

Une pluralité d'usages de la contributivité des retraites par les acteurs syndicaux, patronaux et administratifs (années 1970-1990)

Ilias NAJI

La contributivité est une notion souvent utilisée pour tracer une frontière entre prestations contributives et prestations non contributives. À travers cette notion et son usage par les acteurs, il est possible de relire certaines évolutions du système de retraites. Après avoir proposé une mise en perspective historique des retraites et de la contributivité, cet article présente des usages de cette notion par des syndicats (CGT, CFDT et CFE-CGC), le patronat (CNPF) et des administrations (ministère des Affaires sociales et Direction du Budget) des années 1970 aux années 1990. En ressort une pluralité, mouvante selon les périodes, des usages de la notion de contributivité par les acteurs des organisations impliquées dans la gestion et les réformes des retraites, qui se comprend à l'aune de leurs agendas revendicatifs et de leurs stratégies.

The concept of contributivity (« *contributivité* ») is often used to describe a boundary between contribution-based and non-contribution-based benefits. It is possible to track changes in the pensions system through this concept and its usage by various parties. Having offered a historical perspective of pensions and of contributivity, this article presents the usage of the term by unions (CGT, CFDT and CFE-CGC), employer bodies (CNPF) and administrations (the ministry for social affairs and budgetary management) from the 1970s through to the 1990s. From this examination a plurality of usage arises, varying from one time to another, of the concept of contributivity, by organisations involved in pensions management and reform, which may be explained in light of their dissenting stances and strategies.

Ilias Naji est sociologue, post-doctorant à l'Université de Darmstadt.

La séparation du financement des prestations contributives et non contributives sonne parfois comme une juste clarification au sein de la protection sociale. Cette justification est présente dans de nombreux projets de loi sur la protection sociale depuis au moins 40 ans en France. Pour les retraites, elle a donné lieu à l'extraction en 1993, hors des dépenses du régime général, des dépenses du minimum vieillesse et d'autres dispositifs désormais considérés comme non contributifs, telles que les majorations de pension ou durées validées au titre des enfants ou encore de périodes non cotisées, comme le service militaire.

Cet article propose de questionner et de contextualiser cette évolution du système des retraites, en étudiant les usages de la contributivité entre les années 1970 et le début des années 1990, pour comprendre cette séparation du contributif et du non-contributif dans une perspective sociohistorique¹.

La période des années 1970 aux années 1990 contient d'importantes réformes des retraites. En 1983, l'âge minimal de départ en retraite au taux plein est abaissé de 65 à 60 ans. À partir de 1993, la durée de cotisation nécessaire au taux plein est progressivement augmentée de 37,5 à 40 années, la durée de calcul du salaire annuel moyen passe graduellement des 10 aux 25 meilleures années et l'indexation est fixée légalement sur l'inflation et non plus sur les salaires². Cette période est celle précédant la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 1993 mis en place pour financer les prestations non contributives, séparées des prestations dites contributives toujours à la charge des régimes de sécurité sociale.

La notion de contributivité a été fortement mobilisée à l'occasion des controverses portant sur les réformes des retraites, notamment celle de 1993, mais avec des significations et des usages très variables selon les acteurs, leurs stratégies revendicatives et de négociation, ce qui empêche de la considérer d'un seul bloc. Cette notion est utilisée tant par des chercheurs que par des acteurs. Lorsqu'on se place du point de vue de ces derniers, la plasticité de la notion renvoie en effet à de multiples enjeux et controverses impliquant les différents acteurs, administratifs, syndicaux et patronaux. Au-delà de la séparation entre assurance et assistance intervenue en 1993, la notion de contributivité a été utilisée pour préparer et fabriquer des arguments en vue de limiter les dépenses de retraites, et, pour cette raison, elle est toujours mobilisée.

Dans cet article, on s'intéresse principalement au régime général des retraites du secteur privé, le plus important en termes d'effectifs de cotisants et de retraites, ainsi qu'en termes de budget³.

1. Selon une méthode prenant appui sur la sociologie des controverses, la sociologie de la justification (Boltanski, Thévenot, 1991 ; Boltanski, Chiapello, 1999) et la sociologie des controverses appliquée aux politiques publiques (Lemoine, 2016).

2. La loi acte en fait une indexation sur les prix qui existe depuis 1987.

3. Le régime général est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Il correspond au régime de base des salariés du secteur privé, et environ deux tiers des assurés et des retraités y sont affiliés.

