefois, les termes renvoient à des champs lexicaux différents. Le vocabulaire de la contributivité véhicule l'idée d'une retraite pensée comme une accumulation, tandis que celui des charges est moins catégorique à ce propos. Une charge indue peut l'être lorsque le régime général finance un autre régime sans présager d'une représentation de la

retraite au niveau individuel, tandis que l'adoption de la contributivité, en tant qu'elle s'oppose à la solidarité, conduit à définir la retraite au niveau individuel comme une accumulation.

Le tableau suivant (n°4.6) propose un récapitulatif des principaux usages de la contributivité relevés dans le chapitre IV.

Tableau n° 4.7 : usages de la contributivité selon les acteurs, les dates, les stratégies poursuivies et leur rapport à la politique de désinflation compétitive et au virage assuranciel

Dates	Acteurs	Usages de la contributivité	Stratégie	Favorise la politique de désinflation compétitive ?	Participe au virage assuranciel ? Quelle dimension si oui ?
1975-1980	CFDT	financiarisée	lutte contre les inégalités sociales	Non	oui : représentations
1975-1980	CGT	proportionnelle	défense des retraites contre l'assistance	Non	oui : représentations
1983	Administration sociale	proportionnelle	compresser les dépenses du minimum vieillesse	Oui	oui : représentations
1987-1993	Administration sociale et budgétaire	propotionnelle et financiarisée	compresser les dépenses des retraites du régime général	Oui	oui : représentations
1983-1990	Ministère de l'Economie	financiarisée	développer l'investissement par la capitalisation et réduire la consommation	Oui	oui : représentations
1990-1993	CFDT	conditionnelle	sortir le régime général de sa crise de financement	Oui	oui : représentations et séparation du circuit selon l'assurance et l'assistance
1990-1993	Ministère des Affaires sociales	conditionnelle	sortir le régime général de sa crise de financement	Oui	oui : représentations et séparation du circuit selon l'assurance et l'assistance

Nous proposons dans la suite cette conclusion de développer certains des résultats empiriques et théoriques vus ci-dessus. Entre les années 1970 et 1990, les différentes définitions de la contributivité sont utilisées par les acteurs selon leurs stratégies. Nous pouvons récapituler ces usages selon cinq finalités.

Premièrement, il s'agit pour les syndicats de dénoncer les inégalités produites par le système de retraite ou encore de défendre la retraite face à des réformes qu'ils perçoivent comme une mise en assistance. La contributivité proportionnelle ou financiarisée permet alors d'insister sur le lien entre cotisations versées et prestations reçues alors que l'assistance ne considère pas l'accumulation d'unités passées. Les indicateurs de contributivité financiarisés mettent par ailleurs en lumière les inégalités entre classes sociales. Nous avons ainsi ici un groupe d'usages qui entrent dans l'axe de problématisation selon la condition des retraités. Il s'agit de défendre le niveau de leur retraite et de montrer les disparités de pensions qui en plus d'être inégales sont injustes dans le sens où les moins dotés donnent aux plus dotés.

Deuxièmement, des usages de la contributivité concernent la compression du circuit financier des retraites. Avec l'adoption de la désinflation compétitive en 1983, la compression des dépenses est à l'agenda gouvernemental. La contributivité selon ses différentes définitions permet de construire des justifications de l'application de cet objectif et parfois de définir le montant de prestations. Ainsi en est-il par exemple de la contributivité proportionnelle appliquée au minimum vieillesse. Ainsi en est-il aussi des demandes d'augmenter la contributivité proportionnelle des retraites du régime général contenue dans divers rapports de l'administration. Ces demandes de modification de la formule de calcul des retraites pour freiner les dépenses de retraites sont inscrites dans l'axe de problématisation de la retraite par rapport à l'emploi. La justification finale de ces mesures de rigueur serait le retour de la compétitivité et de l'emploi. Mais ces usages de contributivité tracent aussi des morales des retraites par rapport à l'emploi. Il s'agit en effet à chaque fois de récompenser le travail en créant des écarts de revenus entre des situations de personnes en emploi sur le long terme et celles qui subissent une instabilité d'emploi. Ainsi alors que le chômage augmente, les formules de calcul du minimum en 1983 et de la retraite en 1993 voient leur contributivité augmenter.

Troisièmement, des usages de la contributivité se retrouvent dans la comparaison de la retraite par répartition et par capitalisation. La contributivité financiarisée sert alors à des économistes et des experts de l'administration à comparer les rendements de la retraite par répartition et par capitalisation. Les critères de comparaison entre les deux sortes de retraites ne se résument pas à ce critère. Le critère principal pour appeler à l'installation de la capitalisation est ainsi l'investissement et l'emploi au bout de la chaîne de causalités espérées. Il s'agit une nouvelle fois d'usages insérés dans une problématisation des retraites par rapport à l'emploi.

Quatrièmement, des usages de la contributivité concernent la contributivité conditionnelle. Si la séparation des prestations entre assurance ou assistance en fonction du versement ou non de cotisations est un principe d'analyse de la

protection sociale qui semble aller de soi, la contributivité conditionnelle est rarement abordée sous ce thème par les acteurs. Il s'agit en fait moins pour ceux-ci d'appliquer un principe général à l'organisation du circuit financier de la sécurité sociale que de séparer ce circuit en deux pour des motivations financières. Certains syndicats comme la CFDT ou FO espèrent ainsi qu'en sortant les prestations d'assistance de la sécurité sociale l'équilibre du régime général sera assuré, et avec lui la préservation de leurs postes de pouvoir dans les caisses. Le patronat défend aussi la prise en charge par l'Etat de prestations de solidarité pour que ceux-ci ne soient pas financés par des cotisations sociales. Il s'agit ici d'usages reliés à l'échelle de la sécurité sociale, qui par la localisation de la sécurité sociale des retraites à partir de la finalité de l'assurance sociale qu'ils demandent, verraient la situation financière des caisses améliorée.

Un cinquième usage est repérable au travers de la reprise de dette de la sécurité sociale par le FSV. Il s'agit là d'un usage inattendu, car sans lien avec une idée de la retraite comme résultant d'une accumulation d'unités. C'est plutôt un usage opportuniste et discret qui s'inscrit dans des stratégies d'acteurs administratifs et gouvernementaux qui visent à compresser les dépenses du circuit financier des retraites et à rendre plus favorable la valeur de l'indicateur de déficits structurel de la France.

Que conclure de cette multiplicité d'usages ? A notre sens, il n'existe pas pour les acteurs de lien fort, unilatéral et automatique entre usage de la contributivité et défense de la retraite comme accumulation d'unités récupérables. Les usages montrent en effet que leurs finalités ne consistent pas en la promotion d'une définition de la retraite selon la norme de la contributivité. Les différentes définitions de cette norme servent en fait plus aux acteurs à essayer de réaliser leurs stratégies. Toutefois il est possible de défendre que la multiplication des usages de la contributivité amène à faire progresser la représentation de la retraite comme une accumulation d'unités accumulées et dont la retraite consiste en la récupération. Dans sa version financiarisée, c'est une forme de la contributivité comme retour sur investissement qui est même véhiculée. La formule de calcul de la retraite au moins depuis 1945 fait une place à la contributivité conditionnelle et proportionnelle.

Ce chapitre IV permet de revenir sur notre cadre analytique et plus particulièrement sur les circuits financiers. Nous avons ainsi pu observer l'importance capitale qu'ils revêtent aux yeux des acteurs. Les positions des acteurs à leur propos dépendent ainsi des interprétations qu'ils en font, mais aussi des luttes pour les rapports de pouvoirs dont les circuits font l'objet. Ainsi, la capitalisation n'est pas seulement une lutte sur la définition de la retraite, mais aussi sur l'utilisation de l'argent de la valeur ajoutée dans une économie mixte où l'argent chemine tantôt par des secteurs privés,

tantôt par des secteurs publics et tantôt par des secteurs au statut hybride comme la sécurité sociale ou plus largement la protection sociale. Cet aiguillage de l'argent de la valeur ajoutée et des cotisations est ainsi pris en compte par les acteurs dans leur manière d'appréhender la répartition et la capitalisation. Ainsi, la position de la CFDT vis-à-vis de la capitalisation - que la CGT refuse - peut renvoyer à la critique moins importante que le syndicat porte au capitalisme depuis son recentrage.

Un autre enseignement de la prise en compte des circuits dans le cadre d'analyse réside dans la lutte quasi permanente entre acteurs pour la répartition de l'argent entre administrations, entre caisses et entre groupes sociaux. Ainsi les réformes sont-elles des occasions pour les acteurs d'essayer de réaliser leurs stratégies d'aiguillage. Ainsi en est-il par exemple de la DB qui récupère l'argent qui restait dans le Fonds National de Solidarité avant qu'il ne disparaisse au profit du FSV. Ainsi en est-il également du rattachement de la dette de la sécurité sociale au FSV qui permet d'aiguiller une partie de l'argent de la CSG vers le remboursement de son capital. Ainsi en est-il plus largement des luttes pour les transferts entre l'Etat et la sécurité sociale qui concerne directement l'équilibre du régime général. Une débudgétisation d'un minimum qui devient financé par la sécurité sociale peut ainsi créer un déficit. A l'inverse, le financement d'une prestation sociale par le budget de l'Etat peut créer un excédent pour le régime général. Cette lutte est régulièrement reconfigurée par les changements de stratégies des acteurs, mais elles ne peuvent pas s'éteindre par une réforme providentielle. La liste des charges indues, ou celle des prestations non-contributives relève ainsi autant d'opérations de classifications morales et de comptabilité de l'argent entre des agents que d'un travail modelage dans le but de (re)diriger, (re)modeler et agrandir ou rétrécir des flux d'argents.

L'autre lutte importante du circuit financier se situe à son amont. Les syndicats, le patronat, l'Etat au niveau national, des branches et des entreprises s'y affrontent à travers la fabrication de règles de répartition et la production d'argumentations. L'argument des charges sociales trop élevées et du seuil au-delà duquel il deviendrait nocif à l'économie revient avec constance et plus ou moins de force au moins depuis 1945 formulé par le patronat et une partie de l'administration. L'argument de la condition des personnes âgées revient de la même manière régulièrement du côté des syndicats pour demander une répartition de la valeur ajoutée plus favorable à la masse salariale et ensuite aux cotisations sociales.

De cette manière, le poids pris par les axes de problématisations respectifs et certaines des déclinaisons de leurs pôles dépend de la force des acteurs et de leurs stratégies menées aux deux endroits où prennent place les luttes sur le circuit

financier. Nous retrouvons ainsi la relation dialectique entre circuits financiers et problématiques : des arguments sont fabriqués pour atteindre des stratégies dans les luttes sur le circuit. Ainsi en est-il par exemple avec les usages de la contributivité par la Direction du Budget pour compresser le circuit financier des retraites et faire ainsi plus d'argent vers les profits et les investissements. D'une certaine manière la lutte pour la répartition de la valeur ajoutée « produit » du virage assuranciel par les comparaisons d'indicateurs de contributivité financiarisée ou les appels à augmenter la proportionnalité du montant de la retraite avec le salaire moyen de toute la carrière. Mais cette lutte produit aussi des argumentations morales sur la finalité de la sécurité sociale située entre l'assurance sociale et la socialisation de la valeur ajoutée pour réduire les inégalités sociales. Entrer dans le domaine de la sécurité sociale par les circuits financiers et la manière dont des stratégies (qui résultent en partie de problématiques devenues dominantes dans une organisation) leur sont appliquées permet ainsi d'aboutir à la production de problématiques. Et à l'inverse, entrer dans le domaine de la sécurité par les problématiques permet d'aboutir à la modification des circuits financiers (par le passage de solutions dans la loi). Une partie de la CFDT au milieu des années 1970 propose ainsi de ne plus verser des retraites selon le versement préalable de cotisations et pour ce faire de réorganiser les flux entre la valeur ajoutée et les prestations sociales.

Ce chapitre IV permet aussi de revenir sur le virage assuranciel pris par la sécurité sociale depuis les années 1960. En 1967, les trois branches de la sécurité sociale sont comptabilisées de manière différente (mais la trésorerie demeure commune). Entre les années 1970 et 1980, les discours syndicaux ont recours à la norme de contributivité proportionnelle pour définir la retraite. Au cours des années 1980, l'administration utilise la contributivité proportionnelle pour défendre la compression du circuit financier des retraites. Le ministère de l'Economie propose des plans d'épargne retraite au cours de cette décennie. La norme de contributivité conditionnelle est utilisée par la CFDT et une partie de l'administration sociale pour préconiser une séparation du circuit financier de la retraite selon l'assurance et l'assistance. En 1993, le fonds qui sert d'intermédiaire entre la CSG et le minimum vieillesse, le FSV, reprend la dette de la sécurité sociale, qui est ensuite transférée à la CADES. Depuis lors ce sont les marchés financiers qui financent la dette de la sécurité sociale, et non plus le Trésor. Un usage de la contributivité conditionnelle se retrouve ainsi parmi les justifications de l'équilibre budgétaire par le financement des déficits par la dette. Suivre l'évolution du circuit financier de la sécurité sociale permet aussi de la replacer dans une évolution plus large du financement des organisations publiques du crédit bancaire vers les marchés financiers. Le circuit financier de la sécurité sociale connaît une évolution parallèle à celle des collectivités locales en voyant une baisse des transferts de l'Etat (Ferlazzo 2018). La sécurité sociale

connait en outre le même nouveau type d'endettement financier que l'Etat et les collectivités locales (Lemoine 2011, Lemoine et Le Lann 2012, Ferlazzo 2018).

Ce chapitre IV nous a aussi permis de documenter le tournant assurantiel, à travers l'étude des usages de la norme de contributivité bien souvent pour argumenter en faveur de la désinflation compétitive, dont voici le tableau récapitulatif (cf. Introduction) :

Tableau n°4.8 : description et temporalité des quatre éléments du virage assurantiel, usages de contributivité associés

Éléments du virage assurantiel	Description	Année	Usages de la contributivité
Séparation comptable des risques	Le risque retraite est séparé comptablement des risques maladie et famille.	À partir de 1967	
Frontière contributive	Le circuit financier des retraites contributives est séparé des prestations de retraites non-contributives	À partir de 1993	Contributivité conditionnelle
La retraite comme récupération	La retraite est considérée comme une récupération sur une accumulation individuelle d'unités (temps ou argent).	À partir de la fin des années 1970	Contributivité proportionnelle, contributivité rentable
Équilibre budgétaire	Si les cotisations d'un régime sont inférieures aux prestations qu'il verse, l'Etat ne peut pas le subventionner et le régime doit alors s'endetter.	À partir de 1993	

Lecture de la première ligne du tableau : la séparation comptable des risques signifie que le risque retraite est séparé comptablement des risques maladie et famille, à partir de 1967.

La multiplication des usages des différentes versions de la contributivité n'implique pas des recommandations de réforme qui vont dans le sens de la politique de désinflation compétitive. En revanche, nous avons pu remarquer des usages délibérés par l'administration de la contributivité pour justifier l'application de la désinflation compétitive. La contributivité est ainsi au moins autant une ressource argumentative qu'une norme dont les acteurs seraient convaincus de la justice et souhaiteraient l'appliquer pour cette raison.

En revanche, il paraît plus difficile de soutenir que le virage assurantiel est construit pour favoriser la politique de désinflation compétitive. En effet, si l'équilibre budgétaire paraît favorable à la limitation des dépenses publiques, l'institutionnalisation de la frontière contributive peut jouer en sens inverse. De plus, la séparation comptable des risques n'implique pas une tendance à la désinflation compétitive. Il est en fait tout à faire possible d'imaginer une situation où le circuit financier de la sécurité sociale et plus particulièrement des retraites est en croissance importante tout en possédant les quatre caractéristiques du virage assurantiel. Par contre, le virage assurantiel paraît œuvrer en sens contraire avec la politique de l'emploi par l'ajustement de la main-d'œuvre. En effet, les transferts entre caisses chômage et retraite pour financer la sortie de la population active des personnes âgées, tout comme les subventions de l'Etat à l'Unedic et à l'ASF ne sont pas compatibles avec un cadre de séparation comptable des risques. De ce point de vue l'ASF indique le mode majeur adopté par la problématisation des retraites par rapport à l'emploi (selon le pôle de l'ajustement du coût des retraites) sur celui de l'échelle de la sécurité sociale. A l'issue de ce chapitre IV, il est possible d'affirmer que la problématisation des retraites par rapport à l'emploi est toujours un mode majeur, mais que son déplacement de l'ajustement de la population active vers la désinflation compétitive l'a rendu plus compatible avec l'axe de problématisation de la sécurité selon la localisation du virage assurantiel.

Conclusion générale

Cette conclusion revient sur les principaux résultats de la thèse, l'apport de son cadre analytique avant d'aborder les perspectives de recherches ultérieures.

Principaux résultats de la thèse

Depuis le milieu des années 1970, les politiques de retraite sont arrimées à celles de l'emploi. Lorsque les politiques de l'emploi changent à partir de 1983, les politiques de retraite aussi. Pour argumenter en faveur de cette thèse, nous vu dans le Chapitre I que la politique des retraites n'était pas connectée à celle de l'emploi avec celles des retraites. Le chapitre II a ensuite donné à voir un premier encadrement des politiques de retraite par celles de l'emploi. Alors que le chômage augmente fortement depuis 1974, les retraites et les préretraites sont utilisées par les gouvernements et les partenaires sociaux pour sortir les personnes âgées de la population active. Le chapitre III relate comment la politique de partage de l'emploi cède peu à peu la place à la désinflation compétitive. Pour créer de l'emploi, la priorité gouvernementale est à la maîtrise du coût du travail. Les taux de cotisations sociales ne sont plus augmentés, et c'est la durée de cotisation, l'âge de départ en retraite et l'indexation deviennent les paramètres clés manipulés dans le but de compresser les dépenses de retraite. Le chapitre IV étudie la multiplication des usages des différents sens de la contributivité par l'administration, les syndicats et le patronat. Celle-ci aboutit à faire progresser dans les représentations une conception de la retraite comme récupération sur une accumulation d'unités. Ce chapitre IV documente plus largement le virage assuranciel qui correspond à un déplacement (relatif) de la Sécurité sociale des retraites vers le modèle de l'assurance privée.

L'encadrement des politiques de retraite par celles de l'emploi nous permet de retracer la thèse de Robert Castel (1995) sur les années 1980 pour un secteur de la Sécurité sociale, les retraites. Dans notre cas, la précarisation du salariat joue un rôle dans la baisse du niveau des pensions. Et incontestablement l'administration et les gouvernements y contribuent au travers des changements d'indexation décidés dès 1983, puis de la réforme 1993 visant à compresser les

dépenses de retraite. Ces acteurs sont ceux qui produisent *in fine* la déstabilisation des droits sociaux des retraités face aux difficultés de l'emploi. La compression des pensions est ainsi menée *au nom* de l'emploi, qu'il s'agisse d'abord de son partage, puis de la maîtrise de son coût. Il est frappant de constater à quel point la désinflation compétitive pèse sur la politique des retraites depuis les années 1980, en tant que contrainte tantôt intériorisée tantôt revendiquée par l'administration. L'autonomie des politiques de retraites est ainsi de courte durée au cours des années 1970. Auparavant, elle est empêchée par des résistances fortes de groupes sociaux et du fait des priorités gouvernementales accordées à d'autres domaines de politiques publiques. Les lois Boulin de 1971 contribuent à sortir de la pauvreté une forte proportion de retraités, tandis que la loi sur les transferts en 1974 promet de fournir durablement et suffisamment d'argent aux régimes versant des faibles pensions ou connaissant un déficit structurel. Puis, la montée du chômage aboutit à ce que les gouvernements encouragent les préretraites jusqu'en 1983 et la retraite à 60 ans est une réforme favorable pour la partie des personnes salariées qui ne pouvaient accéder à la préretraite. Le chômage ne retombant pas, les gouvernements adoptent une nouvelle politique de l'emploi à partir de 1983, axée sur la recherche de la compétitivité des entreprises françaises par la maîtrise ou la baisse du coût du travail, ainsi que par la croissance de l'épargne et son orientation vers des investissements productifs. Cette politique de désinflation compétitive implique un blocage des taux de cotisation et la manipulation de quelques paramètres pour compresser les dépenses de retraite et ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. Ces paramètres sont l'indice d'indexation, la contributivité proportionnelle (par la hausse de la durée de calcul du salaire annuel moyen), la durée de cotisation et l'âge de départ en retraite. La réforme de 1993 joue sur les trois premiers paramètres.

Ces quatre paramètres se retrouvent ensuite dans toutes les réformes des retraites depuis les années 1990 jusqu'à 2014. Notre thèse permet ainsi de souligner l'importance de la décennie 1980 dans la formation d'une matrice des réformes des retraites *via* leur encadrement par la politique de désinflation compétitive. A l'exception du tournant des années 2000⁵⁰⁶ où le partage de l'emploi redevient un temps d'actualité, la politique de désinflation compétitive n'a cessé d'être le cadre politique principal⁵⁰⁷ et les réformes des retraites qui succèdent à celle de 1993 sortent de la même

⁵⁰⁶ Deux lois abaissant la durée légale du travail hebdomadaire à 35 heures sont votées en 1998 et 2000, pour entrer en application à partir de 2000 et 2002 selon les entreprises. Les « 35 heures » poursuivent un partage de l'emploi, mais restent insérées dans une politique de désinflation compétitive comme en témoignent les exonérations de cotisations sociales patronales accentuées en accompagnement de la loi.

⁵⁰⁷ De nombreux travaux d'économistes relatent les modalités et les effets de la désinflation compétitive en France et dans différents pays européens. Citons par exemple Jean-Claude Trichet (2018), Président de la Banque centrale européenne de 2003 à 2011, écrit par exemple :

matrice. En 2003, la durée de cotisation est augmentée à 41,5 années dans le régime général et les régimes de la fonction publique, puis à 43 ans en 2014. L'âge de départ au taux plein a été augmenté de 60 à 62 ans pour tous les régimes en 2010. L'indexation est passée des salaires aux prix en 2003 pour les régimes de la fonction publique, et en 2008 pour les régimes dits spéciaux. Le projet de réforme portée par le gouvernement d'Edouard Philippe en 2019 repris par celui de Jean Castex en 2020 appartient toujours à l'esprit de la période débutée en 1993 en s'empêchant d'augmenter les taux de cotisation, en promouvant la compression des dépenses de retraite par la hausse de l'âge du taux plein renommé « âge pivot » de 62 à 64 ans et en planifiant d'augmenter la contributivité proportionnelle par un calcul du montant de la retraite non plus sur les 25 meilleures années, mais sur toute la carrière. Le cadrage des retraites porté par l'administration depuis le milieu des années 1980, qui allie vieillissement démographique et désinflation compétitive sans remettre en question le partage de valeur ajoutée entre profits et masse salariale, est donc toujours d'actualité. Le cadrage politique mis en place dans les années 1980 continue donc d'avoir des effets sur le présent.

Cette interprétation des retraites par l'administration s'est consolidée dans le débat public au fil des années notamment grâce aux projections des conséquences du vieillissement démographique. La production de représentations du futur par des modèles et leur présentation sous forme de statistiques catastrophiques pour l'économie et les actifs cherchent à convaincre de la nécessité des réformes. Les hausses de taux de cotisation alors présentées sont si élevées qu'elles semblent impossibles à réaliser. Un élément central de la justification des réformes depuis 1993 se trouve donc dans ces outils statistiques. Leurs projections sont rendues possibles avant tout par une meilleure connaissance des régimes de retraite construite dans les années 1980. Auparavant, les statistiques sur les retraites sont parcellaires. Cet état s'explique entre autres par la position périphérique, depuis 1945, du système statistique des retraites par rapport celui de la main-d'œuvre et de la production, et par le nombre élevé de régimes. Connaissance et méconnaissance statistique apparaissent ainsi comme des conditions de possibilité pour les réformes.

« J'étais chef de service à la Direction du Trésor, puis directeur du cabinet du ministre des Finances Édouard Balladur, enfin directeur du Trésor (1983-1993), période pendant laquelle la France a décidé d'adopter une stratégie économique bipartite dite de « désinflation compétitive ». Cette stratégie a été poursuivie par les présidents de la République François Mitterrand et Jacques Chirac et les gouvernements successifs de sensibilités politiques différentes pour renforcer la compétitivité de l'économie française et créer les conditions de la croissance et de la création d'emplois aussi bien que pour consolider l'intégration économique et monétaire au sein de l'Europe ». Fitoussi et Saraceno (2017) évoquent « une spécificité européenne, la "désinflation compétitive " qui a conduit sur une longue période l'Europe à pratiquer des politiques d'austérité et donc à tolérer des taux de chômage anormalement élevés ».

Principaux apports du cadre analytique

Etudier les problématisations et les circuits financiers permet de suivre l'évolution des discours sur les retraites en lien avec la circulation de l'argent au sein de la Sécurité sociale.

L'analyse menée selon trois axes de problématisation (selon la condition des personnes âgées, l'échelle de la Sécurité sociale et le rapport à l'emploi) permet de restituer une histoire longue des retraites⁵⁰⁸. L'utilisation de ces axes pour organiser notre récit, les acteurs les parcourant selon l'évolution de leurs positions, possède une vertu heuristique. Ces axes facilitent le résumé des positions des acteurs, et invitent à explorer leurs raisons. L'attention portée aux stratégies des acteurs permet en outre de mieux cerner leurs positions multi-situées dans les négociations portant sur la Sécurité sociale et leurs rapports aux problématisations. Ceux-ci ne croient pas forcément aux problèmes et aux solutions qu'ils soutiennent. Leur intérêt pour un problème particulier peut être motivé par des raisons financières. Ainsi les acteurs dénonçant les « charges indues » ou la prise en charge des prestations « non-contributives » par le régime général accompagnent leurs revendications d'un discours moral, appellent à la séparation de l'assurance de l'assistance, alors qu'ils sont peut-être plus intéressés par l'équilibre du budget du régime général que cette séparation selon eux produirait.

La longue durée des axes de problématisations et l'aspect stratégique des luttes de problématisations se comprennent également mieux au miroir de la durée du circuit financier de la sécurité sociale. Ce dernier a certes évolué depuis 1945, mais deux points de tension subsistent au fil du temps : le partage de la valeur ajoutée entre masse salariale et profits, les transferts entre le budget de l'Etat et le régime général. Ces points de tension constituent une source, un point de départ et un matériau de problématisations. Le partage de la valeur ajoutée est par exemple problématisé par certains démographes au travers du thème de la charge que les personnes âgées ou la Sécurité sociale font peser sur l'économie, les entreprises ou les salariés. Il l'est aussi *via* la critique par la CGT du détournement de l'argent des ménages vers les profits. Les transferts entre le régime général et l'Etat renvoient aux discours sur la séparation entre assurance et assistance . Ces derniers prennent successivement la forme de l'opposition entre « charges indues » et « charges dues », puis entre « prestations contributives » et « non-contributives ». Les manières de problématiser les retraites sont ainsi ancrées dans des disputes sur la répartition de l'argent à la fois orienté vers le circuit financier de la Sécurité sociale et en

⁵⁰⁸ Qu'il serait d'ailleurs possible de démarrer à la fin du XIX^{ème} siècle au moment où les débats sur les assurances sociales gagnent en intensité en France.

son sein. Prendre en compte les stratégies des acteurs permet ainsi de relier une étude des problématiques et une analyse des circuits financiers. Le tableau suivant met en relation certaines positions des acteurs sur les axes de problématisation et les points de tension du circuit financier :

Tableau n° 5.1 : points de tension du circuit financier, discours et positions des acteurs sur les axes de problématiques : exemples

Points de tension du circuit financier des retraités	Discours d'acteurs portant sur	Axe de problématisation concerné	Pôle	Acteurs	Période
Répartition de la valeur ajoutée	Le poids excessif des retraités pour une entité macrosociale (l'économie, les entreprises)	Condition des retraités	Marginalisation	Démographes, administration, patronat	1945-1960
Transferts entre l'Etat et le régime général	La séparation nécessaire : - assurance/assistance - charges dues/indues - prestations contributives/non-contributives	Echelle de la Sécurité sociale	Catégorialisation selon la contributivité conditionnelle	Syndicats, patronat, administration	1950-1993

L'étude de problématiques sur plusieurs décennies se combine ainsi l'étude du circuit de la Sécurité sociale. De dernier connaît une modification importante en 1967 avec la création de l'ACOSS, puis en 1993 avec celle du FSV. En dehors de ces deux épisodes, il connaît une stabilité et une continuité permises par un dispositif de règles, d'organisations, de caisses et de services de transfert d'argent. Ce circuit forme une infrastructure. Un petit nombre d'acteurs le gère au travers de l'organisation des flux d'argent entre caisses. Une grande partie de la population en

perçoit l'argent. Voici autant d'éléments qui permettent de comprendre la longue durée du circuit, et une fois créé de la dépendance de sentier installée⁵⁰⁹.

Prendre en compte les circuits possède deux autres avantages qui tiennent aux acteurs et à la construction de l'objet. En effet, les circuits font partie du monde des acteurs que nous avons suivis dans notre thèse. La construction de flux dérivés de revenus ou de caisses occupe leurs activités de négociation. Les négociations de la retraite à 60 ans entre 1981 et 1983 ou celle du FSV en 1993 donnent ainsi à voir les circuits comme un objet et un produit de rapports sociaux. L'accord gouvernemental vis-à-vis du CNPF à ne pas ou peu augmenter les taux de cotisations fait porter une contrainte sur la négociation de la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires. De cette contrainte dépend la forme prise par le circuit financier qui connecte assurance chômage, préretraite, budget de l'Etat et retraite complémentaire par le fonds de l'ASF à partir de 1983. La construction de l'intérêt des partenaires sociaux à signer l'accord est réalisée notamment par les prêts à taux élevés accordés par l'AGIRC-ARRCO à l'ASF. Les luttes entre le ministère des Affaires sociales et la DB en 1993 indiquent aussi les enjeux liés à la construction du FSV que chacune des administrations veut voir intégrer à son périmètre d'action légitime. Le volume et la fréquence des flux de recettes du FSV revêtent une importance fondamentale pour le ministère des Affaires sociales qui veut éviter que le fonds connaisse des déficits.