Pour mener à bien cette analyse, on s'appuie sur des matériaux récoltés dans le cadre d'une thèse de sociologie sur la construction des réformes des retraites entre les années 1970 et 1990 réalisée à l'Ires (Naji, 2020) et d'un rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC (Concialdi *et al.*, 2023). Les matériaux mobilisés sont composés des archives d'organisations syndicales (CGT, CFDT, CFE-CGC⁴), du CNPF (devenu Medef) pour le patronat, et, pour l'administration, du ministère des Affaires sociales et de la Direction du Budget. Pour les syndicats, les documents étudiés datent plutôt des années 1970 et du début des années 1980, tandis que pour le patronat, la période de référence est la décennie 1980 et pour l'administration celle des années 1980 à 1990. Ce chevauchement de périodes pour les acteurs étudiés tient à la disponibilité des sources récoltées dans le cadre du travail de thèse mentionné (Naji, 2020). S'il empêche une analyse des controverses entre les acteurs étudiés à un moment donné, il permet toutefois de montrer la diversité des définitions et des usages de la notion de contributivité selon les organisations sur une vingtaine d'années.

Nous étudions ainsi les usages de la contributivité par des acteurs engagés dans des débats sur les retraites, en partant d'une acception large de la contributivité, celle établissant un lien, fait par les acteurs, entre les cotisations et les prestations versées. Même si le terme de contributivité apparaît plutôt dans les années 1990, la définition plus large retenue ici permet de le repérer et l'analyser même s'il n'est pas toujours explicitement formulé⁵.

Cet article propose un angle d'analyse différent de « macro-récits » qui mettent en perspective historique la notion de la contributivité au sein du système français de protection sociale. Notre démarche invite ainsi à considérer la contributivité autrement qu'en tant que caractéristique de l'évolution des systèmes de protection sociale au cours du temps, comme c'est le cas des « macro-récits » sur la protection sociale et les retraites. En effet, la contributivité constitue ici une catégorie d'analyse et une ressource argumentative pour des acteurs intéressés par l'évolution des régimes de retraite, du fait de leur défense d'intérêts catégoriels, et régulièrement en controverse les uns avec les autres. S'intéresser à la contributivité comme catégorie mobilisée par les acteurs amène à une histoire plus complexe, moins définie par des successions de périodes où les prestations seraient plus ou moins contributives, que celle de ces macro-récits où la contributivité est appliquée à des types de prestations. Le propos n'est pas ici de critiquer les approches par chronologies définies par des chercheurs s'intéressant aux règles de

4. Il serait intéressant d'étendre cette analyse à d'autres syndicats comme FO ou la CFTC, ce qui n'a pas été possible dans le cadre du travail de thèse. C'est la raison pour laquelle ces syndicats ne font pas l'objet d'une analyse précise dans ce texte. Nous remercions la CFE-CGC pour la transmission des archives utilisées spécialement pour le rapport.

5. Le recours à des notions ou outils d'analyse comme par exemple les « taux de rendement » des retraites renvoient ainsi, dès les années 1970, à cette idée d'un lien entre cotisations et prestations, d'une contributivité du système de retraite.

calcul et de financement des prestations de retraite, mais plutôt d'inviter à interroger la tension entre celles-ci et le foisonnement des usages de la contributivité par les acteurs.

Une mise en perspective des retraites et de la contributivité est d'abord proposée à partir d'une lecture de la littérature sur l'État social (I). Les usages de la contributivité sont ensuite présentés pour les acteurs impliqués, successivement les syndicats (II), le patronat (III) et les administrations (IV).

I. La contributivité dans la littérature sur l'État social : une lecture à travers deux macro-récits

On propose dans cette partie de discuter quelques-uns des macro-récits⁶ insérés dans diverses littératures de socio-économie, de sociologie historique, de science politique ou d'histoire, notamment pour indiquer les apports d'une approche plus attentive aux controverses entre acteurs exprimant différents sens de la contributivité. On présente d'abord un macro-récit historique qui associe contributivité et assistance, puis un autre qui lie contributivité et salaire.

1.1. Contributivité et assistance

L'évolution de la protection sociale peut se lire comme une histoire de l'articulation entre deux principes dont les applications varient selon les époques et selon les territoires : l'assurance sociale et l'assistance. C'est en ces termes que la séparation entre prestations contributives et non contributives de retraite en 1993 est comprise par des chercheurs, sous la forme d'un « retour » de l'assistance. Une correspondance est alors faite entre l'assistance et les prestations non contributives, c'est-à-dire pour lesquelles pas ou peu de cotisations ont été préalablement versées.