Suivre les circuits conduit de plus à une construction de l'objet de recherche qui permet de suivre des relations sociales inattendues. Pour analyser une politique publique, notre démarche se présente ainsi comme complémentaire du suivi des discours et des savoirs, des instruments et des outils de gestion, ou encore d'une administration ou des populations ciblées. Suivre comment l'argent circule entre des acteurs permet de relier des politiques qui ne sont pas connectées *a priori* entre elles ou dont la connexion n'est pas documentée. Suivre les décisions qui font évoluer les flux du circuit de la Sécurité sociale permet ainsi de décrire la manière avec laquelle la compression des dépenses de retraites est mise en place concrètement en réponse à un changement de contexte économique et politique. En 1983, l'indexation inférieure aux prix découle ainsi clairement de l'adoption de la désinflation compétitive. Appliquée aux politiques économiques, cette approche par les circuits permet également d'œuvrer à une analyse des politiques économiques en équipant le

⁵⁰⁹ En témoignent les échecs (parfois relatifs) des nombreux projets de réforme du circuit portant sur des sources de flux entrants (fiscalité, taxes sur la valeur ajoutée), sur l'organisation de la circulation de l'argent dans le circuit (l'autonomie financière des branches) ou sur la compression des dépenses de retraite (baisse du niveau des retraites et augmentation de la durée effective). Ces projets butent sur la difficulté technique du changement d'assiette et sur les intérêts d'acteurs (industries de main-d'œuvre ou capitalistiques, ménages), sur la commodité de gestion (la trésorerie unique) et sur les mouvements sociaux (grèves de 1953, grèves de 1995, manifestations de 2019).

chercheur ou la chercheuse d'outils renouvelés pour travailler sur un terrain caractérisé par des disputes permanentes sur les chiffres.

Perspectives de recherche

Quatre sociologies historiques peuvent être développées à partir de cette thèse. La première porte sur la situation des femmes et des immigrés, la deuxième sur la dette sociale, la troisième sur celle des modèles et des statistiques et la quatrième sur la désinflation compétitive.

L'histoire par les problématisations que nous avons proposée s'intéresse aux discours des acteurs syndicaux, patronaux et administratifs. Or, ceux-ci problématisent les retraites au travers d'un cas type implicite : l'homme français et métropolitain. Parmi les absents des problématisations se situent les femmes et les immigrés. Leurs situations moins intégrées au cœur du salariat stable des « trente glorieuses » leur confèrent des durées de cotisations moins importantes que celles des hommes métropolitains⁵¹⁰. Les discriminations de salaire dont ces populations pâtissent participent aussi à la perception de pensions moins importantes que les hommes métropolitains. Les problématisations des retraites ne les intègrent pas, bien que leurs situations ne soient pas ignorées par les experts de l'administration. La retraite à 60 ans est ainsi perçue par certains de ces acteurs comme relativement peu coûteuse du fait de la durée de cotisation de 37,5 ans nécessaire au taux plein que de nombreuses femmes n'atteignent pas à 60 ans (cf. Chapitre II). La situation des colonisés, étrangers et ex-colonisés est aussi liée à leur territoire de résidence et à leur nationalité. Les populations musulmanes sont très peu couvertes par les prestations familiales en Algérie, et la Sécurité sociale des retraites est destinée aux

⁵¹⁰ A propos des situations d'emploi et de retraites des femmes, voir Brocas (2004), Bonnet (2004, 2005) et Bonnet et.al (2003, 2004, 2006, 2009, 2012), Aproberts et Castel (2013, 2016) et Milewski et.al (2005). A propos des situations d'emploi et de retraite des immigrés, voir Pitti (2011), Bobbé, Ribert et Terray (2011). Voir aussi Slama (2012) qui évoque ces situations : « Au moment de calculer leurs droits à la retraite, les travailleurs immigrés paient de plein fouet toutes les discriminations dans l'accès aux emplois, les inégalités salariales, la précarité des statuts, l'évolution des carrières, les mauvaises conditions de travail et de vie, etc. A ce panorama, il faut ajouter que l'image dominante des vieux migrants est souvent celle d'une population masculine. Or de fait, cette population est désormais majoritairement féminine et le sera de plus en plus (notamment en raison des regroupements familiaux qui se sont effectués à partir des années 1970). Et les femmes étrangères, pour diverses raisons, bénéficient de droits propres à la retraite bien plus faibles que les hommes, encore plus que les Françaises (rappelons qu'en moyenne, les droits directs de retraite des femmes sont en moyenne en France d'environ la moitié de ceux des hommes). Les pensions de réversion (les droits indirects) perçues lorsque le conjoint est décédé sont très faibles. »

métropolitains. Les retraités immigrés vivent en outre avec la contrainte du territoire pour percevoir leur retraite, en souffrant souvent avec un sentiment de non-reconnaissance du travail accompli. S'installer dans son pays d'origine pour la retraite revient en effet à ne plus recevoir aucune retraite. La contributivité des retraites est ainsi annulée passé la frontière, rompant ainsi le lien entre l'accumulation d'unités d'argent ou de temps et la prestation pourtant inscrit dans la formule de calcul de la retraite au moins depuis 1945⁵¹¹. Les femmes et les immigrés connaissent ainsi des situations d'emploi et de perception de retraite défavorisées par rapport aux hommes métropolitains. Une prolongation de notre travail de thèse pourrait ainsi s'intéresser à l'absence de problématisation de leurs situations. Il s'agirait autant de documenter les luttes pour publiciser leurs conditions défavorisées que les raisons de leurs non-publicisations. Cette enquête pourrait être menée par une analyse renouvelée de nos sources, la consultation de fonds d'archives de la CFDT (qui entend élargir ses revendications à des populations extérieures à la classe ouvrière masculine métropolitaine durant les années 1970) et d'associations de défense des droits des femmes et des immigrés, ainsi que par des campagnes d'entretiens avec des acteurs ayant participé aux luttes des années 1970 à aujourd'hui.

L'histoire des retraites relatée dans notre travail pourrait aussi être poursuivie par celle de la dette sociale. Extraite de l'ACOSS pour être isolée dans le FSV en 1993 (cf. Chapitre IV.), elle est par la suite transférée à la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale. D'autres versements sont ensuite effectués au cours des années 1990 et 2000. La CADES se voit attribuer en 1996 une cotisation spécifique visant à rembourser les intérêts et le capital de la dette sociale. C'est la Contribution de Remboursement de la Dette Sociale (CRDS). Le Fonds de Réserve des Retraites (FFR) est créé en 1999 avec de l'argent issu de privatisations d'entreprises publiques et placé sur les marchés financiers de manière à financer les dépenses supplémentaires liées au vieillissement à partir de 2020. Les transferts régulièrement effectués entre le FFR et la CADES pour rembourser la dette sociale depuis 2010 indiquent une priorité des gouvernements accordée aux intérêts des détenteurs de capitaux ayant financé le déficit de la Sécurité sociale plutôt qu'à ceux des retraités de 2020 et d'après. Cette construction d'un circuit de la dette sociale impliquant une cotisation spécifiquement créée et une orientation nouvelle d'un fonds des dépenses sociales vers des charges financières s'accompagne d'un changement du mode de financement des déficits de l'ACOSS. A partir de la crise de 2008, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) n'est plus tenue de financer toutes les avances et les prêts des besoins de trésorerie de l'ACOSS et

⁵¹¹ A propos du lien entre nationalité, citoyenneté et droits sociaux, des travaux politistes (Hassenteufel 1996), juridiques (Isidro 2015, 2016 et 2018) ou historiques (Rosental 2011) ont apporté des contributions à cette question de recherche.

ce sont les marchés financiers qui prennent le relais et représentent depuis la grande majorité des créanciers de la dette sociale. Etant donné ces transformations du circuit de financement des déficits de l'ACOSS et les usages de la dette visant à responsabiliser les gestionnaires de régimes et leurs assurés tout comme à contourner les critères maastrichtiens de déficit (cf. Chapitre IV), il y aurait lieu de s'interroger sur ce que la dette sociale *fait* à la Sécurité sociale. Emettre de la dette sur les marchés financiers suppose en effet de se soumettre à un processus d'évaluation destiné aux investisseurs potentiels ; ce dernier passant par l'analyse financière et la notation, nous pourrions en interroger les potentielles conséquences. Alors que la dette de l'Etat (Lemoine 2011) et celle des collectivités locales (Ferlazzo 2018a, 2018b) ont été étudiées dans des perspectives de sociologie historique et des circuits. Santili (2020) a étudié l'importance de la dette dans les circuits de financement du logement social en France et en Italie. Une telle recherche n'existe pas encore pour la dette sociale. Elle pourrait être menée par des analyses d'archives et avec des entretiens menés avec des acteurs en poste depuis les années 1970 et 1980. Les documents comptables et financiers de l'ACOSS pourraient en outre être étudiés.

Parmi les autres pistes à poursuivre se trouve celle d'une sociologie historique des retraites par les statistiques et les modèles. Nous pourrions ainsi développer trois points présents dans notre travail. Premièrement, le lien entre statistiques et politiques pourrait être approfondi au travers de leurs influences croisées. La disponibilité statistique influence-t-elle les cadrages et les problèmes publics des retraites ? Le peu de cas fait des retraités dans les années 1950 ou des femmes lors de la réforme de 1981 est-il lié à leur faible représentation dans des espaces médiatiques et politiques, ou ces dernières sont-elles liées à la faiblesse des connaissances statistiques ? Les projections des années 1980 sont-elles liées à des avancées technologiques ou à une demande administrative de disposer de davantage de statistiques pour prouver les conséquences financières d'un vieillissement plus important que prévu ? Il y a ici une relation apparemment dialectique qu'un travail de sociologie historique attentif aux conditions de fabrication des statistiques et à leurs usages pourrait poursuivre pour la période récente⁵¹². Une deuxième direction pourrait être approfondie par l'attention portée aux experts et aux modélisateurs dans leur rapport au « social ». Dans les années 1950 et 1960, du point de vue des experts du ministère du Travail et de la Sécurité sociale ainsi que pour ceux du CGP, les dépenses de Sécurité sociale sont une partie importante de la demande intérieure. Selon eux, la sécurité sociale participe également à l'amélioration de la santé de la population et à la hausse de l'espérance de vie. Elle améliore ainsi la productivité de la

⁵¹² Des travaux existent sur les statistiques du ministère du Travail et les salaires, sans porter sur celles de la Sécurité sociale : Pénissat (2009), Pénissat et Touchelay (2006).

main-d'œuvre et contribue de la sorte aux politiques d'emploi dans les années 1950. Nous avons vu que ces relations ne sont pas prises en compte dans les modèles macroéconomiques utilisés au Plan au tournant des années 1980 (cf. Chapitre III et Annexe 2). Les effets des dépenses sociales s'y présentent sous la forme du multiplicateur de dépenses publiques et des effets du coût du travail sur l'emploi. A partir de ce constat, nous pourrions suivre l'hypothèse d'une perte de complexité des effets de la Sécurité sociale par la mise en équation de son insertion dans des modèles. La quantification ne serait pas synonyme de complexification, mais au contraire de perte de richesse interprétative des effets de la Sécurité sociale. Il serait bienvenu d'interroger cette hypothèse, sa place dans les ressources argumentatives critiques de la Sécurité sociale, mais aussi sur les conditions de sa survenue. Qui sont les modélisateurs ? Est-il possible de repérer un basculement du même ordre que celui repéré à la Direction de la Prévision par Fabrice Colomb au milieu des années 1980 où le lien entre baisse des cotisations et hausse de l'emploi semble avoir été solidifié ? Une troisième direction pourrait porter sur le mouvement de bascule observé par la littérature sur les retraites (Le Lann 2011, Lemoine et Le Lann 2014) d'un effacement des inégalités entre classes sociales au profit d'une multiplication de celles entre générations. Ces observations nécessiteraient d'être documentées par le recours à d'autres supports tels que la production d'expertise de l'administration, des syndicats et du patronat, pour y chercher les justifications à leurs projets de réformes. Ce mouvement de bascule pourrait aussi être contextualisé par une sociologie attentive aux acteurs des instituts de statistiques et aux relations de pouvoirs qu'ils entretiennent avec l'administration et les gouvernements. A ce titre, le cas du CERC serait à ce titre particulièrement intéressant à suivre. Créé dans les années 1960 à la faveur du projet de politique des revenus, son objectif est de documenter les inégalités de revenus entre classes et catégories sociales dans un contexte politique où la réduction des inégalités sociales et la maîtrise de l'inflation se combinent dans le projet de politique des revenus. Le CERC produit ainsi de nombreux rapports et notes sur les revenus des Français au cours des années 1970 et 1980 et les effets de la redistribution. Il souligne notamment les effets de redistribution à l'envers du système de retraite (cf. Chapitre III et IV). Il est présidé par Nicole Questiaux dans les années 1980. Sa dissolution discrète par Edouard Balladur survient alors que le Centre produit peu de temps avant 1993 un rapport sur le coût du travail en France qui montre qu'il n'y est pas plus élevé que dans les autres pays alors que le gouvernement prévoit de lancer des exonérations massives de cotisations sociales⁵¹³ en utilisant l'argument de coût du travail trop élevé⁵¹⁴. Le CERC poursuit ensuite ses travaux sous la forme d'une association. Il perd cependant de sa centralité dans la production

⁵¹³ Nous remercions un ancien membre du CERC ayant vécu cette période de nous avoir raconté cet épisode.

⁵¹⁴ Bernard Maris relate aussi un rapport du CERC qui dénombre 11 millions de Français en situation de fragilité sociale (Maris 2016)

statistique sur les revenus des français, perte qui s'accompagne probablement d'une visibilité moins grande des classes sociales dans le champ de la statistique française. Nous pourrions ainsi étudier les luttes liées à la production, la diffusion et l'interprétation (documentée au sein de la DB, cf. Chapitre III) de connaissances sur la redistribution et les inégalités entre classes sociales, au sein desquelles les gouvernements sont peut-être intervenus, comme c'est le cas en 1993. Les archives du CERC pourraient être consultées, ainsi que celle des organisations de collecte, de fabrication et d'analyse statistique. Des entretiens pourraient être menés avec des acteurs de ces organisations ayant été en activité depuis les années 1970 et 1980.

Enfin, une dernière dimension pourrait être poursuivie suite à ce travail de thèse. En effet, faire une sociologie de la désinflation compétitive permettrait de déplacer le curseur des retraites vers une politique qui semble se situer en amont. Un tel travail permettrait aussi de s'intéresser à la continuité de l'« ordre économique » (Gayon et Lemoine 2014) selon une perspective de sociologie des politiques économiques⁵¹⁵. Le maintien de cette politique questionne en effet l'observateur. Alors qu'elle est en permanence justifiée par l'effet bénéfique qu'elle aurait sur les créations d'emplois et la baisse du chômage, elle peine à produire des résultats. Il conviendrait alors de se demander pourquoi et comment elle tient d'un point de vue sociologique, en dépit de son échec selon des critères économiques (Cabannes et. al 2006). Entre 1983 et 2020, nous pourrions distinguer plusieurs périodes selon les adhésions de groupes d'acteurs à des éléments de la désinflation compétitive. Ainsi, la DP change de conviction sur l'effet des baisses de cotisations sur l'emploi dans le cours des années 1980⁵¹⁶. Les exonérations permanentes sont portées par la DP (Colomb 2012) et la DB dès la fin des

⁵¹⁵ Cette perspective se retrouve dans le projet de recherche sur la fabrication des politiques économiques suite à la crise des « subprimes » en 2007. Il s'agit du projet ANR Desorbercy qui « étudie, au cours de la période d'instabilité entamée par la "crise" dite des "subprimes" en 2007, la façon dont les "fabricants" de la politique économique et financière ont appréhendé les situations, élaboré des savoirs, produit des discours, façonné de nouvelles recettes ou recyclé d'anciennes, construit de nouvelles alliances pour bâtir et imposer des mesures et des réformes. », source : <https://anrdesorbercy.wixsite.com/home>, consulté le 25/09/2020. Il est possible de citer la thèse de Sarah Kolopp (2017) qui fait partie de l'équipe du projet. Il est possible aussi de se référer à l'ouvrage d'Alexandre Siné sur *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'Etat* (Siné 2006). Elle représente aussi un programme de recherche du laboratoire de l'IRISSO de l'Université Paris-Dauphine, disponible au lien suivant : <https://irisso.dauphine.fr/fr/recherche/axe-capitalismes-finances-travail-entreprises/sociologie-politique-de-leconomie.html>, consulté le 26/09/2020.

⁵¹⁶ Une étude du changement de politiques économiques au cours des années 1980 a été menée par Jobert et Théret (1994) ainsi que par Mathiot (1996 et 2000). Ces auteurs insistent sur les déplacements idéologiques des hauts fonctionnaires et experts de sensibilité socialiste au cours des années 1980. Mathiot suit plus particulièrement l'adhésion et la critique de l'abaissement de la durée du travail. Il y aurait ainsi une étude de sociologie historique à mener qui parte de ces différents travaux pour appréhender l'objet de la politique de désinflation compétitive

années 1980, mais ne sont pas mises en place avant 1993, notamment en raison notamment des résistances d'une partie de l'administration sociale (Colomb 2012). Lordon (1997)⁵¹⁷ insiste sur une deuxième période de la désinflation compétitive, qui serait liée au contrôle ou à la surveillance des finances publiques par les institutions européennes, à partir de 1993. L'influence des institutions européennes sur la reconduite de cette politique est étayée par l'entrée dans l'euro en 2001. La désinflation compétitive interroge aussi le régime de preuves interne à l'administration qui peut se développer au fil du temps pour justifier son maintien. Alors que, depuis les années 1980, les débats entre économistes sur l'efficacité des baisses de cotisation existent et que le taux d'investissement ne remonte pas, il serait intéressant de cerner les preuves produites par les administrations en défense de cette politique. Nous avons ainsi rencontré à de nombreuses reprises des acteurs administratifs qui, au travers des entretiens ou des documents observés dans les archives, fabriquent et diffusent leurs théories économiques qui ne correspondent pas aux exigences méthodologiques de la discipline. Ces théories mettent cependant en scène des relations causales entre les variables économiques présentées au gouvernement. Ce dernier espère pouvoir les modifier afin d'atteindre ses objectifs de politiques publiques. Cette question du cadre posé par l'impératif de ne pas augmenter l'inflation, la dette et le déficit public alors que les objectifs de taux de chômage sont absents des ratios à suivre a été amplement traitée par la littérature économique sur le plan de leur efficacité. Une analyse sociologique permettrait de suivre quelle place occupent ces critères et les institutions européennes dans la surveillance et l'orientation des choix en matière d'emploi. Par ailleurs, la justification de la désinflation compétitive par l'emploi invite à questionner cet usage et la définition même de cette politique. Quel est le rapport des acteurs vis-à-vis de la promesse de la fin du chômage ? Cette finalité sert-elle des stratégies d'administrations qui poursuivent leurs politiques sectorielles en enrôlant la finalité de l'emploi ? Ou pensent-elles réellement que ces dernières peuvent contribuer à réduire le chômage par la déclinaison de la désinflation compétitive en leur sein ? La consultation d'archives et la réalisation d'entretiens avec des acteurs d'administrations, du ministère des Affaires sociales et de l'Economie seraient particulièrement pertinentes pour nous aider dans cette tâche.

S'intéresser aux retraites à partir des problématisations et des circuits financiers invite finalement à sortir du découpage de l'étude des politiques publiques par secteurs. Les évolutions des retraites peuvent être mieux comprises au

de manière à partir des rapports de forces entre acteurs, et de leurs productions d'idées et de positions à partir des traces de leurs activités laissées dans les archives.

⁵¹⁷ Il est rejoint Delessey, Lerais, Paris-Horvitz et Sterdyniak (1993) qui indiquent en 1993 que l'adoption du traité de Maastricht pourrait encourager les gouvernements à ne plus augmenter le levier de la politique budgétaire et voir un chômage élevé continuer.

prisme des politiques d'emploi. Suivre l'argent et les problèmes posés par des acteurs à forte dimension stratégique nous a permis de mettre au jour la mise en place progressive au cours des années 1980 d'un cadrage qui infuse toutes les réformes des retraites depuis cette date. Cette manière d'enquêter en joignant étude des discours et des circuits permet ainsi d'en connaître plus sur les acteurs pour qui l'argent entre au même titre que d'autres objets dignes d'intérêt dans les stratégies qu'ils mettent en place. Cette démarche invite à étudier les espaces sociaux où l'argent circule, parmi lesquels la Sécurité sociale et l'Etat. Mais elle pourrait aussi être appliquée à d'autres objets comme les paradis fiscaux, les organisations internationales de prêt et d'aide au développement, les entreprises, les filiales et les groupes d'entreprises multinationales ou locales, les organismes de logement HLM (Santili 2020), les associations à but non lucratif et les familles.

Bibliographie

ABALLÉA François et MIAS Arnaud (2010), *Mondialisation et recomposition des relations professionnelles..*

AKRICH Madeleine, CALLON Michel et LATOUR Bruno (1988), « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole. », *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, Les Annales des Mines, pp.4-17 & 14-29

ALVAREZ Stéphane (2014). *Prévention et vieillissement: l'expérience individuelle du vieillissement face à la norme contemporaine du " bien vieillir"*. Thèse de doctorat.

ANDOLFATTO Dominique et LABBÉ Dominique (2016), *Histoire des syndicats :(1906-2010)*, Paris, Le Seuil, 384 p.

APROBERTS Lucy (2007), « Les logiques des systèmes de retraite en Europe», *Retraite et société*, vol. 50, n° 1, pp. 9-33.

APROBERTS Lucy et CASTEL Nicolas (2016). Les effets négatifs de la contributivité sur la retraite des femmes. *Retraite et société*, no 2, p. 165-183.

ASKENAZY Philippe (2011), *Les Décennies aveugles. Emploi et croissance (1970-2010)*, Paris, Le Seuil, 320 p.

AUBERT Patrick (2012), « Allongement de la durée requise et âge de départ à la retraite Une évaluation de l'impact de la réforme des retraites de 1993 », *Retraite et société*, vol. 1, n° 62, pp. 127-144.

BACHET, N 1(968), Investissement et épargne d'après la comptabilité nationale. *Journal de la société française de statistique*, vol. 109, p. 206-219.

BARBIER Marc (2003), « Une interprétation de la constitution de l'ESB comme problème public européen », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 2, pp. 233-246.

BARTHE Yannick (2003), « Le recours au politique ou la problématisation politique *par défaut* », in LAGROYE Jacques (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, pp. 475-492.

- BAC Catherine, BRIDENNE Isabelle, COUHIN Julie (2008), « Les effets de la réforme du minimum contributif en 2003 : limités et éphémères », *Retraite et société*, vol. 2, n° 54, pp. 65-92.
- BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno (2009), *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, 128 p.
- BEC Colette (1998), *L'assistance en démocratie : les politiques assistancielles dans la France des XIX et XXe siècles*, Paris, Belin, 254 p.
- BEC Colette (2014), *La Sécurité sociale-Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 336 p.
- BENFORD Robert, PLOUCHARD Nathalie et SNOW David (2012), « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan », *Politix*, vol. 3, n°99, pp. 217-255.
- BERENI Laure et LÉPINARD Eléonore (2003), « La parité, contresens de l'égalité ? Cadrage discursif et pratiques d'une réforme », *Nouvelles questions féministes*, vol. 22, n° 3, pp. 12-31.
- BERGERON Henri (1999), Politiques publiques et croyances collectives. Analyse socio-historique de la politique française de soins aux toxicomanes de 1970 à 1995. *Déviance et société*, vol. 23, no 2, p. 131-147.
- BÉTHOUX, Élodie, MIAS, Arnaud, BLACHE, Guillaume, *et al.* (2005), « Dialoguer plus, mais sur quoi? Les régulations d'entreprise en matière d'emploi, de formation et de conditions de travail en temps de crise ». *La Revue de l'Ires*, 2015, no 1, p. 91-123.
- BEZES Philippe (2002), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du "souci de soi de l'Etat" », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 102, pp. 307-325.
- BEZES Philippe (2002), *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France, 1962-1997*, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques.
- BEZES Philippe (2011), « New Public Management made in France », in MAS Bertrand, PIERRU Frédéric, SMOLSKI Nicole et TORRIELLI Richard (dir.), *L'hôpital en réanimation*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant, pp. 39-59.
- BEZES Philippe, DEMAZIÈRE Didier, Le BIANIC Thomas et al. (2011), « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 53, n° 3, pp. 293-348.

- BEZES Philippe, PIERRU Frédéric (2010). Politiques publiques et sociologie de l'Etat. *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp.491 - 501.
- BEZES Philippe et SINÉ Alexandre (2011), *Gouverner par les finances publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 526 p.
- BEZES Philippe (2015), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France - PUF, 544p.
- BLANCHARD Marianne (2012), *Socio-histoire d'une entreprise éducative : le développement des Écoles supérieures de commerce en France (fin du XIXe siècle-2010)*, Thèse de doctorat, Paris, EHESS.
- BOLTANSKI Luc (1982), *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Editions de minuit, 1982, 528 p.
- BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Eve (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 843 p.
- BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- BOURDELAIS Patrice (1993), *L'Âge de la vieillesse*, Paris, Odile Jacob, 441 p.
- BOYER Robert (1976). La croissance française de l'après-guerre et les modèles macroéconomiques. *Revue économique*, p. 882-939.
- BOZIO Antoine (2011), «La réforme des retraites de 1993 : l'impact de l'augmentation de la durée d'assurance», *Economie et statistique*, vol. 441, n° 1, pp. 39-53.
- BRANCIARD, Michel (1990). Histoire de la CFDT: soixante-dix ans d'action syndicale. Decouverte, 1990.
- BREGMAN Dorine (1996), « Le cadrage du débat public. Le projet de CSG. », *Réseaux. Communication-Technologie-Société*, vol. 14, n°75, pp. 111-133.
- BRESSOL Elyane, DREYFUS Michel, HEDDE Joël et PIGENET Michel (2005), *La CGT dans les années 1950*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 487 p.

- BRIDENNE Isabelle et BROSSARD Cécile (2008), « Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général », *Retraite et société*, vol. 2, n° 54, pp. 121-153.
- BRISSONNEAU Christophe et LE NOÉ Olivier (2006), « Construction d'un problème public autour du dopage et reconnaissance d'une spécialité médicale », *Sociologie du travail*, vol. 48, n° 4, pp. 487-508.
- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel et PRÉVIEUX Julien (dir.) (2015), *Statactivisme: Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte, 208p.
- BRUNO, Isabelle, DIDIER, Emmanuel, et VITALE, Tommaso (2014),. *Statactivism: state restructuring, financialcapitalism and statistical mobilizations*.
- BROCAS Anne-Marie (2004), « Les femmes et les retraites en France : un aperçu historique », *Retraite et société*, vol. 3 n° 43, pp. 11-33.
- BRIZAY Bernard (1975), *Le patronat : histoire, structure, stratégie du CNPF*, Paris, Seuil, 317 p.
- BURGER Marcel (2010), « Le cadrage de la communication dans les médias. Apports d'une analyse linguistique », *Communication. Information médias théories pratiques*, vol. 27, n° 2, pp. 18-50.
- CALLON Michel et LATOUR Bruno (2006), « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? », *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, pp. 11-32
- CAPUANO Christophe (2018), *Que faire de nos vieux ? Une histoire de la protection sociale de 1880 à nos jours*, Paris, Presses de Sciences Po, 352 p.
- CÂRLAN Alexandru et CIOCEA Mălina (2012), « Debating migration as a public problem: diasporic stances in media discourse », *Romanian Journal of Communication and Public Relations*, vol. 14, n° 3, p. 27.
- CASTEL Nicolas (2009), *La Retraite des syndicats. Revenu différé contre salaire continué*, Paris, La Dispute, 299 p.
- CASTEL Nicolas (2008), *Poursuite du salaire ou revenu différé ? : la réforme des retraites en France (1987-2005)*, Thèse de doctorat, Paris 10.
- CASTEL Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 494 p.

- CASTEL Robert (2003), *L'inSécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé*, Paris, Le Seuil, 96 p.
- CASTEL Robert. (1995). Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, Paris.
- CASTEL Robert 2013. Autour du livre. Les métamorphoses de la question sociale. *Vie sociale*, n°1, p. 21-39.
- CAUNE Hélène (2013), « Cadrage européen et (re) cadrage national : l'exemple de la flexicurité. », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, vol. 1, n° 80, pp. 25-46.
- CAUSSAT Laurent (1992). Retraite et épargne histoire d'un débat dans la littérature économique américaine. *Revue d'économie financière*, no 23, p. 159-172.
- CHAPPE Vincent-Arnaud (2019). Mobilisations syndicales et statactivisme institutionnel. Les syndicats face aux indicateurs d'égalité professionnelle femmes-hommes (2014-2019). *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 13, no 13-4.
- CHASSARD Y. DAYAN J.-L., « Le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ? 1. La protection sociale, La note de veille n° 109 », Conseil d'analyse stratégique, 2008.
- CHESNAIS Jean-Claude (1989), « La situation démographique des régimes de retraite en France », *Population*, vol. 53, n° 5, pp. 1027-1032.
- CHIAPELLO Eve (2015). Financialisation of valuation. *Human Studies*, vol. 38, no 1, p. 13-35.
- CHADELAT Jean-François et VALAT Bruno (2008), « Pour une histoire du recouvrement », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 1, n° 1, pp. 121-135.
- CHADELAT Jean-François (2012), « La dette sociale : des origines à nos jours », *in Regards*, dossier : la dette sociale, 2012, n°42, pp10-17.
- CHAILLEUX Sébastien (2016), « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 4, pp. 519-548.
- CHARPENTIER François (2018), « In memoriam : Jean-François Chadelat, homme de passion et de conviction », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 1, n° 11, pp. 9-11.

CHARPENTIER François (2014), *Retraites complémentaires : histoire et place des régimes ARRCO et AGIRC dans le système français : 75 ans de paritarisme*, Economica, 588 p.

CICCOTELLI Mickaël (2016), « Le patronat français et la gestion de la main-d'œuvre âgée en France. », *Retraite et société*, vol. 1, n° 73, pp. 65-88.

CICCOTELLI Mickaël (2015), « Socialisation au rôle patronal et mobilisation collective du groupe des chefs d'entreprise. L'engagement au Centre des jeunes dirigeants (CJD) », *Sociétés contemporaines*, 2015/2 (N° 98), p. 49-78.

CICCOTELLI Mickaël (2014), « De l'épargne longue à l'épargne retraite », *Politix*, vol. 1, n° 105, pp. 139-162.

CLING Jean-Pierre et MEUNIER François (1986), « La désinflation en France : le point de vue de l'économètre », *Revue économique*, vol. 37, n° 6, pp. 1093-1125.

COLE Cathy et JONES Christopher (2005), « Management discussion and analysis: A review and implications for future research », *Journal of Accounting Literature*, vol. 24, n° 1, pp. 135-174.

COLOMB Fabrice (2007), « La genèse des politiques de l'emploi en France : Un référentiel d'adaptation », *Document De Travail CES*, 71 p.

COLOMB Fabrice (2010). *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France: une histoire des représentations chez l'élité décisionnaire de l'emploi*. Thèse de doctorat. Paris 1.

COLOMB Fabrice (2012), *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 226 p.

COMAS-D'ARGEMIR, Dolores (2015), « News of partner femicides: The shift from private issue to public problem », *European Journal of Communication*, vol. 30, n° 2, pp. 121-136.

CONCIALDI Pierre (2000), « Débats et enjeux autour des retraites : un état des lieux. » *L'Année de la régulation*, vol. 4, pp. 171-207.

CONCIALDI Pierre (2005), *Retraites : on vous ment !*, Paris, Mango Editions, 143 p.

CORNILLEAU Gérard, MARIONI Pierre et ROGUET Brigitte (1990), « Quinze ans de politique de l'emploi », *Revue de l'OFCE*, vol. 31, n° 1, pp. 91-120.

- COTIS P, LOUFIR A, « Formation des salaires, salaire d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail », *Economie et Prévision*, n° 92-93, 1990. 97.
- CRESS Daniel et SNOW David (2000), « The outcomes of homeless mobilization: The influence of organization, disruption, political mediation, and framing », *American Journal of Sociology*, vol. 105, n° 4, pp. 1063-1104.
- CUNO Massimo (2016) « Crise de légitimité ou légitimation on par les crises ? Etats d'urgence, d'exception et de nécessité », *Sociétés politiques comparées*, n°40, pp1-14.
- DA SILVA Nicolas (2017), *Le mythe du «trou de la Sécu» à l'aune des débats parlementaires de 1949*.
- DANIEL Christine et TUCHSZIRER Carole (1999), *L'état face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 391 p.
- DARDOT Pierre et LAVAL Christian (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 504 p.
- DARDOT Pierre et LAVAL Christian (2010), « Néolibéralisme et subjectivation capitaliste », *Cités*, vol. 1, n° 41, pp. 35-50.
- DAUMAS Jean-Claude (2010), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 1620 p.
- DAUMAS Jean-Claude (2012), « Les dirigeants des entreprises familiales en France, 1970-2010 », *VingtiemeSiecle. Revue d'histoire*, vol. 114, n° 2, pp. 33-51.
- DÉCHAUX Jean-Hugues (2010), « Agir en situation : effets de disposition et effets de cadrage », *Revue française de sociologie*, vol. 51, n°4, pp. 720-746.
- DEFAUD, Nicolas (2009), *La CFDT (1968-1995) : de l'autogestion au syndicalisme de proposition*, Paris, Presses de Sciences Po, 368 p.
- DELCAMBRE Isabelle (2004), « Cadre et cadrage discursifs : problèmes d'écriture théorique », *Pratiques*, vol. 121, n° 1, pp. 45-57.
- DELESSY, Henri, LERAIS, Frédéric, PARIS-HORVITZ, Sébastien, et al. *Après Maastrich: quelles politiques économiques en Europe?*. Revue de l'OFCE, 1993, vol. 43, no 1, p. 273-305.

DELOUETTE Ilona et LE LANN Yann (2018), « Les catégories de risque et d'assurance sont-elles indispensables à la légitimation de la protection sociale ? », *Revue française de socio-Economie*, vol. 1, n° 20, pp. 187-189.

DENORD François (2007), *Néo-libéralisme, version française : Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 416 p.

DENORD François et HENRY Odile (2007), « La « modernisation » avant la lettre : le patronat français et la rationalisation (1925-1940) », *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n° 68, pp. 83-104.

DESCAMPS Florence (2018), « Les technocrates du ministère des Finances et le tournant de la rigueur de 1983 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 2, n° 138, pp. 33-47.

DESCAMPS Florence et QUENNOUËLLE-CORRE Laure (2018), « Le tournant de mars 1983 a-t-il été libéral ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°2, pp. 5-15.

DESROSIÈRES Alain (2012), « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales : Revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, vol. 7, n°2, pp. 261-295.

DESROSIÈRES Alain (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 462 p.

DESROSIÈRES Alain (2014), *Prouver et gouverner : une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 256 p.

DIDIER, Emmanuel et TASSET, Cyprien (2013) Pour un statactivisme. La quantification comme instrument d'ouverture du possible. *Tracés. Revue de sciences humaines*, no 24, p. 123-140.

DOGAN Mattei (2009), « La classe politique prise de panique en mai 1968 : comment la guerre civile fut évitée ? », *Sens public*.

DREYFUS Michel (2015), « La protection sociale libre et volontaire, notamment mutualiste, jusqu'aux années 1930 », *Vie sociale*, n°2, pp. 17-30.

DREYFUS, Michel (1995), *Histoire de la CGT*. FeniXX, 1995.

DREYFUS Michel (2008), « Les grands jalons de l'histoire mutualiste », *Vie sociale*, n°4, pp. 11-26.

DREYFUS Michel (2001), *Liberté, égalité, mutualité : mutualisme et syndicalisme, 1852-1967*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 2001, 352 p.

DURNOVA Anna, FISCHER Frank et ZITTOUN Philippe (2016), « Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation », in Guy PETERS et Philippe ZITTOUN (dir.), *Contemporary approaches to public policy*, London, Palgrave Macmillan, pp. 35-56.

DURNOVA Anna et ZITTOUN Philippe (2013), « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 63, n°3, pp. 569-577.

ELÍAS Norbert. Modèles de jeux. *N. Elias, Qu'est-ce que la sociologie*, 1991.

ELIAS, Norbert (trad. KAMNITZER Pierre), (1975). *La dynamique de l'Occident*. 1975.

EWALD François. *Risque, assurance, sécurité*. 1986. Thèse de doctorat. Paris, Institut d'études politiques.

FAYOLLE, Jacky. (1993), « La politique économique et l'emploi: retour critique sur une décennie. *Revue française d'économie* », , vol. 8, no 4, p. 3-49.

FERLAZZO Edoardo (2018), *La forme financiarisée de la relation de crédit des collectivités locales françaises. De la crise à l'institutionnalisation*. Thèse de doctorat. Paris Sciences et Lettres.

FERLAZZO Edoardo (2018), *La financiarisation des gouvernements locaux. Actes de la recherche en sciences sociales*, n°1, p. 100-119.

FERRAS, Benjamin et MATT, Jean-Luc. La question du financement. *Vie sociale*, 2015, no 2, p. 131-149.

FISCHER Frank (2013), *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Press, 266 p.

FISCHER Frank et FORESTER John (1993), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke, Duke University Press, 352 p.

FRABOULET Danièle (2003), « Nouvelles des archives », *Entreprises et histoire*, vol. 3, n°3, pp. 128-129.

- FRABOULET Danièle (2007), *Quand les patrons s'organisent : Stratégies et pratiques de l'UIMM 1901-1950*, Villeneuve-d'Ascq Presses Universitaire du Septentrion, 585 p.
- FREYSSINET Jacques (2010), *Négociier l'emploi : 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Rueil Malmaison, Éditions Liaisons, 312 p.
- FREYSSINET Jacques (2003), « 10. Ruptures dans la régulation des systèmes de relations professionnelles : diagnostics et prédictions », in Gilbert de Terssac (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris, La Découverte, pp. 157-168.
- FREYSSINET, Michel et OMNÈS Catherine (1993), *La crise de la sidérurgie française*. FeniXX.
- FRIOT Bernard (1999). Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé. *Revue de l'IREs*, n°30, pp219-229.
- FRIOT Bernard (1999), Ciblage, universalité, discrimination: la fiscalité redistributive contre le salaire. *Lien social et Politiques*, 1999, no 42, p. 37-48.
- FRIOT Bernard (2010), *L'enjeu des retraites*, Paris, La Dispute, 173 p.
- FUKUSAWA Atsushi (2002), « Les historiens français face à la protection sociale (1950-2000) », *Le mouvement social*, vol. 2002/3, n° 200, p. 129-137.
- FULLA Mathieu (2018), « Quand Pierre Mauroy résistait avec rigueur au “néolibéralisme” (1981-1984) », *VingtièmeSiècle. Revue d'histoire*, n°2, p. 49-63.
- GAÏTI Brigitte, GAYON Vincent et LEMOINE Benjamin (2014), *Mise en ordre de l'économie*, De Boeck, 2014.
- GABELLIERI Bruno. *Le régime complémentaire de retraite et de prévoyance des cadres, institution du droit économique*. 1987. Thèse de doctorat. Nice.
- GAYON Vincent (2009), « Le crédit vacillant de l'expert. L'OCDE face au chômage dans les années 1990 et 2000 », *Cultures & conflits*, 2009, n°75, pp. 53-73.
- GAYON Vincent (2017), « Lieux neutres en lutte. Consolidation inter-champs et organisation multisectorielle internationale », *Cultures Conflits*, n°4, pp. 15-43.

- GAYON Vincent (2016), « OECD, EU, governments, and isomorphic processes. The Jobs Strategies in the 1990s and 2000s », *International Organizations and the Globalization of public instruments and ideas: micro-processes and actors' configurations*, 26p.
- GAYON Vincent et LEMOINE Benjamin (2010), « L'argent public et les régimes économiques de l'ordre politique : entretien avec Bruno Théret. » *Genèses*, vol. 3, n°80, pp. 136-152.
- GAYON Vincent et LEMOINE Benjamin (2014), « Maintenir l'ordre économique », *Politix*, 2014, n°1, pp. 7-35.
- GENIEYS William (2008) « Chapitre 6. Des trajectoires élitaires ancrées dans le secteur social », *L'élite des politiques de l'État*. sous la direction de Genieys William. Presses de Sciences Po, pp. 209-228.
- GORMLEY William (1995), *Everybody's Children: Child Care as a Public Problem*, Washington, The Brookings Institution, 260 p.
- GUEX Sébastien. (2003). La politique des caisses vides. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°), pp 51-62.
- GUIBERT Joël et JUMEL Guy (2002), *La socio-histoire*, Paris, Armand Colin, 192 p.
- GUILLAUME Sylvie (1987), *Confédération générale petites moyennes entreprises : son histoire, son combat, un autre syndicalisme patronal, 1944-1978*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 130 p.
- GUILLAUME Sylvie (2004), *Le petit et le moyen patronat dans la nation française, de Pinay à Raffarin, 1944-2004*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 218 p.
- GUILLEMARD Anne-Marie (1983), « Les politiques de la vieillesse », *Communications*, vol. 37, n° 1, pp. 105-123.
- GUILLEMARD Anne-Marie (1986), *Le déclin du social : formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, Presses Universitaires de France, 396 p.
- GUPTA Akhil (2012), *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke University Press.
- GUSFIELD Joseph (1984), *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, University of Chicago Press, 278 p.

GUSFIELD Joseph (1996), *Contested meanings: The construction of alcohol problems*, Madison, University of Wisconsin Press, 260 p.

HASSENTEUFEL, P. (1996), « l'Etat-Providence ou les métamorphoses de la citoyenneté », *L'Année Sociologique (1940/1948-)*, 46(1), troisième série, 127-149. Retrieved October 12, 2020.

HASSENTEUFEL Patrick (1997), *Les médecins face à l'État : une comparaison européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 367 p.

HASSENTEUFEL Patrick (2007), « Vers une nouvelle régulation de la protection maladie en Europe ? », *Idées*, vol. 12, n° 146, pp. 14-16.

HASSENTEUFEL Patrick (2008), « L'évolution des rapports de pouvoirs dans un système bismarckien : le cas de la France », *Santé, société et solidarité*, vol. 7, n° 2, pp. 63-70.

HASSENTEUFEL Patrick (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 320 p.

HASSENTEUFEL Patrick et HENNION-MOREAU Sylvie (2003), *Concurrence et protection sociale en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 314 p.

HASSENTEUFEL Patrick et PALIER Bruno (2001), « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et Politiques*, n° 45, pp. 13-27.

HASSENTEUFEL Patrick et SUREL Yves (2008), « Politiques publiques », in Céline BELOT, Paul MAGNETTE et Sabine SAURUGGER (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, pp. 81-105.

HASSENTEUFEL Patrick, BACHIR M, BUSSAT V., *et al* (1999), L'émergence d'une «élite du Welfare»? Le cas des politiques de protection maladie et de prestations familiales (1981-1997). *Cahiers de recherches de la MIRE*, no 6, p. 30-33.

HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, LE QUERE Françoise. Épargne et financement des retraites au XIXe siècle. In: *Revue d'économie financière*, n°68, 2002. Le financement de la retraite. pp. 269-284.

HAUT CONSEIL AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE (2012) « Le coût de la main d'oeuvre : comparaison européenne 1996-2011 », in *Etat des lieux du financement de la protection sociale en France*, T. II, p. 59-70, 2012.

HATZFELD Henri (1971), *Du paupérisme à la Sécurité sociale : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, 1850-1940*, Paris, Armand Colin, 349 p.

HEGE Adelheid (2000), « La représentativité syndicale, sa reconnaissance, son renouvellement », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 66, pp. 113-123.

HELLER Jean-Luc (1986), « Emplois précaires, stages : des emplois « faute de mieux » », *Economie et statistique*, vol. 6, n° 193-194, pp. 27-35.

HESSE Philippe-Jean et LE CROM Jean-Pierre (2000), « Entre salariat, travail et besoin, les fondements ambigus de la protection sociale au tournant des années quarante », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, pp.17-27.

HESSE Philippe-Jean et LE CROM Jean-Pierre (2001), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 377 p.

HMED Choukri (2006), *Loger les étrangers" isolés" en France : socio-histoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*, Thèse de doctorat, Paris 1.

HULL, Matthew S. *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Univ of California Press, 2012.

HUSSON Michel (2010), « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », *La Revue de l'IRES*, vol.1, n° 64, pp. 47-91.

HUSSON Michel (2010), « Partage de la valeur ajoutée et inégalités de revenus », source : <http://hussonet.free.fr/pariches.pdf>.

HUYEZ-LEVRA Guillaume (2008). Le faux consensus sur l'emploi des seniors. *Rapport de recherche du CÉE*, vol. 44.

JABBARI Eric (2012), *Pierre Laroque and the welfare state in postwar France*. Oxford, Oxford University Press, 196 p.

JABBARI Éric (2015), « Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale », *Informations sociales*, vol. 3, n°189, pp. 12-19.

JASKE Christine, FRIOT Bernard (2015), « Une autre histoire de la Sécurité sociale », *Le Monde diplomatique*, n° 741.

JOBERT Bruno (1981), *Le social en plan*. Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 259 p.

JOBERT Bruno (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 328 p.

JOBERT Bruno et THÉRET Bruno (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in JOBERT Bruno, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-86.

JOIN-LAMBERT Odile, LALLEMENT Michel, HATZFELD Nicolas, RAYS Jean-Emmanuel, SOMMIER Isabelle, OFFERLE Michel et PELISSE JEROME (2011), « Au-delà du conflit et de la négociation ? », *Sociologie du travail*, Vol. 53 - n° 2 | 2011, 160-193.

JUVEN Pierre-André et LEMOINE Benjamin (2018), « Politiques de la faillite », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n° 221, pp. 4-19.

JUVEN, Pierre-André et LEMOINE, Benjamin (2020), Éditorial. Le marché sur de bons rails. Découpages comptables et chantage à la dette à la SNCF. *Revue française de socio-Economie*, no en lutte, p. 171-179.

LIBAULT Dominique (2011), « Quelques réflexions de la direction de la Sécurité sociale sur les fraudes », *Droit Social*, n° 699, p. 543.

LINDER Stephen (1995), « Contending discourses in the electric and magnetic fields controversy: The social construction of EMF risk as a public problem », *Policy Sciences*, vol. 28, n° 2, pp. 209-230.

KARILA-COHEN Pierre et WILFERT Blaise (1988), *Leçon d'histoire sur le syndicalisme en France*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 480p.

KHALFA Pierre (2002), *Les retraites au péril du libéralisme*, Marseille, Syllepse, 184 p.

KERSCHEN Nicole (1995), « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de Sécurité sociale de 1945 », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 45, pp. 570-595.

KOCHER-MARBOEUF Éric (2003), *Le Praticien et le Général. Jean-Marcel Jeanneney et Charles de Gaulle. 1958-1969*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 604 p.

- KOLBOOM Ingo (1984), « Patron et patronat. Histoire sociale du concept de patronat en France au 19e et 20e siècle », *Mots. Les langages du politique*, 1984, vol. 9, n° 1, pp. 89-112.
- LATOURE Bruno (2008), « Pour un dialogue entre science politique et science studies », *Revue française de science politique*, vol. 58, no. 4, pp. 657-678.
- LAURENS Sylvain (2006), *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981): socio-histoire d'une domination à distance*, Thèse de doctorat, Paris, EHESS.
- LE LANN Yann (2010), « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, vol. 3, n° 80, pp. 70-89.
- LE LANN Yann (2013), *Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010)*, Thèse de doctorat, Paris, Paris 10.
- LE LANN Yann (2014), « Définir les frontières comptables du social. », *Politix*, vol. 1, n°105, pp. 61-89.
- LE LANN Yann et LEMOINE Benjamin (2012), « Les comptes des générations », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 194, pp. 62-77.
- LEMARIER-SAULNIER Catherine (2016), « Cadrer les définitions du cadrage: une recension multidisciplinaire des approches du cadrage médiatique », *Canadian Journal of Communication*, vol. 41, n°1.
- LEMOINE Benjamin (2011), *Les valeurs de la dette : L'État à l'épreuve de la dette publique*, Thèse de doctorat, Paris, ENMP.
- LEPINAY, T. (2018). Du juge des comptes au conseiller du prince: Quand la Cour des comptes transforme ses manières de contrôler. *Politix*, 124(4), 111-134.
- LERAIS Frédéric (2001), Une croissance plus riche en emplois. *Premières informations et premières synthèses*, DARES, 2001.
- ISIDRO, Lola. *L'étranger et la protection sociale*. 2015. Thèse de doctorat. Paris 10.
- ISIDRO, Lola. La protection sociale des personnes étrangères. Pour un nouveau critère d'accès aux prestations sociales. *Informations sociales*, 2016, no 3, p. 106-116.

- ISIDRO, Lola. L'universalité en droit de la protection sociale. *Droit social*, 2018, no 04, p. 378.
- LORDON Frédéric (1997), « Les apories de la politique économique à l'époque des marchés financiers », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 52, n° 1, pp. 157-187.
- LORDON Frédéric (2000). La force des idées simples. Misère épistémique des comportements économiques. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2000, vol. 13, no 52, p. 183-209.
- LORDON Frédéric (2001), « 5. « Financer les retraites » ou financiariser la société ? », in Fondation Copernic (éd.), *Un social-libéralisme à la française ? Regards critiques sur la politique économique et sociale de Lionel Jospin*, Paris, La Découverte, pp. 99-114.
- LYBECKER Donna et MCBETH Mark (2018), « The Narrative Policy Framework, Agendas, and Sanctuary Cities: The Construction of a Public Problem », *Policy Studies Journal*, vol. 46, n° 4, pp. 868-893.
- MACÉ Éric (2006), « Mouvements et contre-mouvements culturels dans la sphère publique et les médiacultures. », in MAIGRET Eric, MACE Eric (dir.), *Penser les médiacultures. Nouvelles pratiques et nouvelles approches de la représentation du monde*, Paris, Armand Colin, pp. 41-66.
- MADIN Lou (2009), *Des préretraites au vieillissement actif : l'évolution des politiques sociales pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans en France et en Allemagne (1970-2007) : l'Europe, un levier d'action pour sortir du sentier des préretraites ?*, Thèse de doctorat, Lille, Université de Lille 3.
- MANNING Peter (1980), « Goffman's Framing Order: Style as Structure », in Jason Ditton (dir.), *The View from Goffman*, London, Palgrave Macmillan, pp. 252-284.
- MAREC Yannick (2004), *La Sécurité sociale à ses débuts : réactions suscitées, arguments échangés. Aux sources du conflit social*, Paris, L'Harmattan, 298 p.
- MATHIOT, Pierre (2000). *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*. Editions L'Harmattan, 2000.
- MARTIN Claude(2014), « Être un bon parent » : une injonction contemporaine, Rennes, Presses de l'EHESP, 248 p.
- MILLS Catherine et SAINT-JOURS Yves (1981). *Traité de Sécurité sociale*. Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- MOLLINGA Peter (2008), « Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management », *Water alternatives*, vol. 1, n° 1, pp. 7-23.
- MONTAGNE Sabine (2000), Retraite complémentaire et marchés financiers aux Etats-Unis, *L'Année de la Régulation*, vol. 4, p. 13-45
- MONTAGNE, Sabine (2006), *Fonds de pension (Les): Entre protection sociale et spéculation financière*. Odile Jacob, 304p.
- MOULAERT Frank et VAN DYCK Barbara (2013), « Framing social innovation research: A sociology of knowledge perspective », in MOULAERT Frank, MACCALLUM Diana, MEHMOOD Abid, HAMDOUCH Abdelillah, EDWARD Elga, *International handbook on social innovation*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, chap. 3.5
- NEIDELL Shara (1998), « Women's empowerment as a public problem: A case study of the 1994 International Conference on Population and Development », *Population Research and Policy Review*, vol. 17, n° 3, pp. 247-260.
- NOIRIEL Gérard (1995), Socio-histoire d'un concept : les usages du mot « nationalité » au XIXe siècle. *Genèses*, vol. 20, pp. 4-23.
- NOIRIEL Gérard (2006), *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 128 p.
- OFFERLÉ Michel (2009), « Un patronat entre unité et divisions. Une cartographie de la représentation patronale en France », *Savoir/Agir*, vol. 4, n° 10, pp. 73-84.
- OFFERLÉ Michel (2010), *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte, 128p.
- OFFERLÉ Michel (2012), « L'action collective patronale en France, 19e-21e siècles », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 2, pp. 82-97.
- OFFERLÉ Michel (2013), *Les patrons des patrons : histoire du Medef*, Paris, Odile Jacob, 364 p.
- ORKIBI Eithan (2012), « L'insulte comme argument et outil de cadrage dans le mouvement "anti-Sarko" », *Argumentation et analyse du Discours [en ligne]*, n°8.

PALIER Bruno (2003), « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », in Pierre FABRE, Yves SCHEMEIL et Jack HAYWARD (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 163-179.

PALIER Bruno (2004), « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 273-300.

PALIER Bruno (2005), *La réforme des systèmes de santé*, Paris, Presses Universitaires de France, 128 p.

PALIER Bruno (2005), *Gouverner la Sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France, 502 p.

PALIER Bruno (2008), « Les transformations du modèle social français hérité de l'après-guerre », *Modern & Contemporary France*, vol. 16, n° 4, pp. 437-450.

PALIER, Bruno et BONOLI, Giuliano. « Entre Bismark et Beveridge : «Crises» de la sécurité sociale et politique(s) ». *Revue française de science politique*, 1995, p. 668-699.

PALIER, Bruno, CARBONNIER, Clément et ZEMMOUR, Michaël (2014). Exonérations ou investissement social? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi.

PALIER Bruno et SUREL Yves (2010), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 422 p.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles (2013), *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 128 p.

PERNOT Jean-Marie (2005), *Syndicats : lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard, 395 p.

PENISSAT Etienne. (2009). *L'État des chiffres: sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)* (Doctoral dissertation, Paris, EHESS).

PENISSAT Etienne, TOUCHELAY Béatrice. (1906). Histoire et construction des statistiques des alaires en France (1914-1952). Une lente institutionnalisation de la fonction statistique au sein du ministère du Travail. *Les Politiques du Travail*, 2006, 89.

PIERRU Frédéric (2008), « La santé au régime néolibéral », *Savoir/Agir*, vol. 3, n° 5, pp. 13-24.

- PIONNIER Pierre-Alain (2009), « Le partage de la valeur ajoutée en France, 1949-2008 : aspects méthodologiques », *Economie et Statistique*, vol. 422, n° 1, pp. 3-30.
- POLLET Gilles et RENARD Didier (1995), « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19e - milieu du 20e siècle », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 4, pp. 545-569.
- RAMAUX Christophe (2012), *L'État social : pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Fayard, 472 p.
- RAMAUX Christophe (2018), « Risque et assurance : ne pas jeter le bébé social avec l'eau du bain libéral », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 20, pp. 201-204.
- RAULET-CROSET, Nathalie, *et al.* (1998) Du conflit à la coopération autour d'un problème d'environnement : une première étape, la construction d'un cadrage. In : *Annales des Mines*. pp. 1-11.
- RAVON Bertrand (2015), « Chapitre 25. Controverses : connaître pour agir ou intervenir pour connaître ? », in Les chercheurs ignorants (dir.), *Les recherches-actions collaboratives. Une révolution de la connaissance*, Rennes, Presses de l'EHESP, pp. 217-222.
- RAY Jean-Claude (1983), « L'efficacité des politiques sociales : Congrès annuel de l'AFSE - Paris, 15 juin 1982 », *Revue d'économie politique*, vol. 93, n° 3, pp. 354-360
- REIMAT Anne (1996), *La dynamique de longue durée du système français de prise en charge de la vieillesse dans sa relation au développement du système socioéconomique*, Thèse de doctorat, Montpellier, Montpellier 1.
- REIMAT Anne (1997), *Les retraites et l'économie : une mise en perspective historique XIX-XXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 324 p.
- REIMAT Anne (2001), « Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe-XXe siècles : les régimes de retraites », *Economies et sociétés*, vol. 35, n° 7-8, pp. 1097-1193.
- REIMAT Anne (2003), « Régulation, périodisation, histoire quantitative : l'évolution de longue période de la protection sociale vieillesse en France », colloque: *Forum de la régulation*, Paris, Ecole Normale Supérieure.
- RIDDE Valéry (2006), « Suggestions d'améliorations d'un cadre conceptuel de l'évaluation participative », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 21, n° 2, pp. 1-23.

ROCCATI Claude et BÉNETIÈRE Jean-Paul (2017), *L'union départementale de la CFTC-CFDT de la Loire. Déconfessionnalisation, autogestion, crise et résistance au « recentrage », 1944-1988*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 305 p.

ROSENTAL Paul-André (2003), *L'Intelligence démographique*, Paris, Odile Jacob, 464 p.

ROSENTAL Paul-André (2006), « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 61, n°1, pp. 7-29.

ROSENTAL Paul-André (2007), « L'argument démographique », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, vol. 3, n° 95, pp. 3-14.

ROSENTAL Paul-André (2011), « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX^e siècle à nos jours », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 66e année, no. 2, 2011, pp. 335-373.

SANTILI Virginia (2020), *Les circuits de financement du logement social en France et en Italie de l'après-guerre à nos jours. Mises en crise et (re)mises en ordre*. Thèse de doctorat, EHESS, Paris.

SAWICKI, Frédéric et MATHIOT, Pierre (1999). Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement. *Revue française de science politique*, vol. 49, no 1, p. 3-30.

SCHEUFELE Dietram (1999), « Framing as a theory of media effects », *Journal of communication*, vol. 49, n° 1, pp. 103-122.

SNOW David, Vliegenthart Rens et CORRIGALL-BROWN Catherine (2007), « Framing the French riots: A comparative study of frame variation », *Social forces*, vol. 86, n° 2, pp. 385-415.

TANNEN Deborah (1993), *Framing in Discourse*, New York, OUP USA, 278 p.

TERNY Guy (1983), « Un essai d'évaluation de quelques effets économiques des politiques sociales », *Politiques et management public*, vol. 1, n° 3, pp. 35-57.

THÉVENOT Laurent (1986), « Les investissements de forme », *Conventions économiques*, vol. 29, pp. 21-71.

THIBAUT Marie-Noëlle (1977), « La CFDT et son histoire », *Le Mouvement Social*, n° 100, p. 93-98.