Une partie de cette littérature (Castel, 1995) s'intéresse à ce qu'il y avait avant le développement des assurances sociales obligatoires en France. Au XIX^e siècle, de multiples caisses de protection sociale, circonscrites à des usines ou groupements d'usines, à des professions, à des syndicats ou à des courants religieux cohabitent. Ces caisses visent à couvrir les différents « risques sociaux » : maladie, accident de travail, vieillesse. Elles versent souvent de faibles revenus et ne peuvent y cotiser qu'une minorité d'ouvriers qui dispose des revenus suffisants. Cette littérature s'intéresse à la cohabitation de ces formes d'assurance avec l'assistance publique et religieuse et la répression des pauvres, ouvriers et travailleurs sans travail. Cette cohabitation renvoie aux formes de réponses

6. Il serait possible d'en présenter d'autres. Le choix des deux macro-récits est à ce titre plus illustratif qu'exhaustif. L'objectif n'est pas d'en donner une image représentative, mais plutôt d'indiquer comment la contributivité peut être mobilisée pour façonner des récits historiques de l'évolution du système des retraites en France.

à la question sociale (Castel, 1995) dont les métamorphoses dépendent du rapport de force entre mouvements ouvriers, patronats et gouvernements⁷.

Ce tableau sert d'arrière-plan à l'analyse de l'émergence de la protection sociale et de l'État social par de nombreux travaux (voir notamment Hatzfeld, 1971 ; Le Crom, Hesse, 2000 ; Hesse, Le Crom, 2001 ; Dreyfus, 2001, 2008, 2015 ; Valat, 1994). Schématiquement, la chronologie en France est la suivante : les retraites de la fonction publique datent de 1850 ; la loi sur les accidents du travail date de 1898 ; les retraites (ouvrières et paysannes) font l'objet de dispositions en 1910 puis en 1930 ; enfin la création de la Sécurité sociale, couvrant notamment le risque vieillesse, date de 1945. Ce développement de la protection sociale est compris par une partie de la littérature comme le résultat de la progression d'idées portées dans des arènes politiques, qui sont passées dans les lois et ont été appliquées avec la création de caisses. Pour Castel (1995) et Ewald (1986), la progression des idées solidaristes dans le monde politique de la III^e République est la force à l'œuvre derrière les demandes de généralisation et d'obligation des assurances sociales. Selon ces auteurs, le mouvement enclenché à la fin du XIX^e siècle vers l'assurance sociale va transformer la société en sortant les personnes sans travail, ou dans la situation de le devenir, de l'opposition issue du Moyen Âge entre assistance pour les uns et répression pour les autres. C'est une nouvelle manière de prendre en charge le problème de la fragilité des conditions d'existence dans des sociétés où se développe l'industrie et le capitalisme. Pour Bec (2014), c'est l'« idée socialiste » qui serait devenue majoritaire au sein de la classe politique par suite de l'inefficacité des politiques d'inspiration libérale, manifeste avec la crise des années 1930. Elle se trouve ultérieurement renforcée par la décrédibilisation du patronat qui a collaboré avec le régime nazi durant la guerre, et par les scores électoraux élevés du Parti communiste des années 1940 aux années 1960. Dans ce contexte, les prestations des assurances sociales, dérivées de la masse salariale des travailleurs, peuvent être régulièrement étendues et augmentées. Les assurances sociales croissent ainsi à mesure que l'assistance sociale rétrécit.

Colette Bec (2014) comme Robert Castel (1995) indiquent à partir des années 1980 une période de remises en causes de la protection sociale et de la sécurité sociale, influencées par la crise du capitalisme fordiste et le déploiement d'idées néolibérales et gestionnaires au sein de l'État. Cette période augure un déplacement de la frontière entre assurance et assistance au profit d'un élargissement de cette dernière. Cette littérature propose alors un troisième temps dans cette chronologie avec, après la construction des assurances sociales et le développement des protections sociales obligatoires, un retour de l'assistance et des prestations non contributives.

7. Castel (1995) relate ainsi les évolutions des formes de répression entre le XIV^e siècle et le XIX^e siècle des « travailleurs sans travail » : bannissement d'un lieu, enfermement, travail forcé, torture, peine de mort.