TIXIER Pierre Éric (1992), *Mutation ou déclin du syndicalisme ? le cas de la CFDT*, Paris, Presses Universitaires de France, 333 p.

TREMPE Rolande (1977), « La CGT », *Le Mouvement Social*, n°100, p. 81-91.

TRACOL Matthieu (2009), *Changer le travail pour changer la vie : genèse des lois Auroux, 1981-1982*, Paris, L'Harmattan, 248 p.

UBBIALI Georges (1997), *La professionnalisation des directions syndicales à la CGT et à la CFDT: éléments pour une socio-histoire*, Thèse de doctorat, Paris, Paris 1.

VALAT Bruno (1994), « Résistance et Sécurité sociale, 1941-1944 », *Revue historique*, vol. 292, n° 2, pp. 315-346.

VALAT Bruno (1999), *Gouverner la santé ? L'impossible maîtrise des dépenses du régime général de la Sécurité sociale (1945-1967)*, Thèse de doctorat, Nice, École doctorale des Sciences fondamentales et appliquées.

VALAT Bruno (2001), *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) : l'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, 544 p.

VALAT Bruno (2014), « Pierre Laroque and the Welfare State in Postwar France », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. , n°1, pp. 157-162.

VIET Vincent (2006), « La politique de la main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) ? », *Hommes et migrations*, n° 1263, pp. 181-202.

VIGNA Xavier (2007), *L'insubordination ouvrière dans les années 68 : essai d'histoire politique des usines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 378 p.

VIGUIER Frédéric (2020). *La cause des pauvres en France*. Presses de Sciences-Po, Paris.

VINCK Dominique (2003), « L'instrumentation du travail interdisciplinaire : cadrage des échanges et médiation par les objets intermédiaires », *Esprit Critique : Revue Internationale de Sociologie et de Sciences Sociales*, vol. 5, n°1, en ligne.

VOLOVITCH Pierre (2001), « L'évolution des ressources de protection sociale : 1959-1999 », *Revue de l'IRES*, vol. 3, n° 37, pp. 3-29.

WEBER Florence (2017), « Politiques et sciences sociales de la vieillesse en France (1962-2016) : de la retraite à la dépendance », *Genèses*, vol. 1, n° 106, p. 115-130.

WEBER Henri (1987), « Le procès des patrons », *Le Débat*, vol. 4, n° 46, pp. 66-72.

WELLER Jean-Marc (2018) *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, coll. « Études sociologiques », 313 p

ZALD Mayer (1996), « Culture, ideology, and strategic framing », in *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, pp. 261-274.

ZELIZER Viviana, (2005), *La signification sociale de l'argent*, Seuil, coll. « Liber », 348 p.

ZEMMOUR, Michaël (2012) *Économie politique des réformes de la protection sociale, une approche par le financement: le cas de l'Europe bismarckienne (1980-2007)*.. Thèse de doctorat. Paris 1.

ZEMMOUR Michael (2013). « Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux », *LIEPP Policy Paper #2*, décembre.

ZEMMOUR, Michael (2015), Exonérations, exemptions et dépenses fiscales: quels coûts pour la protection sociale?, *La Revue de l'IRES*, no 4, p. 3-34.

ZITTOUN Philippe (2013), « Entre définition et propagation des énoncés de solution», *Revue française de science politique*, vol. 63, n°3, pp. 625-646.

ZITTOUN Philippe (2015), « From Policy Paradigm to Policy Statement: A New Way to Grasp the Role of Knowledge in the Policymaking Process», in John Hogan et Michael Howlett (dir.), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy*, London, Palgrave Macmillan, pp. 117-140.

ZITTOUN Philippe et DEMONGEOT Benoît (2010), « Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches», *Critical policy studies*, vol. 3, n°3-4, pp. 391-406.

Sources imprimées

- ADAM Gérard (1968). La représentativité des organisations syndicales: enquête sur les élections professionnelles. *Revue française de science politique*, vol. 18, no 2, p. 278-314
- AYET PUIGARNAU Jordi et STRAUSS-KAHN Dominique, Régimes de retraite et épargne: effet du régime public français par répartition sur l'épargne productive et improductive des ménages : 1959-1977. Université de Nancy II, Centre Européen Universitaire, 1979.
- BABEAU André et STRAUSS-KAHN Dominique (1977), *La richesse des Français*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 288 p.
- BABEAU André (1978), « Accumulation et répartition des patrimoines », *Economie et statistique*, vol. 103, n° 1, p. 73-77.
- BABEAU André et al. (1978), « Définition et mesure du patrimoine des ménages », *Cahiers économiques de Bruxelles*, vol. 79, n° 103, p. 7-21.
- BABEAU André (1985), *La fin des retraites?*. Paris, Hachette, p 432.
- BABEAU André (1975), « Problèmes de mesure du patrimoine des ménages », *Journal de la société française de statistique*, vol. 116, p. 96-104.
- BUNLE, Henri (1939). Politique démographique des états totalitaires (résultats et conséquences). *Journal de la société française de statistique*, vol. 80, p. 72-79.
- BLANCHET, Didier. (1998). « Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux». *Rapport du conseil d'analyse économique*, 93-106.
- BOVERAT Fernand (1946), *Le vieillissement de la population*, Paris, Les Editions sociales françaises.
- BRUNHES Bernard (1980), « Planification sociale et modèles économétriques: Quelques réflexions après la préparation du VIIIe Plan», *Revue économique*, vol. 31, n°5, p. 881-893.

COUTIÈRE Antoine, HATEM Fabrice, MANTZ Patrice et PONTAGNIER Christian (1981), « La concentration du patrimoine des foyers», *Economie et Statistique*, vol. 137, n°1, p. 35-52.

DARIC Jean (195), « Bureau international du Travail. — L'âge de la retraite. Organisation internationale du Travail. Conférence régionale européenne 1955, rapport IV», *Population*, vol. 10, n°1, p. 176-177.

DARIC Jean (1946), « Vieillesse démographique et prolongation de la vie active», *Population*, vol. Vol. 1, n°1, p. 69-78.

DARIC Jean (1952a), « Vieillesse de la population, besoins et niveau de vie des personnes âgées», *Population*, vol. Vol. 7, n°1, p. 27-48.

DARIC Jean (1953), « Pour un équilibre entre la population mondiale et les ressources», *Population*, vol. 8, n°4, p. 792-793.

DARIC Jean (1956), « Evolution démographique en Espagne», *Population*, vol. 11, n°1, pp. 83-104.

DAVANNE Olivier, LORENZI Jean-Hervé et MORIN François (1998), *Retraites et épargne*, Paris, La Documentation française, 230 p.

DOUBLET Jacques et Lavau Georges (1957), *Sécurité sociale*, coll. « Thémis, manuels juridiques, économiques et politiques, PUF, Paris, 652p.

DURAND Paul (1953). *La politique contemporaine de Sécurité sociale*.

FELDSTEIN Martin (1976), Social security and saving: the extended life cycle theory, *The American Economic Review*, vol. 66, n° 2, p. 77-86.

FERRY Antoine (1972), La Sécurité sociale depuis les ordonnances de 1967. *Revue d'économie politique*, vol. 82, n° 5, p. 983-997

FOURNIER Jacques., QUESTIAUX Nicole. (1979). *Le pouvoir du social*. Presses universitaires de France.

FOURNIER Jacques, QUESTIAUX Nicole. (1981, 1^{ère} éd. 1979). *Le pouvoir du social*. Paris, Presses Universitaires, 22.

- GATTAZ Yvon (1980), *La fin des patrons*, Paris, Robert Laffont, 186 p.
- GATTAZ Yvon (1987), *Les patrons reviennent*, Paris, Robert Laffont, 268 p.
- GOGUEL François (1953), Géographie des élections sociales de 1950-1951. *Revue française de science politique*, vol. 3, no 2, p. 246-271.
- KESSLER Denis (1983), « Les politiques sociales modifient-elles le comportement des individus Le cas du système de retraite », *Revue d'économie politique*, vol. 93, n°3, p. 328-344.
- KESSLER Denis et STRAUSS-KAHN Dominique (1982), *L'épargne et la retraite. L'avenir des retraites préfinancées*, Paris, Economica, 184p.
- KESSLER Denis et al. (1982), *L'épargne et la retraite: l'avenir des retraites préfinancées: une étude du Centre de recherche économique sur l'épargne (CREP) pour l'Association de Genève*, Association internationale pour l'étude de l'économie de l'assurance, centre de recherche économique sur l'épargne (Paris), Economica, 1982.
- KESSLER Denis et MASSON André (1979), « Transmission, accumulation et immobilité intergénérationnelle des patrimoines », *Consommation*, vol. 3, n° 4, p. 77-105.
- KESSLER Denis, MASSON André, et STRAUSS-KAHN Dominique (1981), « Social security and saving: a tentative survey », *Geneva Papers on Risk and Insurance*, pp. 3-50.
- KESSLER Denis, MASSON André, STRAUSS-KAHN Dominique (1980), « Système de retraites et épargne des ménages en France », *Revue économique*, volume 31, n°6, pp. 1157-1177.
- LATTÈS, Gérard. *La protection sociale: entre partage des risques et partage des revenus*. 1996.
- LAROQUE Pierre (1954), « Contentieux et juridiction sociale », *Études et documents du Conseil d'État*, repris dans *Droit social*.
- LAROQUE, Pierre et al (1962.). *Commission d'étude des problèmes de la vieillesse. Politique de la vieillesse*.
- LAUNAY Jean-Pierre (1975). Les effets de l'abaissement de l'âge de la retraite sur la population active : une méthode d'évaluation. *Économie et statistique*, vol. 72, no 1, p. 53-60.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES. Livre blanc sur la protection sociale. *Bulletin Officiel du ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale*, 1983, no 11.

MADINIER Philippe et MALPOT Jean-Jacques (1979), La répartition du patrimoine des particuliers, *Économie et statistique*, vol. 114, n° 1, p. 77-93.

MALÉZIEUX, Jacques (1980) « Crise et restructuration de la sidérurgie française: le groupe Usinor », *L'Espace géographique*, vol. 9, n° 3, p. 183-196.

MAURICE Joël et CATINAT Michel (1984), « Analyse quantitative de la stratégie macro-économique du IXe Plan », *Revue économique*, vol. 35, n° 6, pp. 1007-1090.

MERCEREAU François (1982). La retraite à 60 ans. *Droit social*, vol. 60, p. 452-464.

MOSCOVICI Serge (1959). La résistance à la mobilité géographique dans les expériences de reconversion. *Sociologie du travail*, vol. 1, no 1, p. 24-36.

NETTER Francis (1951), *Notions essentielles de Sécurité sociale*, Paris, Sirey, 233 p.

PAILLAT Paul (1963), Le vieillissement dans la perspective démographique française. *Esprit (1940-)*, no 317, p. 732-740.

PERRET Bernard (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *Revue française d'administration publique*, no 1, p. 31-41.

RASTOIN Édouard (1932), Analyse et prévision démographiques. *Journal de la société française de statistique*, vol. 73, p. 367-379.

SAUVY Alfred (1946). Le vieillissement de la population et la Sécurité sociale. *Revue française du travail*, 1946, no 3, p. 201-210.

SAUVY Alfred (1928), « La population française jusqu'en 1956. Essai de prévision démographique. », *Journal de la société française de statistique*, vol. 69, p. 321-327.

SAUVY Alfred (1929) La population française jusqu'en 1956: essai de prévision démographique. *Journal de la société française de statistique*, vol. 70, p. 8-13.

SAUVY Alfred (1932). Calculs démographiques sur la population française jusqu'en 1980. *Journal de la société française de statistique*, vol. 73, p. 319-347.

SAUVY Alfred (1980), *Vues et illusions sur la France de demain*, APRD.

SEGRY Jean (1933), L'avenir démographique de l'Allemagne. *Revue des Deux Mondes (1829-1971)*, vol. 13, no 1, p. 193-198.

VERNIÈRE Laurent (1990), Les retraites pourront-elles être financées après l'an 2000?. *Économie et statistique*, vol. 233, no 1, p. 19-27.

VERNIÈRE Laurent (1990). « Retraites: l'urgence d'une réforme », *Economie et statistique*, vol. 233, no 1, p. 29-38.

Archives

Archives de la CGT

Fonds d'archives	Cote	Dates	Analyses
CCN	20 CFD 9	29 et 30 avril 1999	Intervention de JC Le Duigou sur les retraites
Fonds Henri Krasucki	7 CFD 233		Salaires, emploi, retraites : il y a sûrement quelque chose à faire, in <u>La Vie ouvrière</u> , [1974] Article sur la retraite, in <u>Le Courrier confédéral</u> , 1975
	7 CFD 241		Retraite et durée du travail : les travailleurs n'admettront aucune opération poudre aux yeux, déclaration, [1975].

Commission exécutive	21 CFD 4	2 et 3 mars 1988	Note au bureau confédéral par Thérèse Poupon sur le secteur « Santé, protection sociale, retraite »
		6 avril 1988	Rapport d'Oswald Calvetti sur les retraites dans la perspective du congrès de l'UCR
Secteur confédéral Luttes	33 CFD 3	1975	Journée nationale interprofessionnelle d'actions du 23 septembre, CGT/CFDT, pour l'avancement de l'âge de la retraite et la réduction du temps de travail Journée nationale d'actions interprofessionnelles le 2 décembre CGT/CFDT pour les retraites à 60 ans et le retour aux 40 heures
	33 CFD 26	1981	Journée du 10 mars 1981 pour la défense du droit à la retraite avec manifestation nationale CGT à Paris

	100 CFD 35		Dossier documentaire sur la durée du travail : coupures de presse, communiqués CGT et de fédérations CGT, projet de déclaration sur le
--	---------------	--	--

Espace revendicatif			durée du travail, notes internes, projet de déclaration, correspondance, rapport intitulé "Le plan gouvernemental du 4 septembre 1975", plate-forme commune FTM-CGT et FGM-CFDT sur la réduction de la durée du travail, l'avancement de l'âge de la retraite (1974), notes manuscrites
	100 36	CFD	rapport du secteur social CGT "L'avancement de l'âge de la retraite et l'augmentation de celle-ci sont une vieille revendication ouvrière, octobre 1975
	106 12	CFD	rapport intitulé « Opinion de la CGT sur les avant-projets de loi : abaissement de l'âge de la retraite, durée du travail », novembre 1975, projet de note au Bureau confédéral, Note économique n°75 du Centre confédéral d'études économiques et sociales « L'évolution de la durée du travail en France de 1967 à 1972 »
	118 14	CFD	1969, 1975, 1978 Dossier documentaire sur la durée de travail, l'âge de la retraite et le travail de nuit

	127 20	CFD	1971- 1973	Dossier sur l'âge de la retraite
Secteur propagande	131 57	CFD		Retraites. Dossier contenant des documents de propagande et de communication sur la question des retraites et de leur défense
	131 100	CFD	1998	Initiative Emploi-Retraites. 1998 Action. Dossier contenant les travaux préparatoires pour l'affiche et le tract de cette manifestation. Septembre 1998

Fonds Commission exécutive, cote 21 CFD 4

Coordination CGT retraite, Bulletin d'information bimestriel, édité par le secteur protection sociale
1986-2004 (Publication de l'espace revendicatif, secteur protection sociale, activité retraite)⁵¹⁸

Consultation de 32 cartons d'archives non-classées sur les retraites du régime général et des régimes complémentaires⁵¹⁹.
Consultation de numéros du *Peuple* et de *La vie ouvrière* pour les années 1981 à 1983.

Archives de la CFDT

Fonds portant sur les retraites et les préretraites pour les années 1970 à 1990 classés selon un ordre chronologique et regroupant des documents des acteurs suivants : sections ASCV, section économique, commission exécutive, bureau national, secteur Protection sociale, secteur retraites complémentaires, groupe de travail confédéral sur le financement des retraites. Cotes : 8H 94, 1324, 1344, 1345, 1346,1347, 1364, 1365,1366, 1368, 1369, 1370, CDAR/87/15. Ces cotes concernent des archives liées aux retraites.

Nous avons consulté d'autres archives qui sont reliées à la Sécurité sociale et plus rarement à l'emploi, qui sont listées ci-dessous :

CG/8/866 (Notes de la Commission exécutive confédéral)

CH/8/549 (secteur Action revendicative)

CH/8/1363, 1404 (secteur Action sociale et cadre de vie)

CH/8/1530 (secteur Protection sociale)

CDAR/78/21, 22, 23, 24 (Département Activités revendicatives)

CSG/4/3 (Secrétariat général)

CFI/6/49, 237, 309, 311, 514, 515, 516 (affiches confédérales)

⁵¹⁸ Le bulletin commence en 1986, bien que la date de début de l'instrument de recherche soit 1988.

⁵¹⁹ Cette recherche a été menée dans l'objectif de trouver des documents d'archives liées aux réformes de 1983 et 1993. Nous n'avons pas trouvé les documents recherchés.

Archives de l'UIMM

Fonds contenant des archives du conseil de la transformation et du secrétariat général de l'UIMM entre 1979 et 1988 :
0012Z0011, 0012Z0012, 0012Z00113, 0012Z0014, 0012Z00115, 0012Z0016

Archives Nationales

Fonds et cotes :

Commissariat général du Plan,19890575/107 - 19890575/108

Laroque, Pierre,20030430/76 - 20030430/77

Caisse nationale des allocations familiales (France),20180593/6 - 20180593/7

Cabinet de Jean Farge, secrétaire d'État auprès du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale,19920084/7

Cabinet de Jean Farge, secrétaire d'État auprès du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale,19920084/12

La Poste,19990382/22

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés,19760266/18

Cabinet de Jean Farge, secrétaire d'État auprès du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale,19920084/12

Cabinet de Jean Farge, secrétaire d'État auprès du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale,19920084/11

Cabinet de Jean Farge, secrétaire d'État auprès du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale,19920084/7

Service de documentation (secrétariat général du Gouvernement),20030502/11

Caisse nationale d'assurance vieillesse (France),20030218/1

Bureau des accidents du travail et des maladies professionnelles (direction de la Sécurité sociale) (1976-2000),20010075/1

Bureau de la documentation (ministères chargés des affaires sociales),19760145/11

Laroque, Pierre,20030430/78 - 20030430/79

Bureau des régimes spéciaux des salariés et de la coordination des régimes de retraite (direction de la Sécurité sociale),19960404/5

Chotard (Yvon),617AP/51
Chotard (Yvon),617AP/50
Chotard (Yvon),617AP/48
Chotard (Yvon),617AP/46
Chotard (Yvon),617AP/42
Institut national d'études démographiques (France),20000115/36
Commissariat général du Plan,19890617/662 - 19890617/664
Commissariat général du Plan,19930280/224
ministère de l'Intérieur : administration générale. Esprit public,F/1cI/249
Cabinet du directeur général des télécommunications,19820295/11
Directeur et services rattachés (direction de la Sécurité sociale),19920633/5
Laroque, Pierre,20030430/122 - 20030430/124
Commissariat général du Plan,19960113/28
Commissariat général du Plan,19930084/11
Commissariat général du Plan,19930084/12
Commissariat général du Plan,19910727/1
Commissariat général du Plan,19920574/5
Laroque, Pierre,20030430/101 - 20030430/104
Cabinet de Pierre Bérégovoy, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale,19870251/6
Service Études et recherche (commissariat général du Plan),19980192/7
Sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales (direction de la population et des migrations),19940046/5
Cabinet de Pierre Bérégovoy, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale,19870251/8
Cabinet de Pierre Bérégovoy, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale,19870251/6
Cabinet de Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale,19880292/5
Service de documentation (secrétariat général du Gouvernement),20020380/1

Laroque, Pierre,20030430/100

Laroque, Pierre,20030430/101 - 20030430/104

Commissariat général du Plan,19890617/5 - 19890617/6

Commissariat général du Plan,19890617/1 - 19890617/2

Commissariat général du Plan,19890617/1 - 19890617/2

Commissariat général du Plan,19890617/229 - 19890617/230

Archives du ministère des Affaires sociales au ministère des Affaires sociales Archives Nationales

Numéro de contenant	Numéro de dossier	Analyse	Date de début	Date de fin
DSS/2009/110/001	DSS/2009/110/001/002	Chômage/préretraite	1986	1992
DSS/2009/110/002	DSS/2009/110/002/003	Divers type chrono 94-96	1994	1996
DSS/2009/110/002	DSS/2009/110/002/004	Divers type chrono 93-95	1993	1995
DSS/2009/110/026	DSS/2009/110/026/001	ABAISSEMENT AGE DE LA RETRAITE 1981	1981	1982
DSS/2009/110/026	DSS/2009/110/026/002	ABAISSEMENT AGE DE LA RETRAITE Réaction à l'ordonnance du 26 mars 1982	1982	1982
DSS/2009/110/026	DSS/2009/110/026/006	Chômage	1982	1984
DSS/2009/110/036	DSS/2009/110/036/003	REVALORISATION DES PENSIONS 1993	1993	1993
DSS/2009/110/036	DSS/2009/110/036/004	Relavorisation des pensions au 1er janvier 1994	1994	1994

Numéro de contenant	Numéro de dossier	Analyse	Date de début	Date de fin
Fonds Laroque, archives publiques				
B002671	5	Dossier documentaire concernant des échanges entre Pierre Laroque et le cabinet du ministère des affaires sociales : lettre de la Présidence de la République, du Ministère des affaires sociales, programme de travail gouvernemental, notes à l'attention des membres des cabinets, des directeurs, rapport.	1981	1992
B002677	31	Chrono de notes et lettres de Pierre Laroque en tant que chargé de mission au ministère de la solidarité nationale (25 novembre-31 décembre 1981).	1981	1981
B002677	32	Chrono de notes et lettres de Pierre Laroque en tant que chargé de mission au ministère de la solidarité nationale (4 janvier-29 décembre 1982).	1982	1982
B002677	33	Chrono de notes et lettres de Pierre Laroque en tant que chargé de mission au ministère de la solidarité nationale (4 janvier-29 décembre 1983).	1983	1983
B002678	34	Chrono de notes et lettres de Pierre Laroque en tant que chargé de mission au ministère de la solidarité nationale (5 janvier-28 décembre 1984).	1984	1984
B002685	68	Missions ministérielles confiées à Pierre Laroque, organisation : correspondance, lettre de mission, notes à l'attention du conseiller technique, du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales.	1981	1995
DSS/2009/110/002	DSS/2009/110/002/003	Divers type chrono 94-96	1994	1996
DSS/2009/110/002	DSS/2009/110/002/004	Divers type chrono 93-95	1993	1995

Archives du ministère de l'Economie :

Cotes et fonds :

B68101/4 ME, Association pour la structure financière. Financement à moyen terme de la structure financière des régimes de retraite. 1985

B52402 ME, SS Dir. D B.E.S 1981

Rapport du groupe de travail Vieillir demain. Commissariat général au Plan. Préparation du Huitième Plan. 1981-1985 ME,

B54200 ME, SS Dir. D B.T.S. 1981

B- 0071348 ME, Campagne du plan d'épargne retraite (PER) devenu plan d'épargne populaire (PEP) (1987-1990)

B- 0071348 ME, B71348/2 Campagne pour le livret d'épargne populaire (1981-1985)

Plusieurs dossiers sur le Livre blanc dans les cotes suivantes : 16443 et PH 201/96 - 0003 ME. Il s'agit plus précisément des dossiers suivants :

F OBJET : Compte rendu de la réunion du 15 mai [1991]. [c'est une réunion tripartite CNAVTS, FINANCES et DSS. Le compte rendu est envoyé de la sous-direction de l'assurance vieillesse de la DSS, pour le ministre de l'Economie des finances et du budget, direction du Budget, Bureau 6C]

D La situation actuelle des retraités

D Livre Blanc. Première partie

D Tableaux

D Description des régimes -PCM. Livre Blanc I.A

Livre Blanc Printemps 1991

Préparation du Livre Blanc II

International. Partie III

Annexes

Annexe 1 : résumé de la méthode de la CGT pour déconstruire le chiffrage du CNPF

La CGT est alors d'accord avec le CNPF sur le nombre de retraités potentiels à 60 ans, c'est à dire le nombre de personnes ayant entre 60 et 65 ans et ayant cotisé pendant au moins 30 années. Elles sont 700 000 environ selon l'Insee. Pour 1971, la charge des retraites s'élève selon le CNPF à 20,6 milliards de francs pour le régime général et l'ARRCO, chiffre que la CGT reprend aussi à son compte. Le patronat avance que le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite représente une augmentation de ces charges de 44%, soit une hausse de 9,64 milliards de Francs par an. La CGT ramène ensuite cette somme au niveau individuel en la divisant par 700 000, le nombre de nouveaux retraités grâce à l'abaissement de l'âge de la retraite. Elle arrive à une pension moyenne de 12 948 Francs par an, soit plus de 1 000 Francs par mois. Cette pension moyenne est ensuite comparée avec les moyennes des pensions en France en 1969, qui figurent dans le tableau suivant :

Tableau n° 5.2 : Répartition en pourcentages de l'ensemble des avantages vieillesse servis au 1er juillet 1969, par le régime vieillesse de Sécurité sociale

Montant annuel en Francs	Pourcentage
inférieur à 1549	16,91
1550 – 1999	12,64
2000 – 2599	9,73
2600 – 3199	24,79
3200 – 4099	9,19
4100 – 4699	4,13
4700 – 5399	4,55
5400 – 6149	5,1
supérieur à 6150	12,99

Source : Archives CGT, Dossier « Retraites. (Retraites anticipées ou Abaissement de l'âge) », « Retraites. Chiffres et arguments. »

A ces revenus, il convient d'ajouter environ 20% issu du revenu des régimes complémentaires. La CGT constate alors que les pensions moyennes calculées par le patronat sont toutes situées dans la partie supérieure de la distribution des pensions, située à la dernière ligne du tableau ci-dessus. D'autant que la pension maximale versée par la Sécurité sociale est de 660 francs par mois, alors que, pour aboutir à son chiffre, le CNPF aurait choisi une pension moyenne mensuelle des nouveaux retraités de 1 079 Francs.

La CGT propose alors un chiffre alternatif, qui part d'une retraite moyenne du régime général de 400 Francs par mois, auquel est ajouté celle du régime complémentaire de 200 Francs par mois. En multipliant cette pension mensuelle totale de 600 Francs par 12 mois, puis par le nombre de 700 000 bénéficiaires potentiels, elle arrive à une somme totale de 5 Milliards de Francs, soit environ la moitié des 9,64 Milliards avancés par le CNPF. Il est écrit dans le document de la CGT qu'il s'agit « sommes astronomiques annoncées par le CNPF ». Puis, la même méthode est appliquée au chiffre proposé par le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale de « Mr Boulin ». Selon ceux-ci, si les revendications de la CGT et de la CFDT concernant les retraites étaient satisfaites, le taux cotisation devrait passer de 8,75% en 1971 à 36% en 1975, soit un facteur de 4,10. Le document de la CGT propose alors d'appliquer cette hausse à l'année 1971, car étant

« dans l'impossibilité de calculer d'une façon précise et sérieuse ce que sera la masse des salaires en 1975 et par conséquent les recettes ». Pour 1971, les prévisions de recettes du régime générale de Sécurité sociale sont de 15,572 Milliards de Francs. En multipliant cette somme par 4,10 et en la divisant par le nombre de bénéficiaires étant donné l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, soit 4 millions de personnes, la CGT arrive au chiffre d'une retraite annuelle de 15 961 francs, ce qui correspond à 1 330 francs par mois. La CGT termine cet examen du chiffrage du gouvernement par le chiffre de 100 Milliards également avancé, et qui, selon la CGT, permettrait « de donner à peu près la même somme à 6 millions de personnes » et non plus aux 4 millions suite à la multiplication du taux de cotisation par 4,10. « Non, tout cela n'est pas sérieux ! » est-il ainsi écrit dans le document à propos des chiffres du gouvernement. A la différence du gouvernement et du patronat, mais aussi de la CDFT, la CGT n'avance pas de chiffrage public. Elle le justifie en écrivant dans ce document que :

« nous sommes des gens sérieux. L'incroyable complexité de la législation vieillesse en France, sans doute la plus compliquée au monde, le nombre et la diversité extrême des différents régimes de retraites et surtout l'absence totale de statistiques sérieusement détaillées et différenciées interdisent tout calcul précis ».

Annexe 2 : la sécurité sociale dans les modèles macroéconomiques au cours des années 1970

Cette justification des effets de la politique de désinflation compétitive repose au Commissariat Général au Plan sur l'usage de modèles. D'une certaine manière, l'efficacité de la désinflation compétitive à réduire le chômage existe dans ces modèles, où les modélisateurs placent depuis les années 1970 une relation économique entre baisse des taux de cotisation et hausse des exportations. Il est alors possible de lire la position du Plan en 1983 à partir des modèles macroéconomiques qui y sont utilisés comme autant de ressources argumentatives à l'appui de la nouvelle politique de l'emploi. Ces modèles occupent une place de plus en plus importante dans l'élaboration des scénarios macroéconomiques depuis le VI^{ème} Plan, qui suscitent certaines critiques récurrentes, comme l'indique Bruno Jobbert (1981) à propos des VI^{ème}, VII^{ème} et VIII^{ème} Plan (1981 pp111-112) :

« Les services non-marchands ne sont pris en compte que comme des coûts, des dépenses des administrations. "Tout accroissement de la production d'un service non-marchand est ainsi un obstacle à la productivité des entreprises et/ou une réduction du niveau de vie des ménages, sans qu'apparaisse en contrepartie un avantage mesuré" (Bruhnes1980 p887).

Aucun outil ne permet d'évaluer la contribution des services soit à la satisfaction des exigences des individus soit à la productivité de l'économie ».

Cette méconnaissance des effets des services non-marchands, mais aussi des transferts sociaux effectués par la Sécurité sociale résulte de la priorité politique accordée à l'industrie et à la main-d'œuvre issue des années d'après Seconde Guerre mondiale (cf. Chapitre I,I.). Dans les années 1970 et au début des années 1980, cette faible priorité persiste. Un modèle nommé Sphinx en cours de développement à l'Insee vise précisément à combler la lacune de la méconnaissance d'une part de la distribution de l'argent des transferts sociaux selon différentes catégories de population, et d'autre part de la manière dont elles l'utilisent. Bernard Brunhes relate « Des progrès peuvent être aujourd'hui espérés en France en la matière grâce à l'élaboration du modèle SPHINX, qui consiste pour l'essentiel en une ventilation par catégorie socioprofessionnelle des comptes des ménages tels qu'ils ressortent de DMS. La poursuite des efforts en cours devrait permettre d'associer aux projections de DMS des comptes désagrégés. Restera ensuite à examiner les rétroactions possibles sur les équilibres économiques » (Brunhes 1980 p890): .

Toutefois, les statistiques sur les dépenses sociales et leurs effets continuent de manquer, par faute de personnel formé à la collecte des statistiques sociales et de moyens. Le conseiller d'Etat Jacques Fournier écrit un article intitulé « quelques réflexions sur la planification sociale » (cité par Bunhes⁵²⁰) où il déplore ces faibles moyens « combien de mois de travail sont dépensés dans notre organisation économique, pour étudier le marché des dentifrices ou des déodorants ? » demande-t-il pour souligner le peu de poids accordé aux statistiques sociales dans le système statistique de l'Insee.

Le modèle DMS, fréquemment utilisé dans les travaux du VII et VIIIème Plan, intègre des effets des hausses des taux de cotisations et des hausses de prestations. Les hausses de prestations ont des effets sur la consommation des ménages, sur la production et sur l'emploi. Mais ces effets sont amenuisés au cours du temps. Les modélisateurs en perçoivent une baisse à mesure que l'économie française s'ouvre et est concurrencée plus fortement au sein de secteurs exposés aux

⁵²⁰ Sans date citée.

produits des entreprises étrangères. A mesure que le temps passe, les hausses de prestations sociales impliquent une hausse des importations. La même relation se retrouve inversée pour les taux de cotisations. Les variantes qui abaissent les taux de cotisations produisent de plus en plus d'effets sur la production et sur l'emploi à mesure que l'économie française s'ouvre à la concurrence internationale et que cette dernière augmente. En ce qui concerne les transferts sociaux, la méconnaissance de l'usage de l'argent reçu par les ménages conduit à ne les considérer que par rapport à leur effet sur les coûts de production. Bernard Brunhes écrit ainsi :

« Les transferts sociaux n'apparaissent eux aussi dans les modèles que sous leur aspect négatif : il s'agit de cotisations prélevées sur les entreprises ou les ménages et qui pèsent donc sur le coût salarial et, finalement, le coût de production des entreprises. Les sommes ainsi recueillies sont ensuite redistribuées, et accroissent les revenus des ménages. Mais les modèles macroéconomiques ne retenant en général qu'une seule catégorie de ménages, l'utilité de ces transferts n'apparaît en aucune façon. En revanche, la recherche d'une meilleure compétitivité des entreprises, ou d'un niveau d'autofinancement suffisant incite à réduire les cotisations – ou du moins à freiner leur progression – et donc les transferts. » (Brunhes 1980 p889)

A suivre ce raisonnement, cela signifie qu'une hausse des taux de cotisation de retraite pour augmenter le niveau des retraites n'est pas prise en compte autrement que par une hausse du coût du travail et une baisse de la compétitivité des entreprises, sans appréhender les conséquences en termes de consommation de produits issus de différents secteurs de l'économie française ou du reste du monde. « Ainsi les modèles macroéconomiques mesurent mal l'impact économique des préoccupations sociales, telles que l'amélioration du système de santé, la sauvegarde des régimes de retraite, la politique familiale ou la réhabilitation de logements sociaux » (Ibid. p885).

D'une certaine manière, le lien négatif entre hausse des cotisations sociales et hausse du chômage se retrouve déjà dans les modèles macroéconomiques de planification, comme le souligne Robert Boyer (1976) à propos de ceux déjà utilisés dès les années 1960. En 1982, cette situation existe toujours alors qu'un économiste en poste à la Direction de la prévision, écrit sous un nom d'emprunt, Julien Delarue, un article intitulé « que peuvent apporter les modèles de prévision à la définition d'une " politique économique de gauche " ? ». Il critique ces modèles de prévision macroéconomiques de la manière suivante :

« Il n'y a pas d'idée essentielle en plus dans les grands modèles et la combinaison de (...) six mécanismes de base permet de comprendre l'essentiel de leurs propriétés. On peut même condenser ces six mécanismes en une « règle d'or de la macroéconomie » qui s'énonce ainsi : *Toute relance voit ses effets bénéfiques sur l'emploi largement rognés par la dégradation du commerce extérieur et par le ralentissement de l'investissement induit par la baisse du taux de profit.*

Cette règle admet un corollaire évident qui est que la seule solution efficace pour lutter contre le chômage consiste à faire baisser le salaire réel. Il est vrai que cette règle ne s'applique pas intégralement, en ce sens que les multiplicateurs de dépenses publiques continuent à être expansionnistes, conformément aux schémas keynésiens qui inspirent ces modèles. Cependant, tout se passe comme si, dans une conjoncture de crise, des modèles keynésiens tendaient à produire des propriétés « classiques » de plus en plus tranchées : l'idée qu'il faut baisser le salaire réel ramène en effet aux théoriciens pré-keynésiens tels que Rueff ou Hayek que les « nouveaux économistes » ne font que recopier. »

Ainsi les modèles macroéconomiques du tournant des années 1980 contiennent l'idée selon laquelle les investissements proviennent des hausses de profits plutôt que de la demande des ménages. Cette relation économique indique un choix des modélisateurs qui conduit à ce que « les conclusions que l'on tire des simulations sont accentuées par les mécanismes du modèle selon lesquels l'investissement dépend plus des profits que de la demande anticipée » (Brunhes 1980 p887). Ce choix des déterminants de l'investissement renvoie à l'usage croissant, par les experts de l'administration, de savoirs inspirés de courants de pensée post-keynésiens plutôt que keynésiens. Les éléments de cette politique économique se retrouvent dans le rapport final du VIII^{ème} plan de 1983, dont le contenu est contrôlé par le gouvernement⁵²¹.

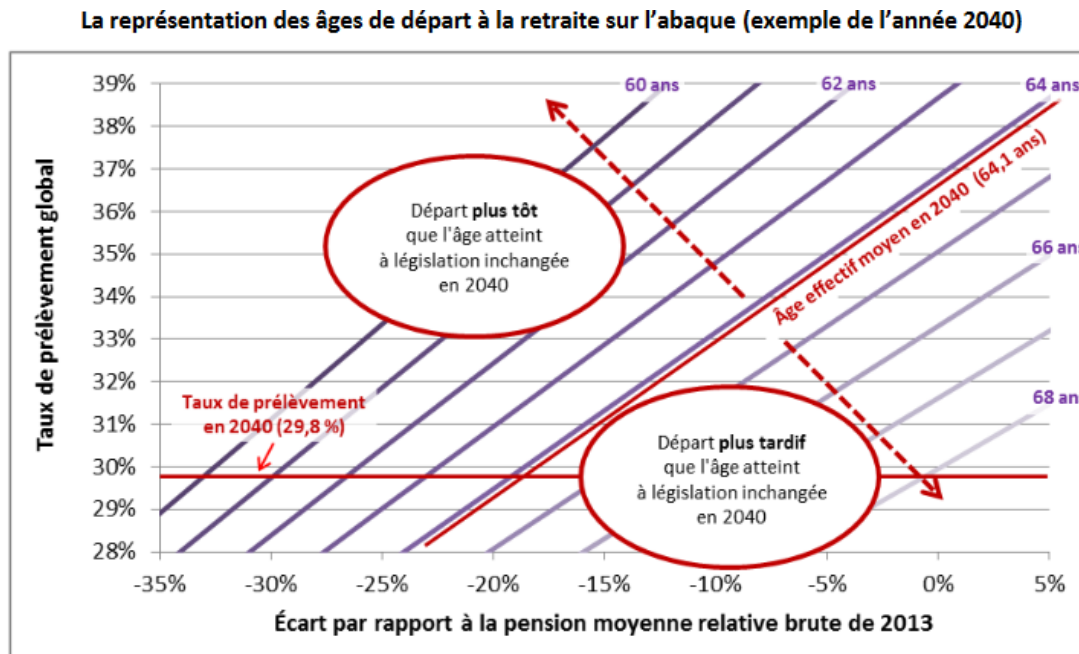
⁵²¹ La production d'expertise et de scénarios d'expertise du Plan dispose d'un degré d'autonomie gouvernementale qui n'est pas uniforme. Les rapports de commissions spécifiques ou des différentes commissions ont ainsi une liberté de contenu encadrée par le travail des rédacteurs des rapports, majoritairement membres de l'administration. En revanche, le rapport final du Plan, qui est voté sous forme d'une loi de Plan, est contrôlé beaucoup plus étroitement par le gouvernement.

Annexe 3 : le triangle maudit des retraites (par qui ?)

Lier problématiques et circuits financiers permet de faire une généalogie du champ des possibles du financement de la retraite. Le cadre de financement s'est ainsi réduit à mesure que le virage assurantiel a progressé.

En 1990, Denis Kessler (Kessler 1990) évoquait le triangle maudit des retraites dans son introduction au numéro spécial d'Economie et statistique sur les retraites. La référence à ce triangle maudit est fréquente tant dans la presse que dans les articles scientifiques. L'abaque du COR reprend sous une autre forme ce graphique. Il s'agit d'une représentation graphique des conditions d'équilibre selon la pension moyenne, l'âge effectif moyen de départ en retraite et le taux de cotisation des retraites que l'image suivante reprend (COR 2015 p5) :

Illustration n° 6.1 : abaque du Conseil d'Orientation des retraites



Source : COR, 2015 p5

Par la sociologie historique qu'elle livre, notre thèse permet de contextualiser cette géométrie des contraintes des réformes des retraites. En effet, le « triangle maudit » des retraites est devenu depuis la réforme de 1993 une sorte de

segment « maudit » : le taux de cotisation est toujours présenté dans cette mise en forme des contraintes des réformes. Il fait aussi partie de l'abaque du COR, mais la place qui lui est accordée dans les réformes est plus figurative qu'instrumentale. En revanche, il est devenu instrumentable pour la politique de l'emploi. Ainsi le taux de cotisation passe au fil des années 1990 d'un instrument de politique des retraites (et plus largement de la sécurité sociale) à un instrument de la politique de l'emploi, par les exonérations de cotisations sociales.

Mais le triangle des retraites succède à d'autres formes que notre thèse a mis en lumière. Ainsi, au cours des années 1950 et jusqu'en 1967, l'argent qui est versé vers les retraites provient des flux d'argent orientés par les variables suivantes : dépenses de santé, taux de cotisations des assurances sociales, fiscalité et impôts, âge minimal de départ en retraite, durée de cotisation, transferts depuis la caisse d'allocations familiales, subventions du Trésor, avances et prêts de la CDC. Il se dessine ainsi un dodécagone des retraites. Cette forme géométrique est représentée par 11 points reliés par 12 côtés. Cette profusion de variables permet de contextualiser les discours sur les triangles maudits. Plutôt que de représenter un dodécagone nous en présentons une lecture dans le tableau suivant, qui indique selon les périodes les variables qui sont instrumentables pour les gouvernements et l'administration.

Tableau n° 6.1 : évolution des variables d'augmentation des recettes et de compression des dépenses entre 1950 et 2020 selon leur caractère (non)-instrumentable

	Augmentation des recettes							Compression des dépenses					
	taux de cotisation salariale	taux de cotisation patronale	transferts depuis la caisse d'allocations familiales	Fiscalité : impôts et taxes	Transferts, avances et prêts du Trésor	Transferts, avances et prêts de la CDC	Transferts pour validation d'autres caisses (CNAF, UNEDIC)	Prêts des marchés financiers	Dépenses de santé	Indexation	Durée de cotisation	Age de départ en retraite	Sortie des dépenses dites non-contributives
[1950-1967]													
[1967-1980]													
[1980-1993]													
[1993-2005]													
[2000-2020]													

variable instrumentable
 variable non instrumentable

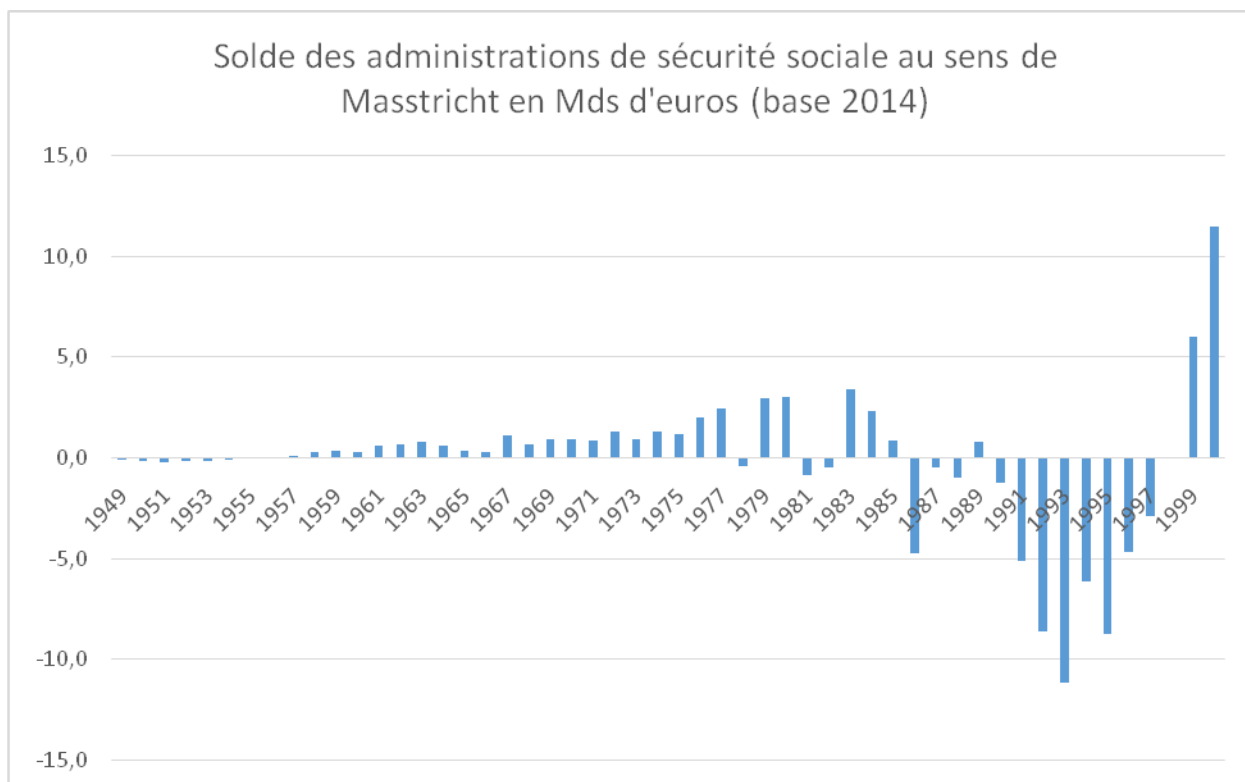
Le "triangle maudit" des retraites

La lutte au sein de l'administration au cours des années 1960 débouche sur les ordonnances Jeanneney de 1967. Ses promoteurs délégitiment les avances du Trésor ou les transferts venant de la caisse des allocations familiales, sans parvenir à faire passer leur interdiction dans la loi. Ces ordonnances séparent toutefois les taux de cotisations de la caisse

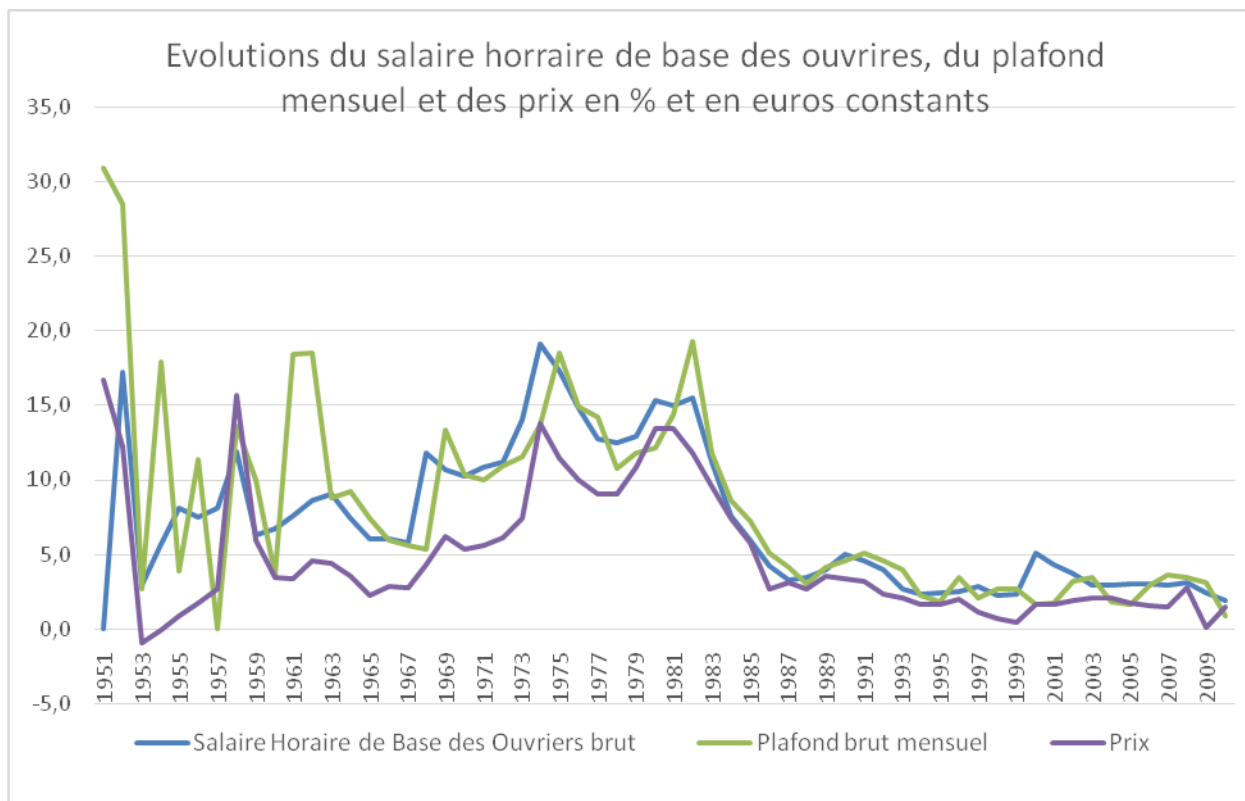
d'assurances sociales en deux, et les dépenses de santé ne constituent plus une variable pesant sur les dépenses de santé à court terme. Mais les transferts depuis la caisse d'allocation familiale vers celle de la caisse vieillesse et les transferts de l'Etat se poursuivent. L'heptagone des retraites est transformé en hexagone des retraites. De plus, à partir des années 1970, la CNAF verse de l'argent à la CNAV au titre des cotisations pour majoration d'enfant. L'Unedic fait de même. Ainsi entre 1967 et le tournant des années 1980, les différentes variables du schéma ci-dessus servent à amener de l'argent dans la caisse vieillesse pour financer les dépenses de retraite. Depuis ce tournant des années 1980, les taux de cotisations patronales ne sont plus modifiés. Il s'agit donc toujours d'un hexagone au cours des années 1980, mais seul le taux de cotisation vieillesse fait désormais partie des variables actionnables pour financer les dépenses des retraites. Puis l'hexagone des retraites est réduit à un à pentagone à partir des années 1990, avec la fin des hausses de taux de cotisations salariés et celle des subventions et avances du Trésor, alors que des recettes fiscales comme la CSG ou certaines taxes financent les dépenses du Fonds de Solidarité Vieillesse. Puis les dépenses dites non contributives dont celles du minimum sont sorties du budget de la CNAV, en 1993, ce qui représente une baisse de ses dépenses d'environ 20%. Avec la fin du financement des avances exclusivement par la CDC au cours des années 2000, les retraites redeviennent inscrites dans un hexagone par l'ajout du financement par les marchés financiers.

En revenant à l'expression du « triangle maudit » des retraites, il est à présent possible de signaler qu'il n'est pas « maudit » en soi, mais qu'il est « maudit » par certains acteurs. Il s'agit alors d'une manière de problématiser les retraites et de proposer une solution de son circuit financier tel qu'ils le souhaitent. L'approche par les circuits nous permet ainsi de repérer des écarts entre ce que des acteurs disent du circuit et son organisation. Elle permet ainsi de ne pas prendre pour argent comptant cette vue du « triangle maudit » des retraites. Enfin, elle permet d'identifier les multiples canaux par lesquels des acteurs peuvent essayer de faire évoluer des circuits par l'ajout de flux, la réorganisation de leurs branchements ou leur mise en crise.

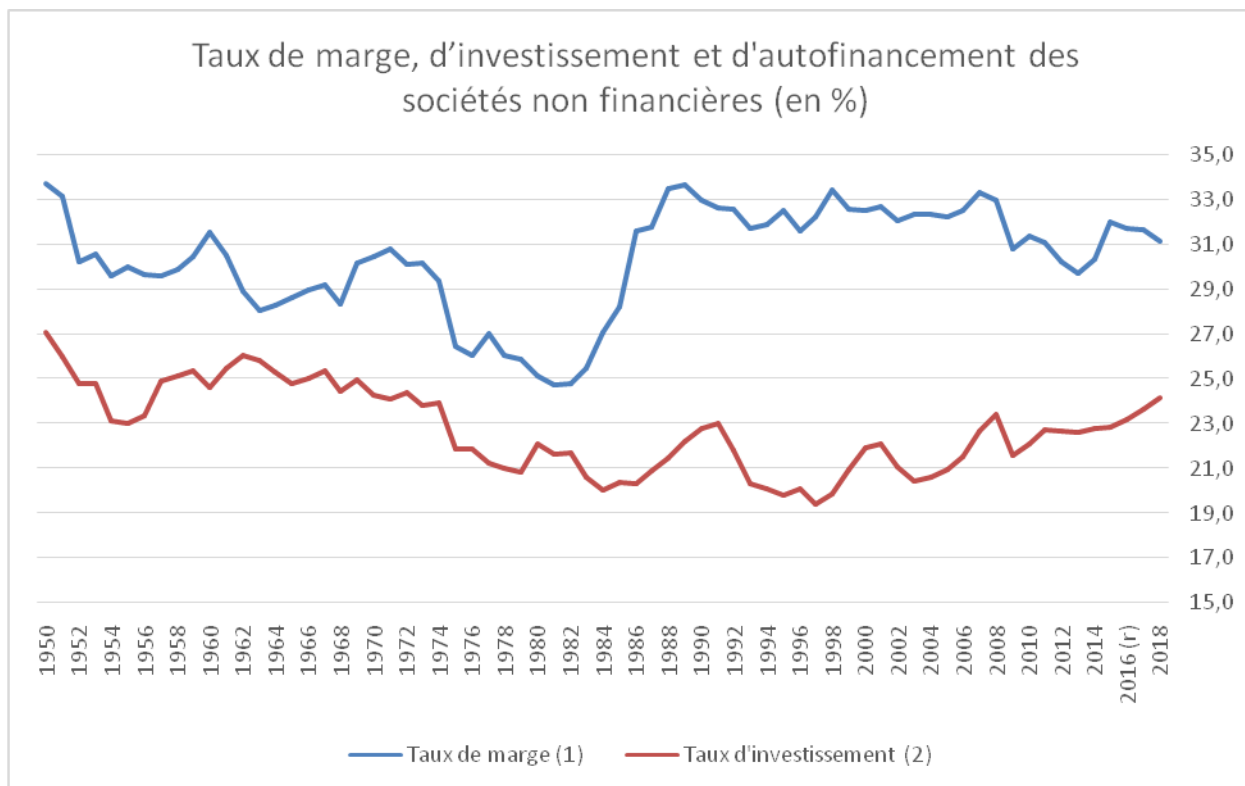
Annexe 4 : graphiques relatifs aux évolutions de la population, de la valeur ajoutée, des cotisations



Source : INSEE



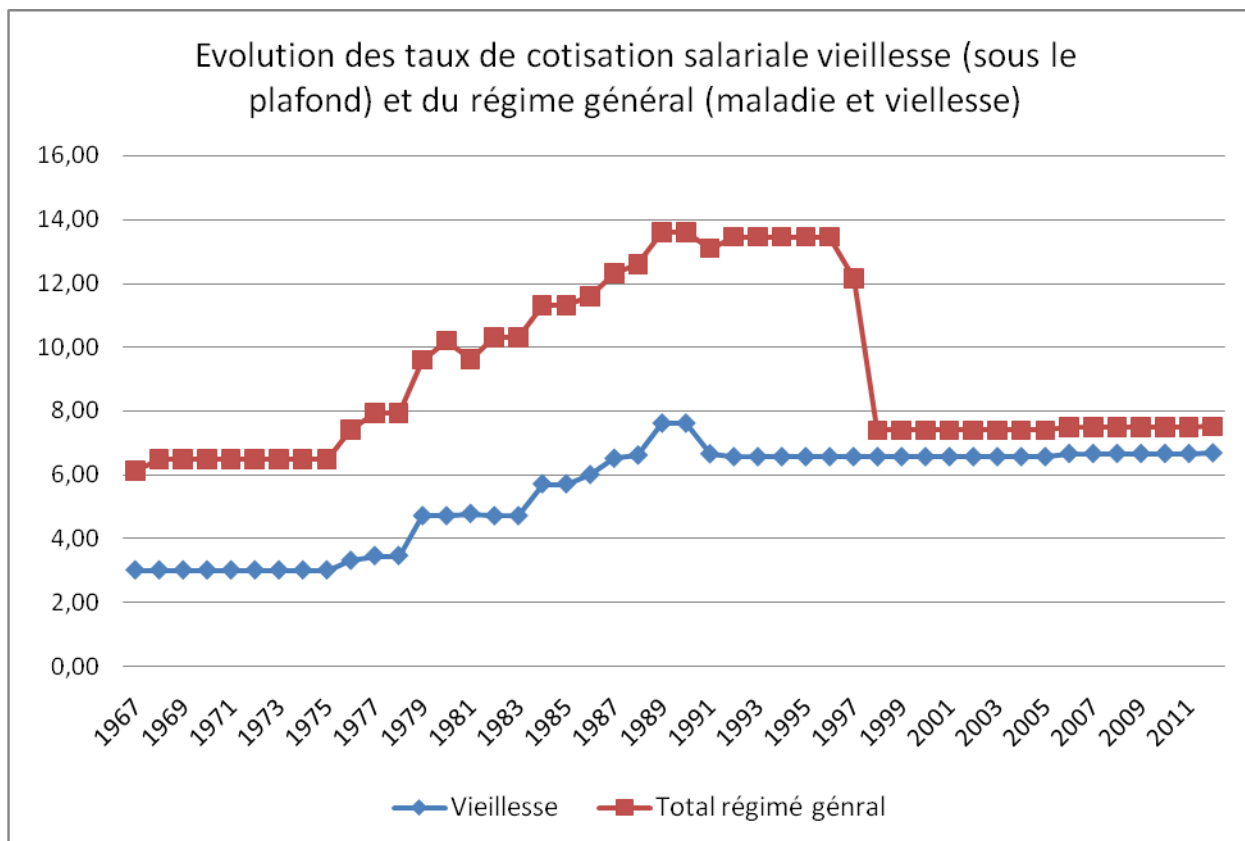
Source : INSEE



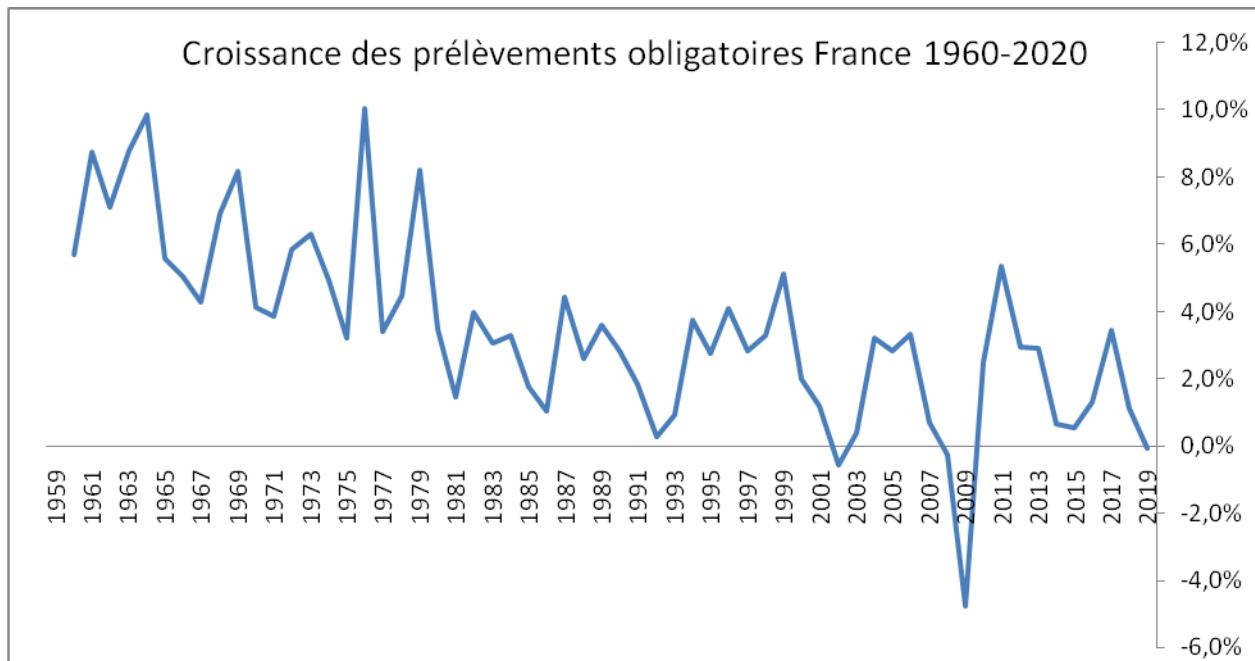
(1) : excédent brut d'exploitation (EBE) / valeur ajoutée brute (VA).