Palier (2005, 2011, 2012) ou Bec (2014) comprennent ce retour de l'assistance à l'aune du phénomène de dualisation de la protection sociale, caractérisé par la séparation binaire des prestations sociales entre assurance sociale et assistance (parfois désormais qualifié de solidarité), ou encore entre prestations contributives et non contributives. La dualisation est caractérisée par une multiplication des prestations d'assistance au cours des années 1980 et 1990, destinées à fournir des minima vitaux à des populations ciblées à cet effet. Robert Castel (1995:482-487) voit dans la décennie 1980 une « recomposition des politiques sociales » en cours, illustrée par la dissociation accrue de l'assurance chômage entre prestations d'assurance (réservées aux personnes ayant cotisé) et prestations d'assistance (pour les personnes n'ayant pas cotisé). La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 abonde dans le sens d'une sorte de retour de l'assistance où la personne en situation de pauvreté se doit de faire « allégeance » à un pouvoir local pour ne pas être considérée comme un « mauvais pauvre » et recevoir de quoi (sur)vivre.

C'est dans cette histoire en trois temps que ce macro-récit sur l'assistance et l'assurance intègre la notion de contributivité. La création des assurances sociales au tournant du XX^e siècle voit l'instauration de prestations contributives telles que la retraite, au sens où leur versement dépend des cotisations préalablement versées. Des redistributions importantes sont opérées par la protection sociale, qui oriente une partie des revenus salariaux vers les allocations familiales et les prestations d'assurance maladie et de retraite. Plus tard, la séparation du financement entre prestations contributives et non contributives (qui a lieu en 1993 pour l'assurance retraite) serait concomitante d'un processus de rétraction des assurances et protections sociales au profit de l'assistance. Le retour de l'assistance qui est souligné par ces auteurs au cours des années 1980 est, on le verra, beaucoup moins net dans les discours des acteurs à la même période.

1.2. Contributivité et salaire

Un autre macro-récit dans lequel la contributivité joue un rôle, et qui porte sur les retraites, se trouve dans les travaux de Nicolas Castel (2008, 2009) et Bernard Friot (2010). Ils définissent les retraites par leur place dans les rapports de production et les luttes entre groupes d'acteurs aux intérêts divergents que sont les salariés et les propriétaires de capital. Deux conceptions de la retraite s'opposent ainsi selon eux, chacune étant au service des intérêts de groupes sociaux. La retraite comme « salaire continué » correspond à la prolongation des derniers salaires ou des meilleurs salaires sous forme de retraite. Ce modèle est par exemple celui de la fonction publique où la retraite est proportionnelle à la moyenne des traitements des six derniers mois. Selon ces auteurs, ce modèle de « salaire continué » marquait également le système des salariés du secteur privé entre 1945 et 1971, lorsque leurs retraites, financées par un prélèvement direct sur

les salaires, étaient égales à la moyenne des 10 dernières années, puis des 10 meilleures entre 1971 et 1993.

En revanche, la retraite comme « salaire différé » se réfère selon ces auteurs au modèle de l'épargne et de l'accumulation du capital : avec l'idée d'une succession de cotisations versées et accumulées avant d'être retirées sous forme de pensions. Cette accumulation peut se faire sous la forme d'une accumulation de droits : c'est le cas des régimes complémentaires à points depuis 1947 pour les salariés cadres du secteur privé, et depuis 1961 pour les non-cadres du secteur privé. Cette accumulation peut aussi prendre la forme de titres financiers dont le capital placé génère des revenus versés sous forme de retraites. C'est le cas des fonds de pension et de l'épargne-retraite. Selon Bernard Friot et Nicolas Castel, la retraite comme salaire différé correspond à une conception contributive de la retraite : lorsqu'elle prend la forme d'épargne, elle satisfait les intérêts des propriétaires de capital et les acteurs du monde de la finance qui, pour augmenter leurs retours sur investissements en provenance des profits, font pression sur les salaires. Elle favorise la vision du monde des capitalistes également lorsqu'elle prend la forme d'un financement en répartition, comme c'est le cas pour les retraites complémentaires, dans lesquelles les cotisations suivent selon eux une logique d'accumulation, à l'image de flux d'épargne, avec une pension de retraite vue comme une récupération de cette épargne.

Ces auteurs comprennent la contributivité comme une notion profondément liée à la retraite entendue comme un salaire différé, et fondamentalement différente de la retraite perçue comme un salaire continué. Favoriser la contributivité revient ainsi à favoriser une certaine conception de la retraite par rapport à une autre. La contributivité occupe ici aussi une place importante dans le macro-récit des retraites livré par les deux auteurs : c'est un attribut d'une des deux logiques distinctes de la retraite. On verra par la suite que la contributivité comme attachée à la logique du salaire différé ne se retrouve pas automatiquement dans les manières qu'ont les acteurs d'utiliser la contributivité. Parfois, des conceptions de la retraite par les acteurs échappent à cette classification.