(2) : formation brute de capital fixe (FBCF) / valeur ajoutée brute (VA).

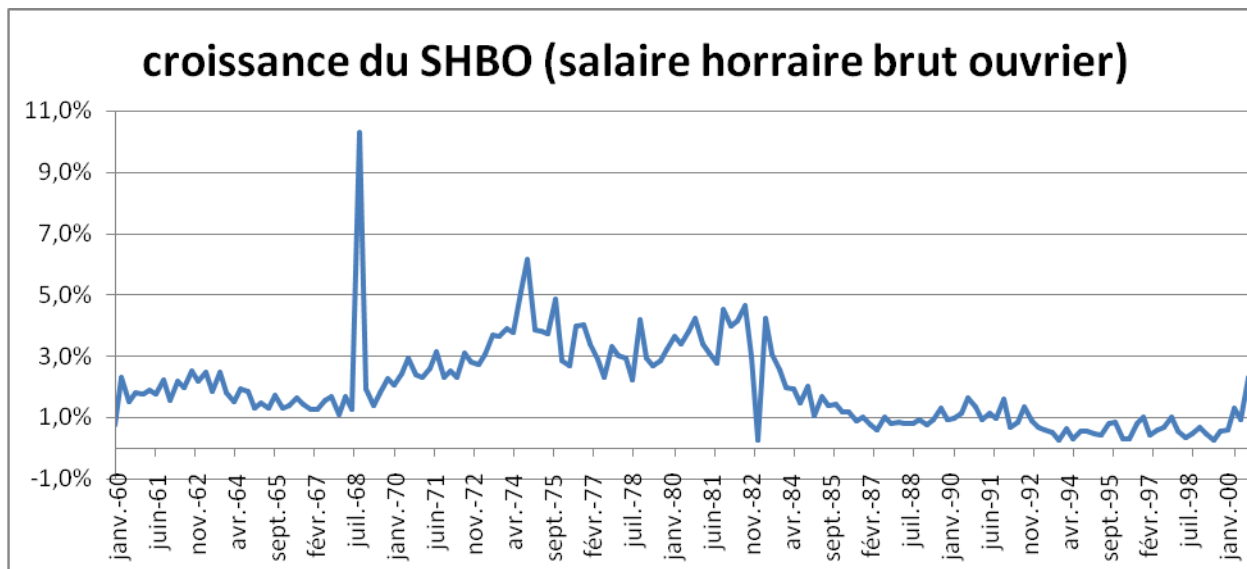
Source : INSEE



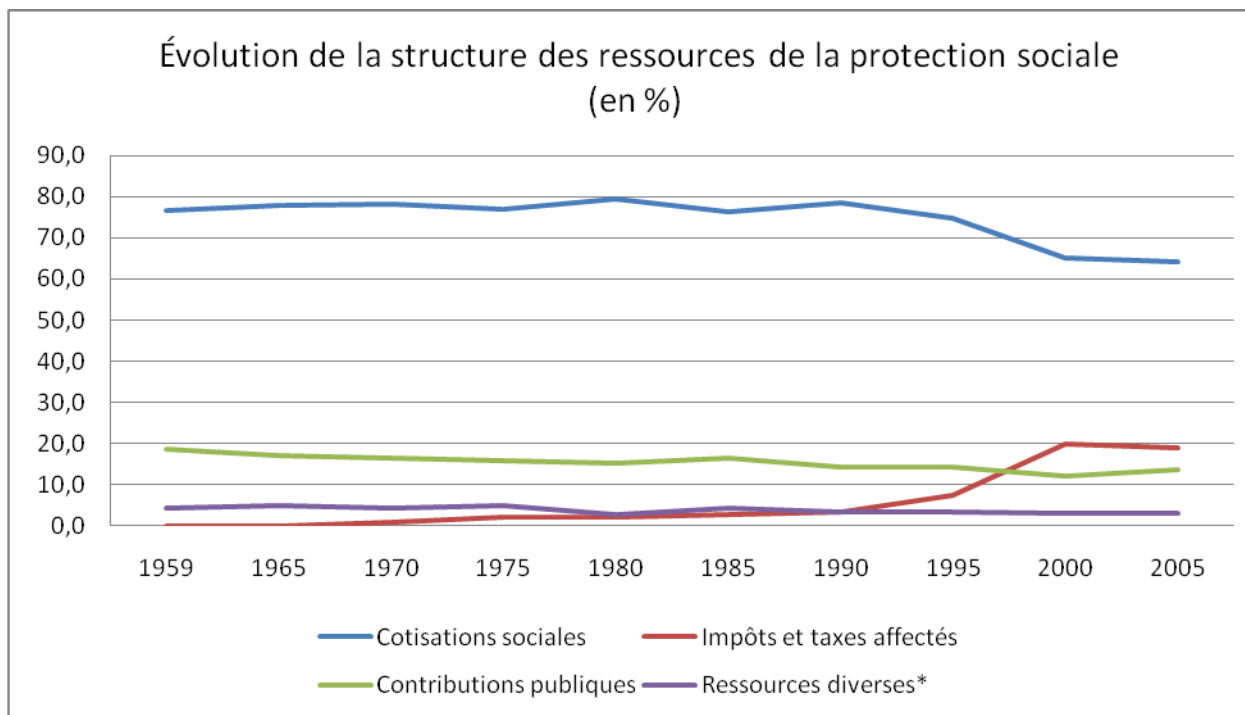
Source : INSEE



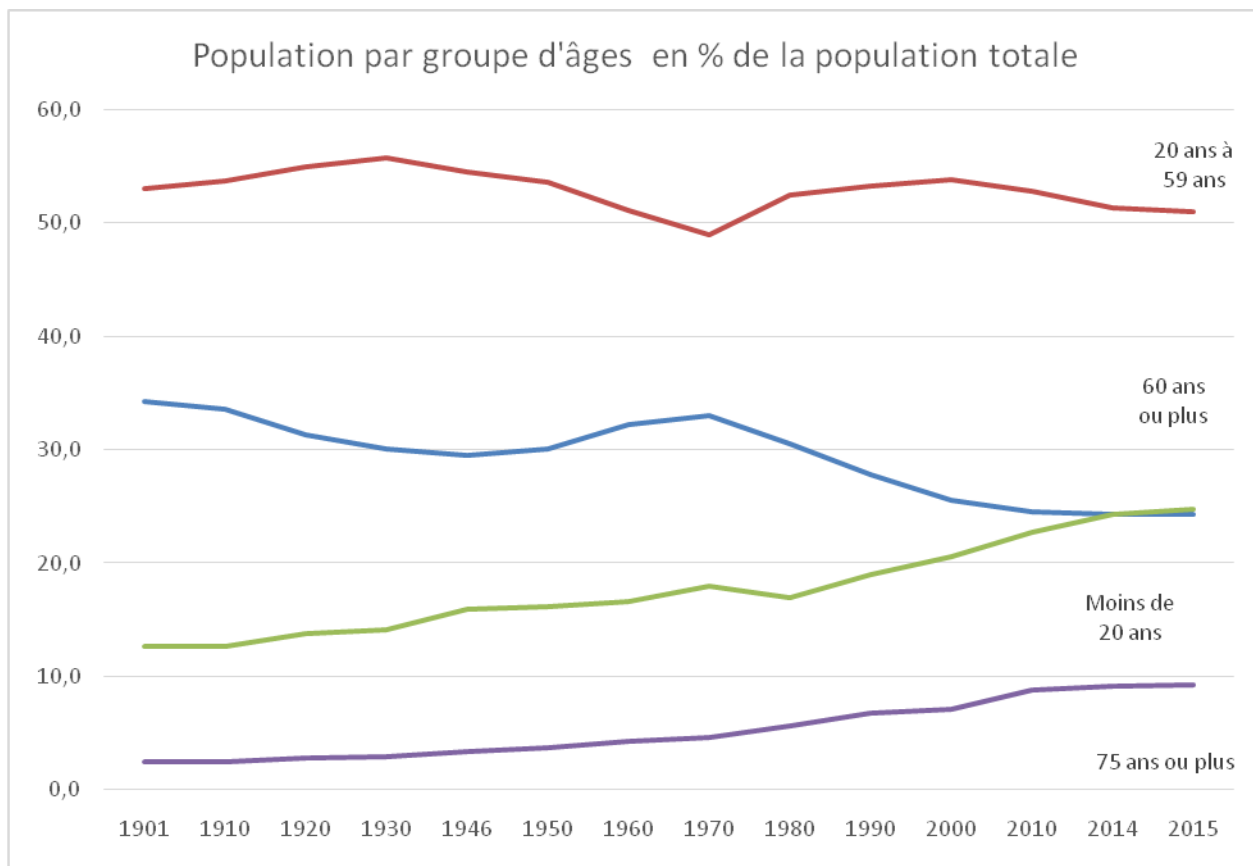
Source : INSEE



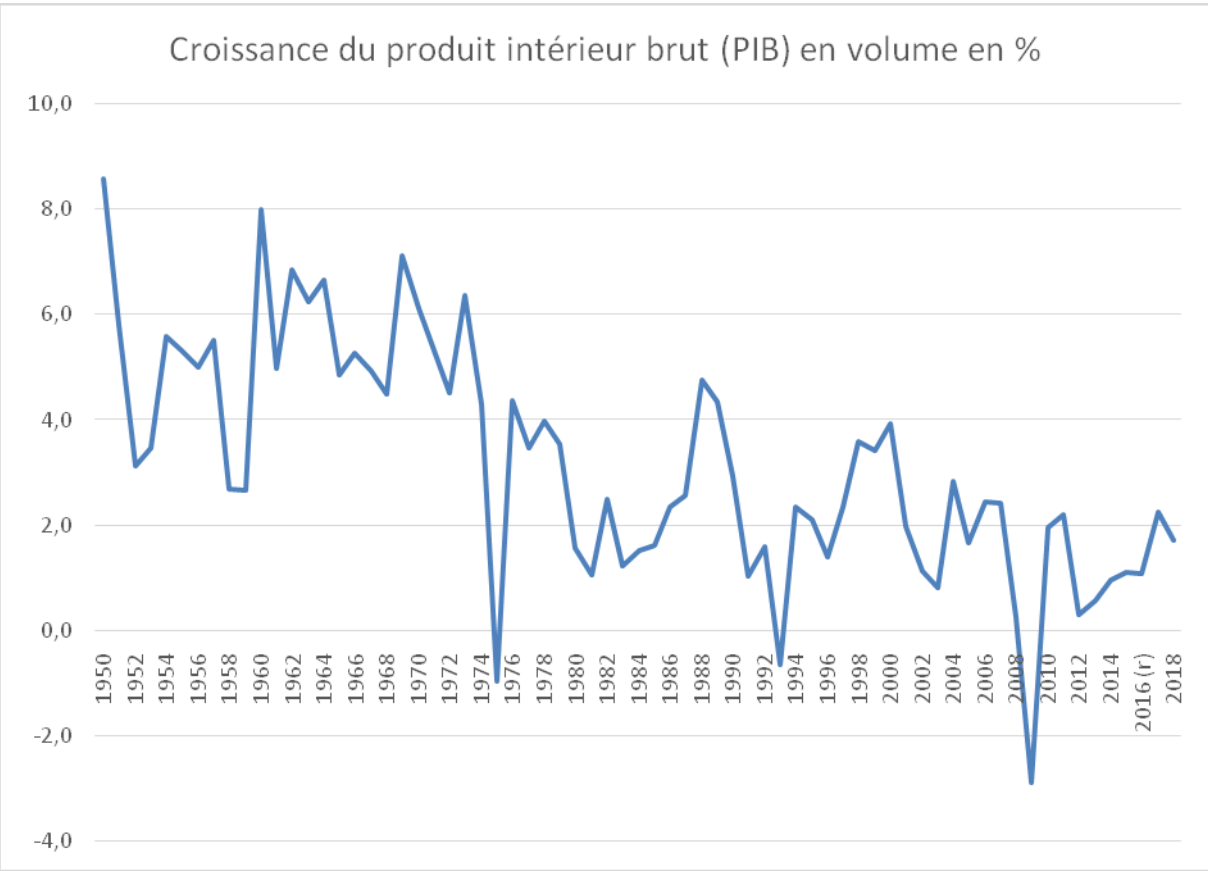
Source : INSEE



Source : INSEE

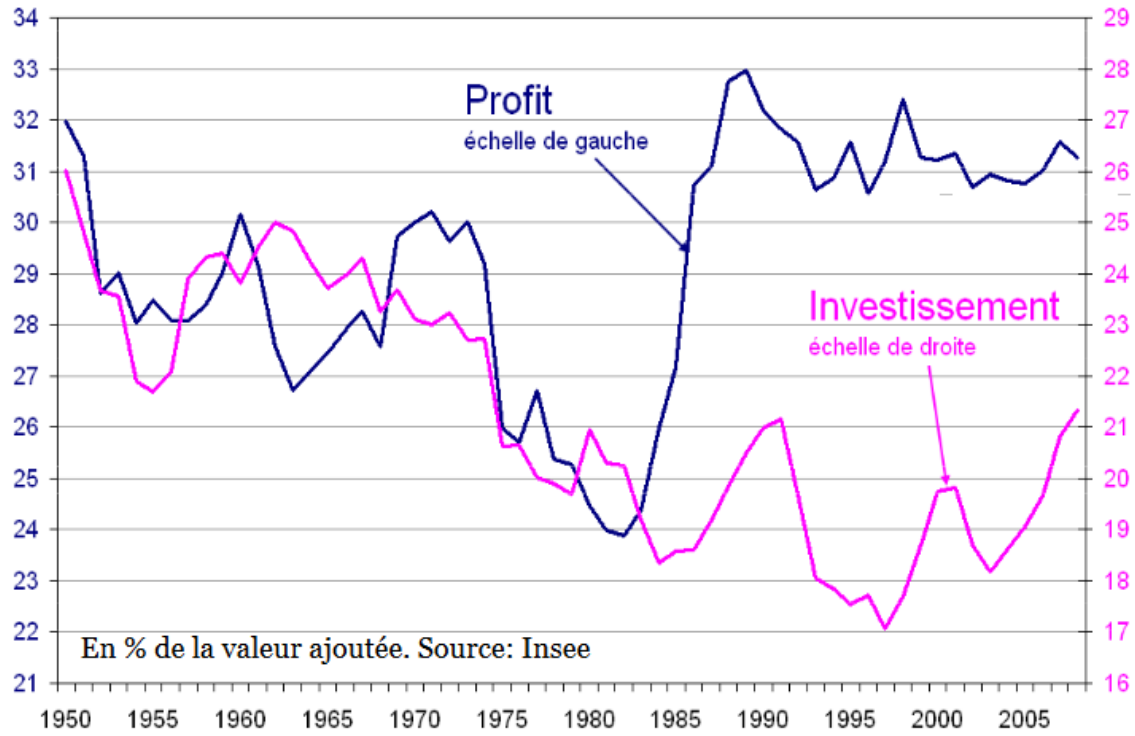


Source : INSEE



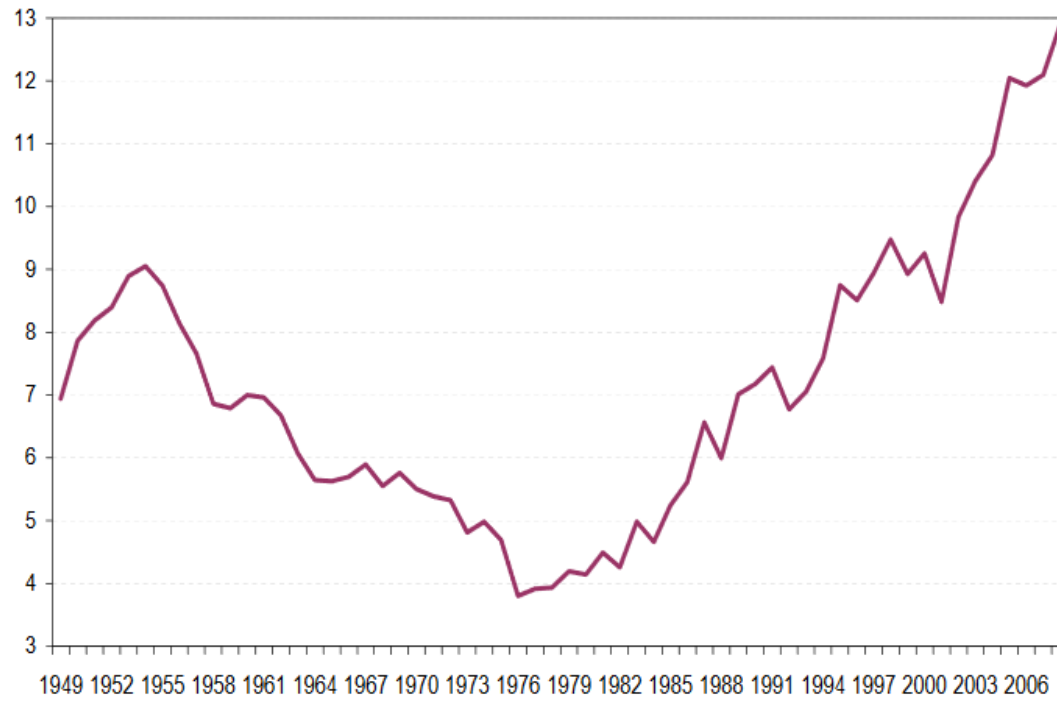
Source : INSEE

L'investissement des entreprises ne suit plus leur profit France 1950-2008

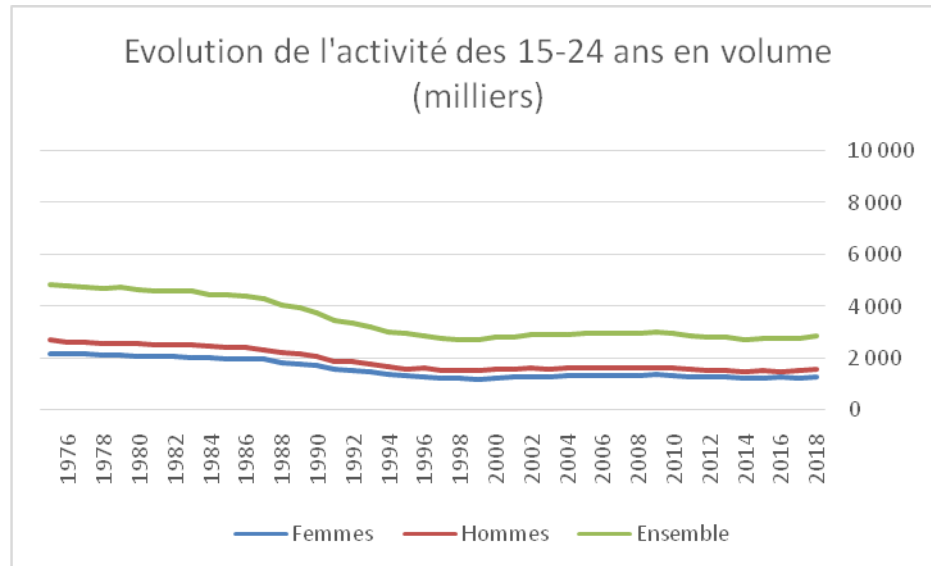


Source : Husson 2010

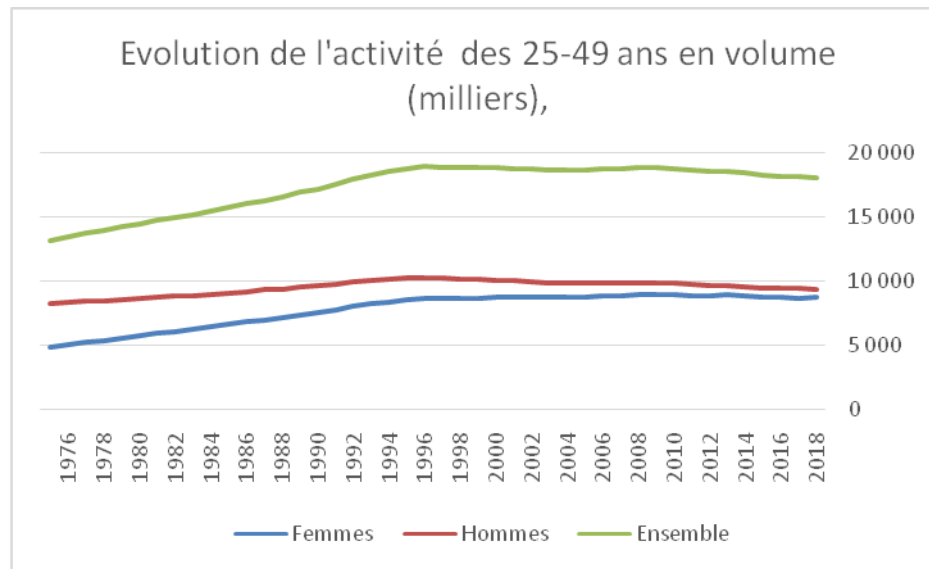
Dividendes nets en % de la masse salariale France 1949-2008



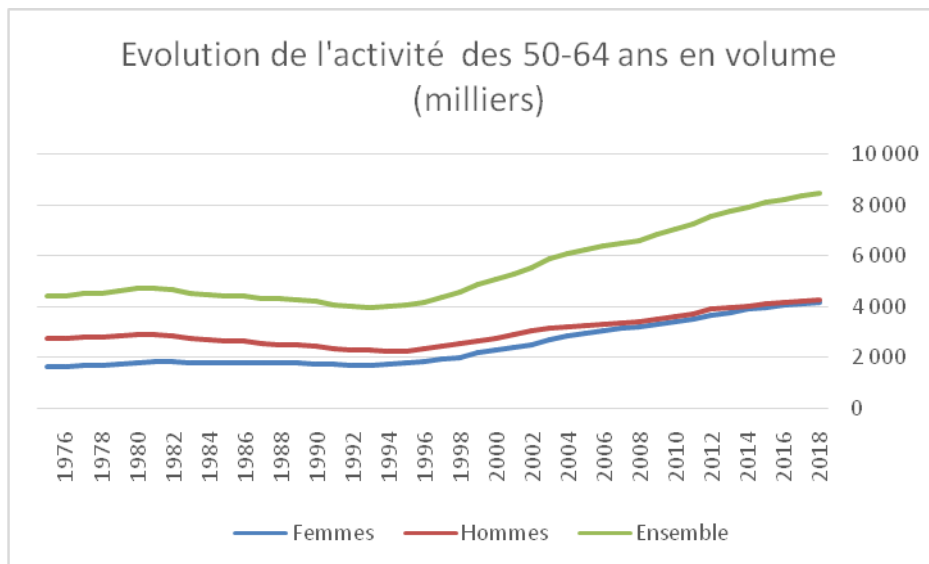
Source : Husson 2010



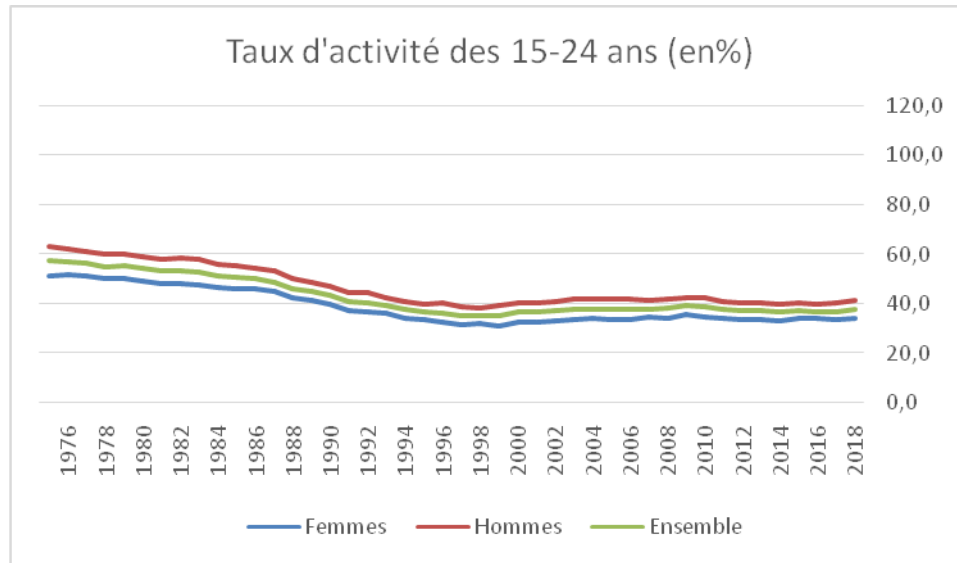
Source : INSEE



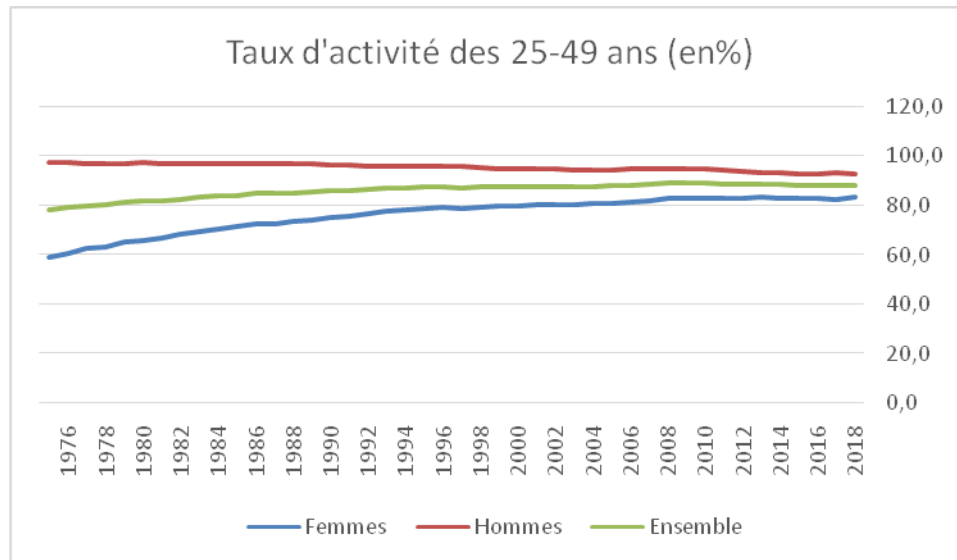
Source : INSEE



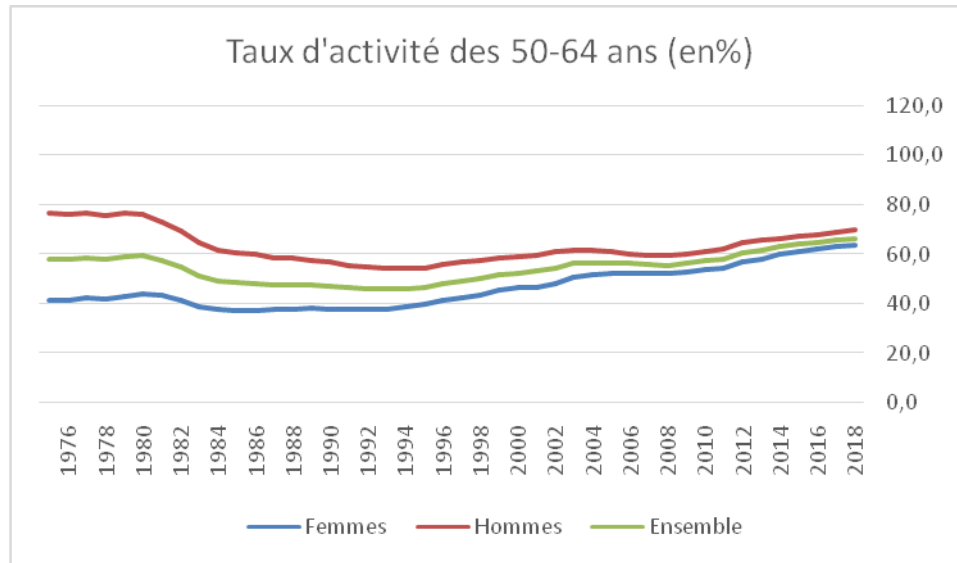
Source : INSEE



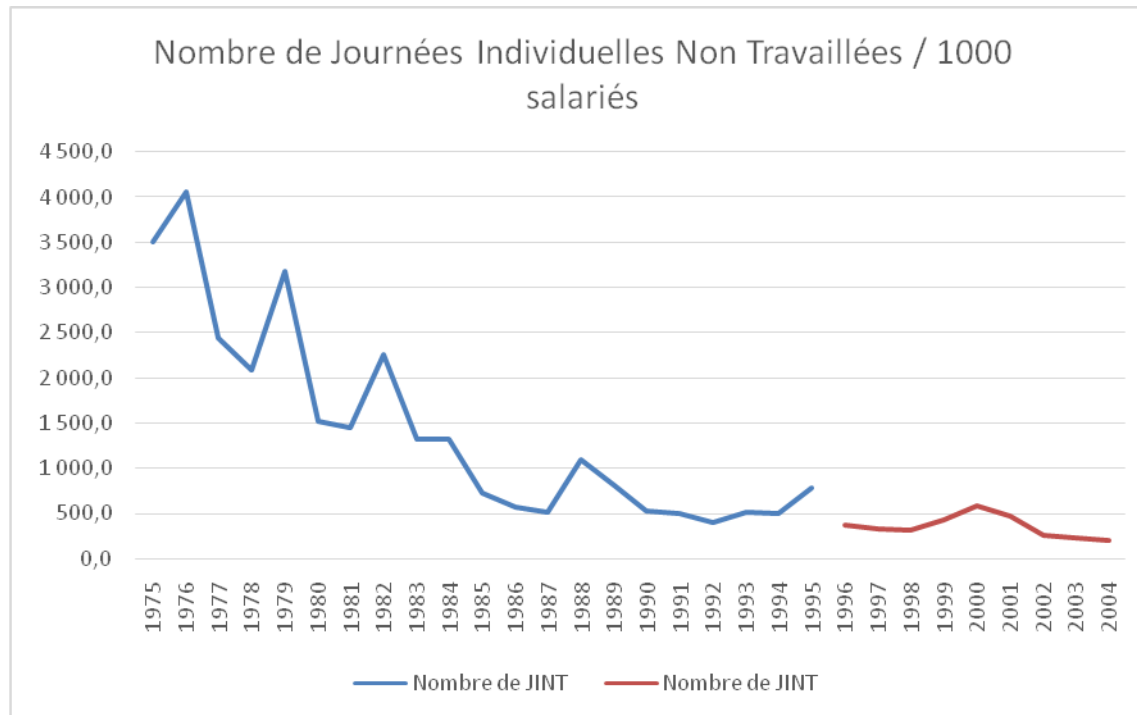
Source : INSEE



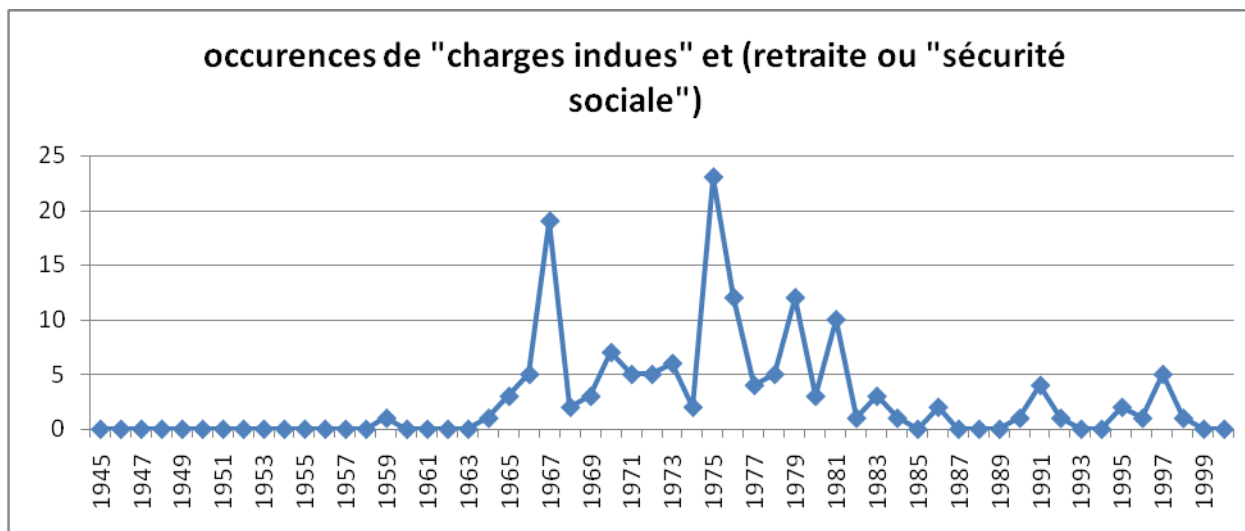
Source : INSEE



Source : INSEE

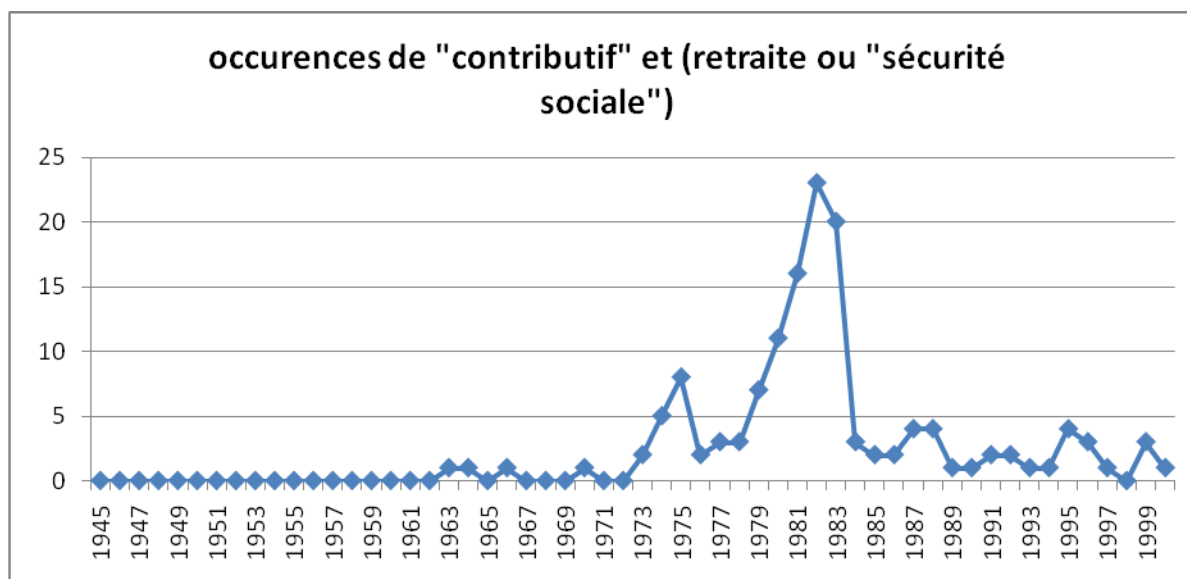


Source : DARES



Source : articles du Monde

NB : le « pic » observé en 1966 correspond au moment où la sécurité a d'importants besoins de financement.



Source : Le Monde

NB : il est intéressant de noter la baisse d'intensité du débat sur les « charges indues » (cf. graphique précédent) au milieu des années 1970, et l'importance prise par celui sur le « contributif » à partir de cette période jusqu'en 1985.

Annexe 5 : le départ de Nicole Questiaux du gouvernement et de son remplacement par Pierre Bérégovoy : surinterprétation d'une source journalistique par la littérature ?

Le remplacement de Nicole Questiaux par Pierre Bérégovoy tient en plus des différences de positions sur la politique économique à mener à des relations d'inimitiés nées de la nouvelle manière de gouverner portée par Nicole Questiaux. Celle-ci entendait ainsi associer le plus possible les syndicats aux décisions gouvernementales notamment en leur communiquant les projets du gouvernement avant les journalistes. Jean-Pierre Dumont, qui est alors le journaliste du Monde spécialisé sur les retraites depuis les années 1960 paraît ne pas apprécier ce changement de priorité dans l'accès aux projets de la ministre. Nicole Questiaux relate, comme Yannick Moreau, le « mauvais coup » qu'aurait joué ce journaliste à Nicole Questiaux, en tronquant une partie de ses déclarations. Selon lui, elle aurait dit « je ne suis pas le ministre des Comptes », phrase d'ailleurs reprise dans la presse d'alors⁵²² et dans la littérature (Palier 2005 p179 Bec 2014 pp 202-203, Viguier 2020 Chapitre 6 : 26, Jobert et Théret 1994 p61), pour symboliser le changement de priorité entre Nicole Questiaux, dépensière, et Pierre Bérégovoy, rigoureux. En fait, Nicole Questiaux aurait déclaré⁵²³ qu'elle n'était pas le ministre des comptes, mais avant tout le ministre de l'emploi (Entretien) :

« Ce qui était mieux pendant toute notre période, c'est que les partenaires des discussions ont eu beaucoup plus de documents qu'avant nous, qu'avant nous. C'est-à-dire, les syndicats repartaient avec des choses ... D'ailleurs ça m'a valu un conflit (...), qui, je ne sais pas si vous connaissez, ce n'est pas dans votre sujet, mais, en réalité, j'ai été très critiquée pour avoir dit que je n'étais pas le ministre des comptes

-ah oui, j'ai lu ça, dans un article...

-oui, critiquée au point que très probablement, c'est une des raisons pour lesquelles on n'a pas essayé de me retenir au gouvernement, puisque moi, je suis partie en juin 82. Mais c'est une histoire (inaudible) très amusante, très pittoresque. C'est-à-dire, moi j'ai ma concertation sur la retraite, et mon dada qui est : je donnerai les chiffres des finances, et leurs

⁵²² Deux articles du monde du 5 septembre 1981 mentionnent cette expression. Le Monde, 5 septembre 1981, 5 septembre 1981, « Favorable à des mesures globales pour améliorer la situation de la Sécurité sociale Mme Nicole Questiaux, refuse la dramatisation et la précipitation », et « Se dépenser sans compter... ».

⁵²³ Ce récit est confirmé par Yannick Moreau (Entretien 1).

dossiers, aux syndicats, avant de les donner à la presse, (...) comme gage que la gauche ne travaille pas comme la droite, vous voyez ... Je fais donc ça, et le dossier est refusé au spécialiste de la retraite au Monde qui s'appelait Jean-Pierre Dumont, qui était un grand spécialiste des retraites. Il rentre dans un accès de rage, il est absolument furieux. Furieux, furieux de ne pas avoir en *off* les syndicats, etc. Résultat, il fait partie des journalistes qui, quelques temps, peu de temps après : je suis à un déjeuner avec les journalistes, et je discute, et ils me disent : « mais enfin, avec toutes les mesures que prend le gouvernement, comment allez-vous les financer ? » Et moi je réponds : « écoutez, je vais vous dire une chose très intéressante : je ne suis pas le ministre des comptes ! Parce que, comme tous les ministres de ce gouvernement, je suis ministre de l'Emploi. Je voulais être très maligne, très subtile, je voulais leur dire : ma sécu sera financée par la reprise de l'emploi. J'étais, il faut jamais procéder comme ça en politique par allusion et semi-plaisanterie, puisque que, je voulais les mettre en boîte, mais résultat, c'est eux qui m'ont mis en boîte, puisque le soir, le Monde, sous la plume de mon Monsieur qui était vexé, titre : « Nicole Questiaux : je ne suis pas le ministre des comptes »

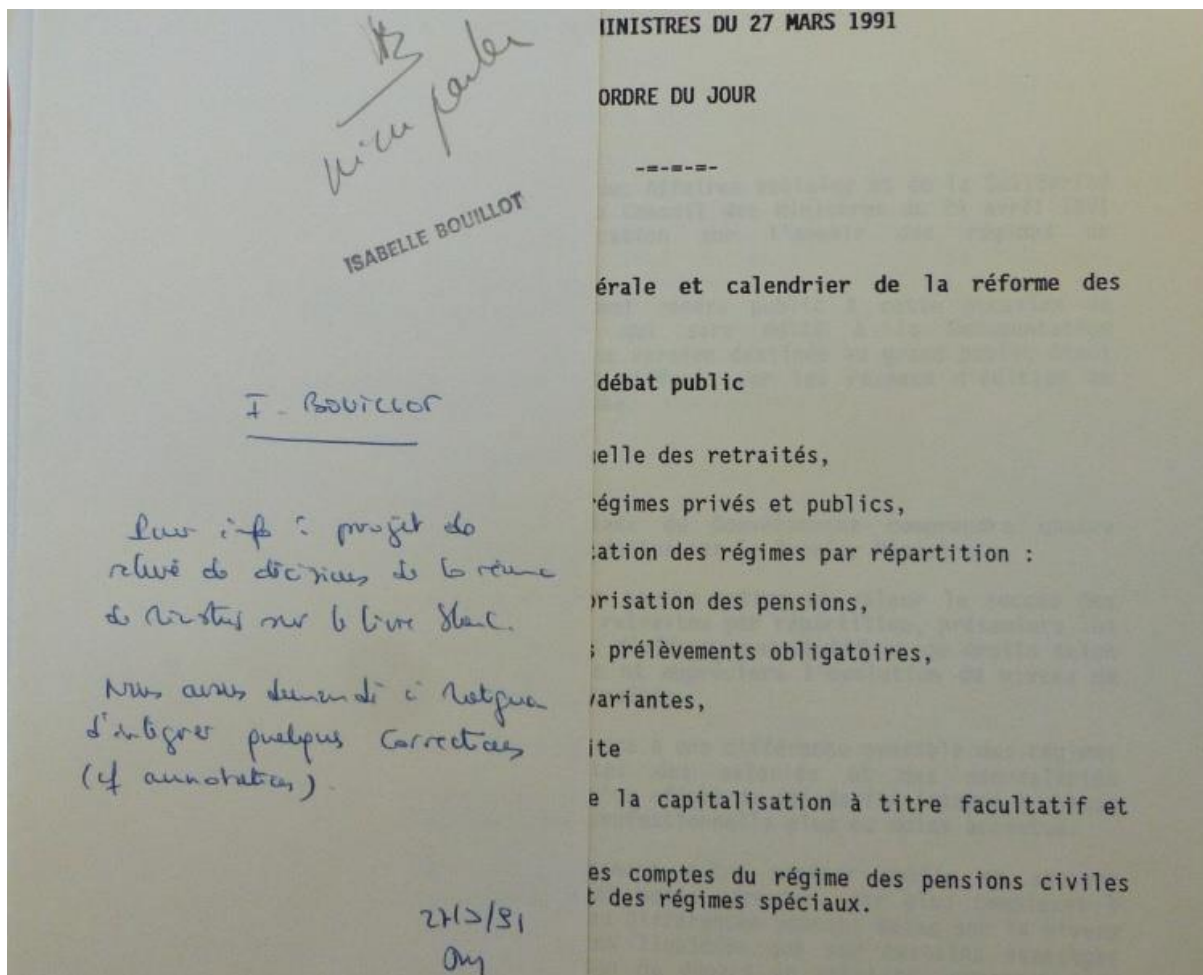
-il a retenu seulement une partie ...

-Ah, mais il a fait exprès. Il a fait exprès, il savait très bien que j'avais pas dit que je ne comptais pas, que ça ne coutait rien, il le savait parfaitement, c'est-à-dire le contexte, tout le monde que (inaudible), mais ça l'a amusé, et en plus, c'était dans le contexte de cette gauche qui avait fait beaucoup de choses et dont on se demandait, on arrivait, on arrivait au tournant à : est-ce qu'ils vont pouvoir financer ? Est-ce qu'ils vont pouvoir rester dans l'Europe ? Enfin ... le premier tournant, qui en réalité est en 82 et pas seulement en 83. Il y a déjà eu un coup d'arrêt, si vous voulez, sur les intentions, fin 82, avant mon départ, qui devait se concrétiser ensuite, dans le désir de rester en Europe en 83. Mais enfin, les premiers coups de semonce, les premières inquiétudes du gouvernement, datent déjà de 82. Donc il n'était pas étonnant que les journalistes trouvent intéressant de souffler sur le feu de : incapacité de financer. »

Annexe 6 : Intervention de la Directrice du budget Isabelle Bouillot visant à modifier un compte-rendu de réunion entre ministres

Les tentatives d'influence empruntent parfois d'autres canaux que les notes envoyées au ministre. Ainsi, la Directrice du budget réussit à demander au cabinet du Premier ministre qu'un compte-rendu d'une réunion de ministre soit modifié de manière à ce qu'un passage sur les hausses de prélèvements supplémentaires » pour financer les dépenses des retraites à titre « résiduels » soit modifié de manière les empêcher. Les deux extraits d'archives présentent cette influence de la DB qui s'exerce sur le texte du compte-rendu via un rédacteur du cabinet du Premier ministre comme le relatent les illustrations suivantes :

Illustration n° 6.2 : extrait d'un compte-rendu d'une réunion de ministres du 27 mars 1991 annotée par la directrice du Budget Isabelle Bouillot



Source : « Réunion de ministres du 27 mars 1991. Ordre du jour. », 25 mars 1991, Dossier : « Livre blanc, printemps 1991 », cote PH 201/96-0003, Archives du ministère du ministère de l'Economie à Savigny le Temple en Seine et Marne.

Illustration n° 6.3 : extrait d'un compte-rendu d'une réunion de ministres du 27 mars 1991 annotée par la directrice du Budget Isabelle Bouillot

Plusieurs variantes de rééquilibrage seront présentées :

- en matière de revalorisation des pensions, la garantie du maintien du pouvoir d'achat des retraites liquidées associée à la participation des retraités aux résultats de la croissance sera affirmée.

deux le respect de l'esprit des générations et de la possibilité de l'opération fuzeur de rigi.

Sans appel à des prélèvements supplémentaires devant assurer l'équilibre financier des régimes n'interviendra qu'à titre résiduel.

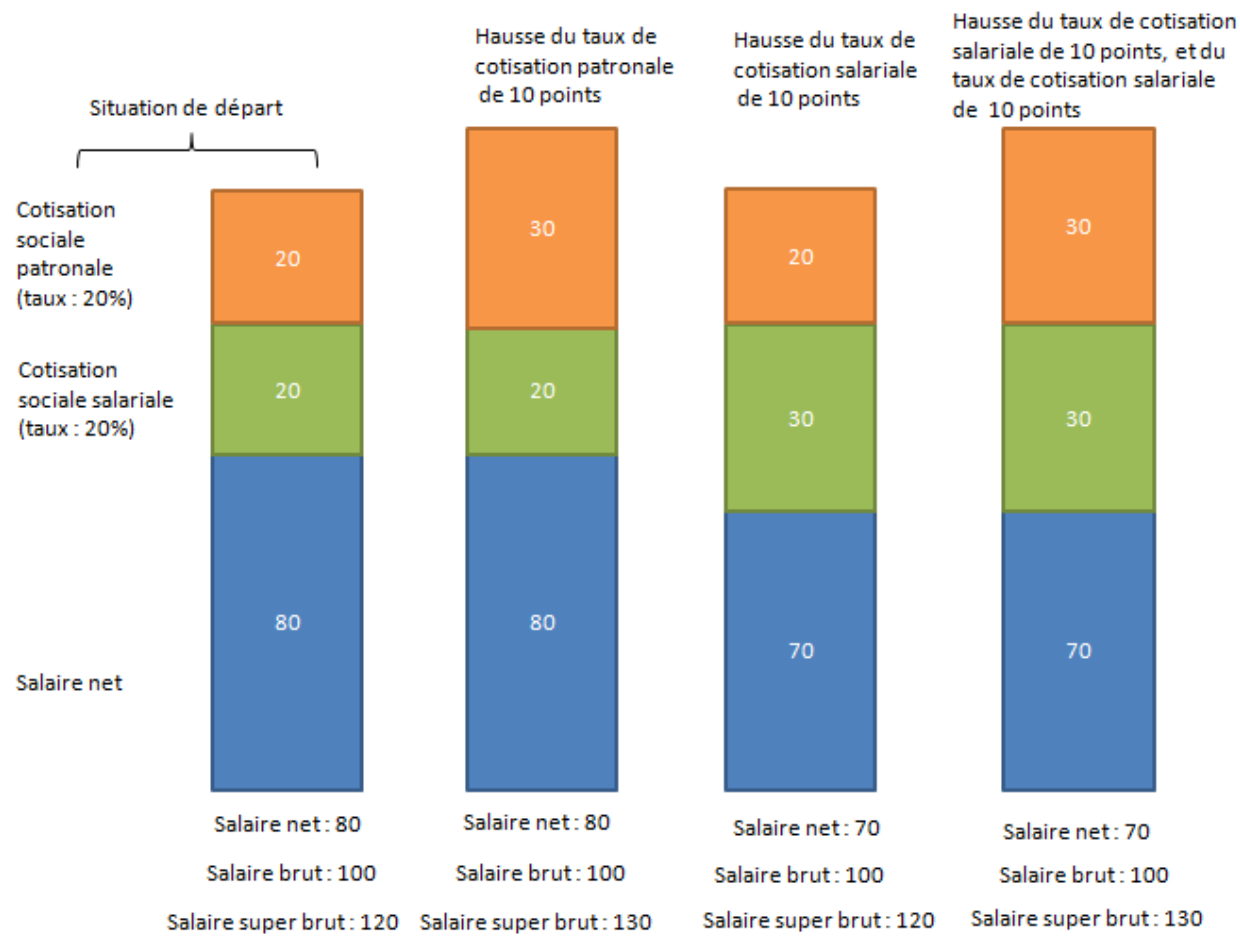
Par ailleurs, la possibilité de partir en retraite à 60 ans ne sera pas remise en question,

Source : « Réunion de ministres du 27 mars 1991. Ordre du jour. », 25 mars 1991, Dossier : « Livre blanc, printemps 1991 », cote PH 201/96-0003, Archives du ministère de l'Economie à Savigny le Temple en Seine et Marne.

Annexe 7 : l'enjeu des taux de cotisations salariés et patronaux durant les négociations de la sécurité sociale

Les cotisations sur les salaires qu'elles soient patronales ou salariales correspondent *in fine* à un transfert de valeur monétisée depuis l'entreprise vers des caisses de sécurité sociale. Toutefois la distinction entre cotisations salariales et patronales est importante lors des négociations, car à court terme, une hausse du taux de cotisation salariale peut réduire le salaire net, tandis qu'une hausse de taux de cotisation patronale ne le réduit pas. C'est en revanche le coût du travail du point de vue de l'employeur qui est augmenté. En effet, les cotisations salariales ou patronales sont calculées par rapport au salaire brut. Le schéma suivant permet de présenter ces différents effets pour un cas simplifié d'un salaire brut qui n'est pas augmenté.

Schéma n° 6.1 : effets d'une hausse de taux de cotisation salariale de 10 points ou/et du cotisations patronale de 10 points pour un salaire brut stable à 100



Lecture : pour un salaire brut de 100 avec un taux de cotisation salariale à 20% et un taux de cotisation patronale à 20% une hausse du taux de cotisation patronale de 10 points aboutit à un salaire superbrut (le coût du travail pour l'employeur) à 130, un salaire brut à 100 et un salaire net inchangé à 80. En revanche, s'il s'agit d'une hausse de taux de cotisation salariale de 10 points, le salaire net baisse à 70 tandis que le salaire brut est à 100 et le salaire superbrut est inchangé à 120.

Ces changements de taux de cotisations jouent sur le coût du travail à court terme. A long terme, il convient de leur ajouter d'autres facteurs qui peuvent différer selon les courants de la littérature économique.

Annexe 8 : Eléments biographiques

BARJOT Alain est Directeur général de la Sécurité sociale de 1960 à 1966. Membre du Conseil d'Etat, il travaille sur les liens entre conventions départementales des médecins et sécurité sociale en tant que directeur de la Sécurité sociale. Il est aussi l'auteur d'une histoire de la Sécurité sociale. Jean-François Chadelat écrit dans une chronique sur Alain Barjot pour le site de l'INA qu'il fait partie des « pères fondateurs » de la sécurité sociale concernant les aspects juridiques⁵²⁴. Alain Barjot est décédé le 30 juillet 2002. Comme tous les Directeurs de la sécurité sociale entre 1945 et 1976, il est conseiller d'Etat.

BEREGOVOY Pierre commence une carrière d'ouvrier et de syndicaliste chez FO. Il devient responsable du parti socialiste. Après l'élection de François Mitterrand, il est secrétaire général de la présidence entre mai 1981 et juin 1982. Il devient ensuite ministre des Affaires sociales entre juin 1982 et juillet 1984. Il est ensuite ministre de l'Economie jusqu'en mars 1986. À la suite de la réélection de François Mitterrand, il occupe à nouveau ce poste entre mai 1988 et avril 1992. Il devient Premier ministre en avril 1992. Il se suicide le 1^{er} mai 1983.

BERGERON André est Secrétaire Général de FO de 1963 à 1989.

BOULIN Robert est ministre de la Santé et de la Sécurité sociale de 1969 à 1972. Robert Boulin est né en 1920. Il entre dans la résistance en 1941. Après des études de lettre et de droit, il exerce le métier d'avocat à Bordeaux et Libourne après la Seconde Guerre mondiale. Il est élu député UNR en 1958 en Gironde, puis maire de Libourne. Il mène en parallèle une carrière de ministre. Il est notamment Secrétaire d'Etat au budget de 1962 à 1967, sous les gouvernements Pompidou alors que Charles de Gaulle est président. Il est aussi secrétaire d'État à l'Economie et aux Finances de 1967 à 1968. En 1969, il devient ministre des Affaires sociales jusqu'en 1972, dans le gouvernement Chaban-Delmas, alors que

⁵²⁴ Jean-François Chadelat écrit ainsi : « si l'histoire retient le nom de Pierre Laroque comme étant le père de la Sécurité sociale, elle passe sous silence les noms de ceux qui ont œuvré avec lui pour bâtir les ordonnances de 1945. Deux personnes doivent être associées à Pierre Laroque. Sur les aspects actuariels, économiques, techniques et financiers, il s'agit de Francis Netter. Sur les aspects juridiques et la rédaction des textes, c'est le nom d'Alain Barjot. C'est le trio Laroque, Barjot, Netter, qui a construit la Sécurité sociale dès le lendemain de la guerre ». La chronique de Jean-François Chadelat accompagne une interview d'Alain Barjot du 1^{er} novembre 1960 disponible au lien suivant : <https://fresques.ina.fr/securite-sociale/fiche-media/Secuso00003/alain-barjot-et-les-conventions-medecins-en-1960.html>.

Pompidou est président. Entre 1977 et 1978, il est ministre de l'Economie et des Finances dans le gouvernement Barre, alors que Giscard d'Estaing est président. Il est ministre du Travail entre 1978 et 1979. Il est à l'origine des « lois Boulin » du 31 décembre 1972 qui augmente le taux plein de 20 à 25% à 60 ans, et de 45% à 50% à 65 ans.

BOUILLOT Isabelle est diplômée de l'ENA en 1975. Son portrait est disponible, comme Jean-Pierre Marchetti, sur le site de la DB. Voici ce qui y est relaté : « À sa sortie de l'ENA en 1975, Isabelle BOUILLOT intègre la direction du Budget, affectée au bureau des transports, qu'elle dirige de 1979 à 1980. Conseillère technique puis directrice de cabinet ministériel de 1981 à 1984, elle préside par la suite, de 1985 à 1986, l'Union de banques à Paris, puis devient commissaire du Gouvernement de 1986 à 1987. De 1989 à 1991, Isabelle BOUILLOT rejoint la présidence de la République en qualité de conseillère économique. Nommée directrice du Budget en 1993, elle est la première femme à occuper cette fonction, jusqu'en 1996. Directrice générale adjointe de la Caisse des dépôts et consignations de 1995 à 2003, Isabelle BOUILLOT gère depuis 2004 une société de conseil, « IB France », puis crée une société spécialisée dans le secteur des fonds de placement en 2006 « China Equity Links », qu'elle dirige toujours. Elle est également administratrice d'Air France-KLM depuis 2013, membre du conseil de surveillance de Gimar & Cie depuis 2015 et membre du Conseil de développement économique durable de Paris. »

BRIET Raoul est diplômé de l'ENA en 1979. Il fait une carrière dans l'administration sociale. Genieys (2009) livre aussi des éléments biographiques sur sa carrière :

« Dès sa sortie de l'ENA en 1979, il intègre la Cour des comptes pour être affecté à la chambre sociale. Par la suite en 1982, à la demande de Jean Marmot, il devient rapporteur d'un groupe de réflexion sur les cliniques privées. L'année suivante, c'est au titre de rapporteur de la commission des comptes qu'il réalise une mission sur la mise en place de la dotation globale dans les hôpitaux. Il a construit son rôle et son affinité avec le secteur social, « à partir d'une mission d'interposition entre les directeurs d'hôpitaux, la CNAM et le Budget pour aider de Kervasdoué à sortir les textes d'application de la dotation globale. J'avais déjà clairement l'intention de continuer à travailler dans le secteur de la protection sociale. Et le directeur de la direction de la Sécurité sociale de l'époque F. Mercereau partageait ce souhait ».

Il effectue ensuite sa mobilité dans la fonction de sous-directeur de la Vieillesse et participe au Plan sur ce thème. En 1987, toujours sous la houlette de Jean Marmot alors rapporteur général des états généraux de la Sécurité sociale (...) Tout en restant à la Cour des comptes, il prolonge son expérience dans les forums sectoriels, d'abord au Plan où il occupe les fonctions de responsable des affaires sociales, puis de commissaire adjoint. Dans le cadre de ses activités, il coordonne et rédige (officieusement) le Livre blanc sur les retraites, participe à la commission Teulade sur l'assurance-maladie, et se trouve aussi à l'initiative de « Santé 2010 ». Par la suite, sa carrière administrative se trouve consacrée par l'accession au poste de directeur de la CNAMTS (1994) puis, en 1996, à celui de directeur de la Sécurité sociale. Ce haut fonctionnaire légitime l'orientation de son action :

« Car mon attachement à la protection sociale n'est pas simplement historique ou symbolique, consistant à dire : les questions financières ne comptent pas. Ici, je suis devenu en quelque sorte le budgétaire du social. Mais ça correspond très bien à ma conception. Je passe mon temps à chercher des économies, à chercher un rééquilibrage. Ce n'est pas parce que je considère que le système est mauvais, c'est parce que si on ne le fait pas, le système disparaîtra. »

Son parcours pleinement intégré dans le secteur est particulièrement intéressant. En effet, à travers son attachement à la définition de nouveau cadre normatif des politiques (la question financière pour cet acteur qui se définit « le budgétaire du social »), on voit bien comment ces élites s'identifient à la nouvelle orientation programmatique. On peut aussi saisir cette affirmation identitaire autour de deux indicateurs sociologiques complémentaires. Le premier est celui qui unit dans une forme de filiation et autour d'un processus d'apprentissage aux politiques, un des membres éminents de la génération des grands anciens, Jean Marmot. Le second, moins perceptible au premier abord, consiste à remarquer que Raoul Briet se forme dans ses premières responsabilités sous l'autorité de membres de la génération 81 tels que Mercereau et de Kervasdoué, de sensibilité politique de gauche ; ce qui ne l'empêche pas d'accéder, par la suite, aux plus hautes responsabilités administratives d'un gouvernement de droite ».

CHADELAT Jean-François est diplômé de l'institut des actuaires et de l'institut des statistiques des universités de Paris. Il est docteur en mathématiques. Il intègre au milieu des années 1970 la Direction des Etudes Statistiques (DES) de la Sécurité sociale. Il joue un rôle majeur dans la définition de la formule de compensation démographique entre régimes de retraites. Il participe aux premiers travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale. Entre 1986 et 1988, il est au cabinet du ministre des Affaires sociales Philippe Séguin. Il serait à l'origine du passage de l'indexation sur les prix en 1987, en suggérant cette mesure à Philippe Séguin. Il est directeur de l'ACOSS entre 1987 et 1990. Il est

directeur du Fonds de Solidarité vieillesse en 1993⁵²⁵.

CEYRAC François est Président du CNPF de 1972 à 1981.

CHOTARD Yvon est Vice-Président du CNPF et Président de la Commission sociale du CNPF de 1972 à 1986.

DUMONT Jean-Pierre est chef de la rubrique sociale au Monde. Il est rédacteur de l'ouvrage *La Sécurité sociale toujours en chantier. Historique, bilan, perspectives* aux Editions ouvrières en 1981 et compare les différents systèmes au niveau européen dans *Les Systèmes de protection sociale en Europe*, aux éditions Economica en 1995.

DUPEYROUX Jean-Jacques est juriste spécialiste de la sécurité sociale française. Agrégé de droit et spécialiste du droit social, il dirige l'ENA de 1966 à 1970 et le département de droit social de l'université d'Assas de 1971 à 1990. Au cours des années 1960, il défend les intérêts du Centre d'études supérieures de sécurité sociale auprès du ministère de la Justice. Il publie un précis Dalloz sur la *Sécurité sociale* en 1969 réédité à de nombreuses reprises. Il participe à la mission sur la Contribution Sociale Généralisée en 1990. Il publie régulièrement des chroniques dans la presse.

FABRE Daniel est Directeur de cabinet du ministère de la Solidarité nationale entre mai 1981 et juin 1982. Il est remplacé par Jean-Charles Naouri après le départ de Nicole Questiaux au mois de mai 1982. Son remplacement constitue le changement majeur dans la composition du cabinet, les autres membres sont restés en place.

GATTAZ Yvon est Président du CNPF à partir de 1981 à 1986.

GUILLEMARD Anne-Marie est Conseillère Technique au ministère de la Solidarité nationale de mai 1981 à la fin de cette même année. Elle mène en particulier les consultations des partenaires sociaux sur l'abaissement de l'âge de la retraite au cours de l'été 1981. Son opposition à l'abaissement de l'âge de la retraite lui fait quitter le gouvernement à la fin de l'année 1981. Elle continue ensuite sa thèse d'Etat et sa carrière académique.

KRASUCKI Henri est négociateur de la CGT en charge de sujets sociaux. Il était présent aux accords de Grenelle. Il devient Secrétaire Général de la CGT en 1982, jusqu'en 1992.

LAROQUE Pierre est Directeur général de la sécurité sociale d'octobre 1944 à octobre 1951. Membre du Conseil d'Etat depuis 1929, puis de différents cabinets ministériels de 1931 à 1940, il participe au projet de « réforme des législations sur les Assurances sociales, les Allocations familiales et les congés payés » (1940). En tant que Directeur

⁵²⁵ Source : Charpentier (2018)

général de la sécurité sociale, il déploie la sécurité sociale en France. Après un retour au Conseil d'Etat, il occupe la présidence de la Caisse nationale de la Sécurité sociale (1953-1967) puis la présidence de la section sociale du Conseil d'Etat, poste qu'il occupe jusqu'à sa retraite (1980). En 1981, il est chargé de mission au ministère des Affaires sociales, où il préside une commission sur la retraite progressive. Il travaille aussi en lien avec les organisations internationales de l'ONU et du BIT au cours des années 1980 sur des questions de démographie et de sécurité sociale.

LIBAULT Dominique est diplômé de Sciences-Po Paris et de l'ENA. Il est titulaire d'une licence de droit. Il a été conseiller technique au cabinet de la ministre des Affaires sociales Simone Veil. En 1995, il devient sous-directeur du financement et de la gestion de la Sécurité sociale

MARCHETTI Jean-Pierre est diplômé de l'Ecole polytechnique et de l'ENSAE. Il commence sa carrière au secrétariat général de l'INSEE au sein de la division programme, budget, contrôle. Membre au secrétariat général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à la division programme, budget, contrôle de 1974 à 1978. En 1978, il arrive à la direction du Budget en tant qu'adjoint au chef de bureau Travail, Emploi et Formation à la 6^{ème} sous-direction. En 1980, il est chef du bureau des PTT et défense à la 5^{ème} sous-direction de la DB. De 1985 à 1992, il est sous-directeur de la 2^{ème} sous-direction, avant d'être sous-directeur de la 6^{ème} sous-direction chargée des comptes sociaux. Il participe à ce titre à la rédaction du Livre blanc. En 1992, il devient chef de service et adjoint au directeur. En 1995, il devient directeur-adjoint du groupe La Poste. En 1998, il est directeur financier de CNP assurances et membre du directoire. En 2004, il est directeur général « chief financial officer » chez Natixis Asset Management. Dans une interview au « forum de la performance » de la direction du Budget, il évoque l'activité de haut-fonctionnaire à la DB ⁵²⁶ :

⁵²⁶ Source : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2019/jean-paul-marchetti-ancien-chef-service-direction-budget-ancien-directeur-general-adjoint-poste-ancien-directeur-general-delegue-natixis-am-group>, consulté le 1^{er} octobre 2020. Il ajoute aussi la compression des salaires au début des années 1980 comme un succès :

« La DB : « Quelle grande réforme, quelle politique publique à laquelle vous avez contribué vous laisse un souvenir marquant ? »

JP-M : « J'en citerai deux. Le premier, d'abord : la fin de l'indexation systématique du point Fonction Publique sur les prix.

Cette remise en cause définitive d'une politique suivie sans discontinuité pendant plusieurs décennies n'a pu être obtenue que par la prise en compte des mesures individuelles (le fameux « GVT ») dans les négociations salariales que la direction du Budget a réussi à imposer durablement après le blocage des prix et des salaires de 1982. Outre son impact sur la trajectoire des dépenses de Fonction Publique au sens large (État, collectivités locales et hôpitaux), ce changement de politique a eu un effet d'entraînement sur le secteur privé à une époque où les négociations du secteur public donnaient encore le « la » aux négociations de branches ; il a ainsi contribué

« être budgétaire, c'est aussi savoir faire preuve de pédagogie et de compétence en ayant une connaissance des dossiers au moins aussi bonne que ses interlocuteurs afin d'être en mesure de les convaincre du bien-fondé des positions de la direction. Être budgétaire, c'est enfin avoir la persévérance de porter et défendre dans la durée des projets de réforme et avoir le courage d'aborder certaines questions considérées tabous par le conformisme administratif. »

Il évoque aussi la période de la rédaction du Livre blanc de la manière suivante :

« L'autre sujet fort qui a marqué mon action au sein de la direction du Budget est la préparation du Livre Blanc sur les retraites de Michel Rocard. Lors de sa rédaction, la direction du Budget a réussi à faire adopter une modification des règles de revalorisation des retraites qui s'est avérée déterminante pour l'évolution ultérieure des charges et de l'équilibre du régime général : le remplacement de l'indexation sur les salaires par l'indexation sur les prix. Les travaux interministériels préparatoires préconisaient seulement le remplacement de l'indexation sur les salaires bruts par une indexation sur les salaires nets, mesure qui n'aurait eu d'effet significatif qu'en cas de hausses importantes des cotisations salariés. Cette remise en cause du consensus administratif du moment n'a pu être obtenue que par une démarche active de la direction ».

Dans cette interview, il donne un de ses regrets :

« Ne pas avoir réussi « à vendre » une transformation des régimes spéciaux en un dispositif à 3 étages (régime général, régime complémentaire et un régime chapeau spécifique à chaque régime spécial) assurant les mêmes prestations de retraite. »

Il participe alors au Livre Blanc sur les Retraites, sous le gouvernement Michel Rocard. Il rejoint ensuite le bureau Travail, Emploi et Formation professionnelle. Il occupe ensuite des fonctions de direction aux bureaux des PTT puis dans le conseil.

MAIRE Edmond est Secrétaire général de la CFDT entre 1971 et 1988. C'est au cours de son mandat que la CFDT passe de la ligne officielle de l'autogestion à celle du « recentrage » vers le gouvernement et la société civile

MARMOT Jean est Directeur de la Sécurité sociale. Jean Marmot est né en 1937. Il est diplômé de l'ENA en 1963. Il entre ensuite à la Cour des comptes où il mène une carrière entrecoupée de détachements dans d'autres institutions

à créer un contexte favorable au redressement de la part des entreprises dans le partage de la valeur ajoutée, part qui n'avait cessé de se dégrader depuis le premier choc pétrolier au détriment de leur capacité d'investissement. Je garde rétrospectivement un excellent souvenir de cette période où nous avons dû avec Marie-Hélène BÉRARD faire preuve de conviction et de persévérance pour faire adopter cette nouvelle approche et surtout pour en empêcher la remise en cause. »

jusqu'à sa retraite au début des années 2000. Entre 1981 et 1983, il est Directeur de la Sécurité sociale, avant de réintégrer la Cour des comptes. Entre 1987 et 1996, il est secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale.

MERCEREAU François est Conseiller Technique au ministère de la Solidarité nationale, en charge des retraites, après le départ de Ségolène Royal à la Présidence de la République en juin ou juillet 1981. Il devient Directeur de la Sécurité sociale à partir de 1983, poste qu'il occupe jusqu'en 1987.

MOREAU Yannick est diplômée de HEC et de l'ENA et intègre le Conseil d'Etat. En 1981, elle est nommée conseillère technique à l'Elysée en charge des affaires sociales. En juillet 1984, elle devient directrice de cabinet de Jean-Pierre Chevènement alors qu'il devient ministre de l'Education nationale. Elle devient conseillère d'Etat en 1990. En 2000, Lionel Jospin la nomme présidente du Conseil d'Orientation des Retraites en 2000, poste qu'elle occupe jusqu'en 2006.

PITTOIS Marie-Laurence est énarque. Elle débute une carrière dans l'administration sociale en 1982 puis au ministère de l'Economie en accompagnant Pierre Bérégovoy dans les différents ministères où il mène sa carrière. Genieys (2008) livre des éléments biographiques⁵²⁷ :

« la trajectoire de Marie-Laurence Pitois-Pujade est particulièrement significative. En effet, jeune énarque, elle est affectée dès 1979 en tant qu'administrateur civil au ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. En 1982, elle entame une carrière dans les cabinets ministériels auprès de Pierre Bérégovoy, qu'elle suit au ministère de l'Économie et des Finances, puis à Matignon. Elle est nommée au titre de la mobilité dans ce ministère où elle effectue la suite de sa carrière, malgré quelque retour en tant que fidèle dans les cabinets de Bérégovoy. Ainsi, elle se retrouve en 1992 conseillère auprès du Premier ministre en charge des questions sociales. Sa double expérience lui permet d'avoir intégré une vision financière et gestionnaire du social qui va constituer la marque de fabrique des élites programmatiques du social. L'anecdote suivante montre bien comment la contrainte financière est progressivement intériorisée par ce type d'élites, à un tel point que l'on attribue à Marie-Laurence Pitois-Pujade un profil d'inspecteur des finances, alors qu'elle vient du social. Voici la vision d'un conseiller technique qui l'a côtoyée au ministère :

⁵²⁷ Des éléments biographiques sont aussi disponibles dans un rapport de la MIRE (Hassentuefel et. al 1999) consacré aux hauts fonctionnaires du social. Bien que cette recherche soit plus axée sur la santé, elle livre aussi des informations sur des acteurs ayant travaillé sur les retraites, étant donné les sujets qu'ils peuvent traiter au cours de leur carrière.

« Elle a été conseiller de Pierre Bérégovoy des années durant... Elle a fait toute sa carrière aux finances, et elle exprime bien, y compris dans la caricature de ce que peut être une politique de santé du point de vue des finances. Quand Richard Bouton allait la voir au cabinet de “Béré” pour lui dire : “Marie-Laurence, alors les 5 francs d’augmentation pour la consultation du généraliste c’est bon ?” Elle répond : “Oui.” Alors, lui stupéfait, dit : “Ah bon ! C’est bon ?” “Oui, oui, c’est bon...” Donc il dit : “Eh bien, écoutez, je n’ai plus rien à vous réclamer.” Alors, il s’en va et, sur le pas de la porte, il dit : “C’est 5 francs en plus ?” “Non, non, c’est 5 francs en moins”, dit-elle en riant, cela voulait dire qu’elle était opposée à la revalorisation de la consultation des généralistes. »

QUESTIAUX Nicole est ministre de la Solidarité nationale de mai 1981 à juin 1982. Elle est conseillère au Conseil d’Etat. Elle a participé à plusieurs commissions de rapports dans la cadre du Plan, dont *Viellir Demain*, dont le Président de la commission était Robert Lion – le futur chef de Cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy – publié en 1980, qui prend position contre la retraite à 60 ans. Membre du CERES, centre de recherche socialiste réputé promouvoir une ligne de rupture avec le capitalisme, elle a publié le *Traité du social*, avec Jacques Fournier – qui sera Secrétaire général de l’Elysée –, en 1979, manuel de politiques sociales faisant alors référence et plusieurs fois réédité.

RUELLAN Rolande est énarque. Elle est directrice de la CNAV en 1990. Elle dirige la Sécurité sociale entre 1994 et 1996. Elle est conseiller maître à la cour des comptes en 1996 et présidente de la 6^{ème} chambre (spécialisée sur les sujets sanitaires et sociaux) en 2007

SEGUY Georges est Secrétaire général de la CGT entre 1967 et 1982

SPAETH Jean-Marie est né en 1945 en Moselle. A 14 ans il commence à travailler aux charbonnages. Il milite à la jeunesse ouvrière chrétienne et à partir de 1966 à la CFDT. Il est secrétaire national à la CFDT en charge de la protection sociale et des retraites au cours des années 1980. Entre 1991 et 1996, il est président de la CNAV.

Table des figures

Encadré n° 0.1 : brève description du circuit financier des retraites.....	18
Graphique n° 0.1 : effectifs de cotisants et de retraités des principaux régimes salariés (en milliers) entre 1950 et 1988.	22
Graphique n° 0.2 : effectifs de retraités des principaux régimes salariés (en milliers) entre 1950 et 1988	23
Encadré n° 0.2 : formule de calcul simplifiée du montant de la retraite dans le régime général.....	24
Encadré n° 0.3 : formule de calcul simplifiée du montant de la retraite des régimes complémentaires	25
Tableau n° 0.1 : Réformes des régimes de retraite de base depuis 1993.....	28
Tableau n° 0.2 : Description et temporalité des quatre éléments du virage assuranciel	30
Schéma n° 0.1 : répartition de la valeur ajoutée entre les profits et la masse salariale	41
Schéma n° 0.2 : représentation simplifiée du circuit financier des retraites (dans le cadre rouge), après 1967, et connexion avec d'autres circuits financiers	43
Schéma n° 0.3 : modifications des flux et de l'infrastructure du circuit financier des retraites	47
Tableau n° 0.3 : entretiens réalisés avec des acteurs syndicaux, patronaux et administratifs	57
Tableau n° 1.1 : axes et pôles de problématisations des retraites entre 1945 et 1967.....	65
Encadré n° 1.1 : dans les années 1960, des évolutions mineures au sein des politiques de l'emploi néanmoins annonciatrices de la période suivante	72
Tableau n° 1.2 : problématisations de la Sécurité sociale selon son échelle	78
Schéma n° 1.1 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites en 1948.....	83
Tableau n° 1.3 : recettes et dépenses du régime général entre 1947 et 1956 en milliards de Francs.....	87
Schéma n° 1.2 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites après 1956 et point de tension des transferts de l'Etat et des charges indues	95
Illustration n° 1.1 : Affiche de la CFTC sur la pauvreté des personnes âgées à l'occasion des élections des conseils d'administration de la Sécurité sociale en 1962.....	107
Illustration n° 1.2 : tableau de la situation de la trésorerie de l'ACOSS le 20 décembre 1979.....	128
Encadré n° 1.2 : illustrations de la modification des rapports de force entre syndicats, gouvernement et syndicat au moment de mai 1968	134
Tableau n°1.4 : nombre de décès par âge de sidérurgistes travaillant dans différents sites industriels lorrains.....	138
Illustration n° 1.3 : affiche de la CFDT sur l'abaissement de l'âge de la retraite.....	140
Schéma n° 1.3 : évolution des problématisations des acteurs selon l'axe de l'échelle de la Sécurité sociale et celui de la condition des personnes âgées	151
Schéma n° 1.4 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites entre 1945 et 1967	154
Schéma n° 1.5 : circuit financier de la Sécurité sociale des retraites entre après 1967 et dans les années 1970.....	155
Schéma n°2.1 : les trois ajustements de la politique de l'emploi entre 1945 et 1983.....	157
Illustration n° 2.1 : extraits du magazine de la FGM-CFDT sur les retraites anticipées.....	167

Schémas n° 2.2 : circuit financier de la préretraite entre 1962 et 1972, et à partir de 1972.....	169
Graphique n°2.1 : évolution du taux de chômage en France entre 1968 et 2014	175
Encadré n° 2.1 : la politique d'emploi par l'ajustement de la population active	176
Graphique n° 2.2 : bénéficiaires de la garantie de ressources (licenciement et démission) au 31 décembre de chaque année entre 1972 et 1984	189
Tableau n°2.1 : axes de problématisations des retraites au milieu des années 1970.....	193
Schéma n° 2.3 : tableaux récapitulatifs des positions des syndicats, du patronat et du gouvernement dans leurs problématisations des retraites et des préretraites à partir de 1975.....	196
Schéma n° 2.4 : circuit financier des préretraites et des retraites à la fin des années 1970.....	198
Tableau n°2.2 : positions des partenaires sociaux sur la retraite à 60 ans et la garantie de ressources au cours de l'été 1981	206
Encadré n° 2.2 : les statistiques manquantes sur la situation des femmes dans les régimes de retraite, exemples tirés du compte rendu de la réunion du 10 juillet 1981.....	212
Tableau 2.3 : Charges supplémentaires pour les régimes de retraite (en francs 1982)	215
Illustration n° 2.3 : un salarié de 60 ans licencié en janvier 1983 qui ne bénéficiera pas de la garantie de ressources exprime son inquiétude quant à ses revenus futurs.....	223
Illustration n° 2.4 : extrait d'une lettre envoyée au ministre des Affaires sociales par une association de défense des préretraités.....	224
Schéma n° 2.5 : circuit financier des préretraites et de la retraite au printemps 1982	225
Encadré n° 2.3 : lorsque les injonctions de la politique de désinflation compétitive rejoignent les revendications patronales de baisse des charges sociales : printemps 1982	227
Tableau n° 2.4 : positions des partenaires sociaux sur la fin des garanties de ressource	237
Schéma n° 2.6 : calendrier de négociation prévu à la fin du mois d'octobre 1982.....	239
Illustration n°2.5 : circuit financier par le CNPF	244
Illustration n° 2.6 : tableau de chiffrage des dépenses et des ressources du fonds	248
Schéma n° 2.7 : circuit financier des retraites, des préretraites et de l'assurance chômage au printemps 1983	254
Tableau n° 2.5 : positions d'acteurs le long d'axes de problématisations entre 1975 et 1983	258
Tableau n° 3.1 : entretiens d'acteurs utilisés dans le chapitre III.....	264
Tableau n° 3.2 : Basculement des politiques de l'emploi et retournement des retraites entre 1975 et 1993	278
Graphique n° 3.1 : évolution des cotisations sociales patronales sous le plafond de la Sécurité sociale hors taux d'accidents du travail, entre 1950 et 2014	283
Graphique n° 3.2 : évolution des cotisations sociales patronales de la CNAV sous le plafond de la Sécurité sociale hors taux d'accidents du travail, entre 1950 et 2014.....	284
Schéma n° 3.1 : la politique économique de désinflation compétitive.....	286
Encadré n° 3.1 : deux extraits télévisés rendant compte de la cohérence de la politique de désinflation compétitive dès 1983	286

Encadré n° 3.2 : la politique de désinflation compétitive critiquée dès son lancement selon une opération de dévoilement des intérêts derrière l'expertise	289
Encadré n° 3.3 : la politique de désinflation compétitive comme objet de critiques pour la littérature économique	291
Encadré n° 3.4 : la désinflation compétitive au CGP : des scénarios d'intervention sur l'économie tournés vers la hausse de l'investissement et la compression de la masse salariale	295
Tableau n°3.3 : décélération des dépenses et des recettes du circuit financier de la Sécurité sociale du point de vue des ménages	295
Graphique n° 3.3 : nombre total de bénéficiaires des préretraites entre 1972 et 1999.....	304
Graphique n° 3.4 : Nombre de pré retraités par dispositif de préretraite entre 1972 et 1999.....	306
Graphique n°3.5 : occurrences du groupe nominal « déficit de la Sécurité sociale » dans les articles du Monde entre 1962 et 2000	313
Schéma n° 3.2 : circuit de la Sécurité sociale incluant les exonérations de cotisations sociales en 1968.....	315
Encadré n° 3.5 : luttes internes à l'administration sur les exonérations de cotisations sociales à partir de 1988.....	316
Graphique n°3.6 : évolution des revalorisations de pensions, de la hausse des prix (et du plafond de la Sécurité sociale)	320
Tableau n°3.4 : rapports sur les retraites entre 1986 et 1991 selon leurs auteurs et l'organisation de rattachement des rapporteurs	322
Tableau n° 3.5 : contenu de quatre rapports sur les retraites situés entre 1986 et 1991	323
Illustration n°3.1 : comparatif de propositions de mesures de réforme des retraites selon leurs économies	329
Tableau n° 3.6 : mesures d'économies applicables au régime général préconisées par la DB en 1989	331
Tableau n° 3.7 : hypothèses et résultats des scénarios construits par la direction du Budget en mars 1990.....	334
Graphique n° 3.7 : évolution prévisionnelle des recettes et dépenses de vieillesse du régime général entre 1991et 2000 selon la direction du Budget en mars 1990.....	335
Tableau n° 3.8 : scénarios des taux de cotisation établis par la direction du Budget.....	336
Tableau n° 3.9 : le circuit financier de la Sécurité sociale espéré et son argument à la direction du Budget au tournant des années 1990.....	337
Illustration n° 3.1 : annotation du sous-directeur du Budget	342
Illustration n°3.2 : Note Manuscrite d'une réunion à la direction du Budget sur la préparation du Livre blanc	343
Illustration 3.2 : annotation d'un acteur de la DB demandant à changer une formulation de passages d'un texte avant sa présentation aux autres administrations.....	346
Illustration n° 3.3 : annotation manuscrite du Directeur de la prévision encourageant le ministre de l'Economie à réformer les retraites par le recours aux exemples étrangers.....	347
Tableau n° 3.10 : composition des 6 scénarios du Livre blanc.....	352
Graphique n° 3.8 : évolution des besoins de financement des différents scénarios en Milliards de Francs	353
Encadré n° 3.6 : le circuit financier des préretraites résiste à la nouvelle politique de l'emploi	355

Schéma 3.3 : Evolution de la connexion financière entre assurance chômage, Etat, AGIRC-ARRCO, préretraites et retraites complémentaires entre 1983 et 2001.....	357
Illustration n°3.1 : annotations de la Directrice du budget Isabelle Bouillot sur la feuille de « relevé de conclusions de la réunion de ministres sur les retraites du 27 mars 1991 ».....	365
Tableau n° 3.11 : mesures de récupération d'argent proposées par la CGT pour financer les hausses de retraite liées au vieillissement de la population.....	372
Tableau n° 3.12 : les modifications des valeurs des paramètres de la formule de calcul des retraites du régime général décidées par la réforme Balladur.....	374
Graphique n° 3.9 : articles du Monde contenant les mots « retraite » et « syndicat » dans le texte, entre les années 1985 et 1996	375
Encadré n° 3.7 : les réformes de l'AGIRC et de l'ARRCO entre 1983 et 1993.....	381
Tableau n°3.13 : positions des acteurs le long des axes de problématisation après 1983	385
Tableau n° 4.1 : trois définitions de la contributivité	395
Tableau n° 4.2 : description et temporalité des quatre éléments du virage assurantiel, usages de contributivité associés sur la période étudiée.....	396
Description.....	396
Encadré n° 4.1 : recomposition des débats statistiques et politiques sur la sécurité sociale entre les années 1960 et 1980	399
Illustration n°3.5 : image d'un reportage sur la sécurité sociale en 1977.....	400
Tableau n° 4.3 : usages de définitions de la contributivité et stratégies des acteurs syndicaux, patronaux et administratifs entre le milieu des années 1970 et les années 1980	424
Schéma n° 4.1 : enchaînement de causalités économiques présenté par les défenseurs de la retraite par capitalisation..	426
Tableau n° 4.4 : articles sur l'épargne, la retraite par répartition et par capitalisation au tournant des années 1980.....	431
Graphique n° 4.1 : extrait d'un article d'économie représentant la retraite comme un patrimoine	434
Graphique n° 4.2 : fréquence des articles du Monde contenant les mots clés « capitalisation et retraite », ou « capitalisation et répartition », entre 1970 et 2000	437
Schéma n° 4.2 : enchaînement de causalités économiques espérées par l'introduction des fonds salariaux	439
Schéma n°4.3 : flux du circuit de la capitalisation acheminant de l'argent vers les marchés financiers	448
Encadré n°4.2 : les administrateurs de la CRI s'écartent des positions syndicales en matière de retraite par capitalisation	452
Encadré n° 4.3 : lorsque la presse syndicale de la CFDT fait de la publicité pour l'épargne retraite, les unions locales protestent.....	457
Illustration n° 4.1 : extrait d'une note du groupe confédéral sur la protection sociale de la CFDT	461
Illustration n° 4.2 : schéma représentant la retraite par répartition et la retraite par capitalisation dans une note d'information de l' AGIRC-ARRCO	463
Illustration n° 4.3 : extrait d'archive du ministère de l'Economie sur le Livret d'Epargne Retraite	468

Illustration n° 4.4 : extrait d'archive du ministère de l'Economie sur le Livret d'Epargne Retraite	469
Illustration n° 4.5 : extrait d'archive du ministère de l'Economie sur le Livret d'Epargne Retraite	470
Illustration n° 4.6 : extrait du numéro de la coordination retraite de la CGT de juillet-août 1988.....	480
Tableau n° 4.5 : évolution des taux de cotisations de sécurité sociale de 1977 au 1er février 1991	482
Schémas n°4.4 : les conséquences de la création du FSV en 1993 sur le circuit financier de la sécurité sociale des retraites avant 1993.....	491
Schémas n°4.5 : les conséquences de la création du FSV en 1993 sur le circuit financier de la sécurité sociale des retraites après 1993.....	492
Graphique n° 4.3 : dette des administrations de sécurité sociale au sens de Maastricht (en Mds d'euros – base 2014) ..	504
Encadré n°4.5 : comment utiliser les excédents du FSV : des prestations contributives ou des remboursements de dette ?	505
Tableau n° 4.7 : usages de la contributivité selon les acteurs, les dates, les stratégies poursuivies et leur rapport à la politique de désinflation compétitive et au virage assurantiel	513
Tableau n°4.8 : description et temporalité des quatre éléments du virage assurantiel, usages de contributivité associés	518
Tableau n° 5.1 : points de tension du circuit financier, discours et positions des acteurs sur les axes de problématisations : exemples	524
Tableau n° 5.2 : Répartition en pourcentages de l'ensemble des avantages vieillesse servis au 1er juillet 1969, par le régime vieillesse de Sécurité sociale	569
Illustration n° 6.1 : abaque du Conseil d'Orientation des retraites	574
Tableau n° 6.1 : évolution des variables d'augmentation des recettes et de compression des dépenses entre 1950 et 2020 selon leur caractère (non)-instrumentable.....	575
Illustration n° 6.2 : extrait d'un compte-rendu d'une réunion de ministres du 27 mars 1991 annotée par la directrice du Budget Isabelle Bouillot	594
Illustration n° 6.3 : extrait d'un compte-rendu d'une réunion de ministres du 27 mars 1991 annotée par la directrice du Budget Isabelle Bouillot	595
Schéma n° 6.1 : effets d'une hausse de taux de cotisation salariale de 10 points ou/et du cotisations patronale de 10 points pour un salaire brut stable à 100.....	597