Ces deux macro-récits, qu'on ne prétend pas exhaustifs quant à la manière de mettre en perspective historique la protection sociale des retraites et la contributivité et qui proposent des histoires de longue durée sont utiles pour contextualiser l'histoire récente des retraites. Leur angle mort est toutefois de ne pas considérer la contributivité comme une catégorie déployée, argumentée et débattue par les acteurs impliqués dans les réformes des retraites. La contributivité telle qu'étudiée dans la suite de l'article ne peut pas être définie d'une manière stable au cours du temps, et repérable dans l'évolution des prestations de retraites. Ses définitions, émises par les acteurs, varient au cours du temps, selon les conceptions et les mobilisations qu'ils en font.

II. Les usages syndicaux de la contributivité entre 1975 et 1981 : se positionner sur les retraites, l'assistance et les inégalités sociales

Une analyse des usages de la contributivité chez les syndicats peut être menée à partir de sources d'archives. Il est difficile d'associer une définition de la contributivité stable au cours du temps à une centrale syndicale : en effet, les usages de cette notion s'inscrivent dans des situations particulières et revêtent une dimension stratégique. On aborde ici successivement le cas de la CFDT, de la CGT et de la CFE-CGC. Les différentes positions ne reflètent pas toujours forcément la doctrine officielle de ces organisations à l'époque, et mettent même plutôt en lumière la pluralité de sens de la contributivité qui peut s'exprimer en leur sein.

II.1. À la CFDT, des conceptions variables de la contributivité pour défendre les retraites et critiquer les inégalités sociales

Au cours des années 1970, des voix à la CFDT refusent de classer la population entre productifs et improductifs, et ainsi d'inclure les retraités parmi les improductifs recevant une sorte d'aumône appelée assistance. Un rapport du Bureau de recherche et d'action économique (Braec) de la CFDT, organe de recherche et d'études du syndicat, développe en 1975 cette approche critique de la retraite. Le rapport dont le titre est *Les retraites : qui paie qui ?*⁸ pose la question suivante : « les retraites : solidarité collective ou assistance ? ». Cette question n'admet aucune de ces deux réponses pour les auteurs du rapport car la solidarité collective et l'assistance renvoient à une conception de la société partitionnée entre actifs et inactifs. Or, selon eux, la retraite n'est ni une assistance ni une solidarité collective : c'est une dette collective dont la prise en compte permet d'échapper conceptuellement à une classification des individus en fonction de leur participation à la création de profit, envers laquelle le syndicat est très critique. Pour les auteurs du rapport, cette partition est celle partagée par les responsables gouvernementaux, donnant à ces derniers bonne conscience et leur permettant de « lésiner sur les efforts financiers nécessaires ». Elle « tend à renforcer l'idée de retraite comme assistance ».

Toutefois, dans cette même publication, le Braec recourt à une autre conception de la retraite renvoyant à la notion de contributivité pour critiquer les inégalités sociales engendrées par le système de retraite. À travers un recours aux termes de « rapport actuariel », « taux de rendement », « taux actuariel », qui renvoient au lien entre les

8. *Les retraites. Qui paie qui ?*, Bureau de recherche et d'action économique (Braec), 1975, dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^e arrondissement de Paris. Les auteurs du rapport ne sont pas précisés. On peut 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. Ce rapport ne reprend pas les positions officielles de la CFDT, mais plutôt celles de chercheurs et d'intellectuels membres ou proches du syndicat.

retraites perçues et les cotisations versées, les auteurs se réfèrent de fait à cette notion pour critiquer le projet d'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1975 pour les personnes ayant 43 ans de cotisations (au lieu des 40 ans alors en vigueur). Ce projet diminuerait « le taux actuariel de la retraite » de 1,33 à 1,16 % et opérerait une « redistribution à l'envers » des ouvriers vers les cadres. Une preuve en est donnée à travers le calcul d'un taux de rendement pour deux cas-types de carrière et de retraites : un cadre supérieur et un ouvrier spécialisé. La citation suivante expose cette comparaison entre taux de rendement :

« 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 [ouvriers spécialisés] et les manœuvres qui financent la solidarité collective. (...). 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 OS 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. »

Cette approche par la récupération de « l'argent placé » vise à dénoncer une inégalité sociale selon les auteurs. Elle s'inscrit dans un effort de conceptualisation de la retraite à la CFDT qui débute alors et se poursuit jusqu'aux années 1990 et qui va privilégier l'idée de la retraite comme un retour sur un investissement en cotisations. Si le terme de contributivité ne figure pas explicitement dans ce rapport, cette compréhension de la retraite va se répandre à la CFDT.

À la fin de cette décennie, la contributivité devient un principe permettant de définir la retraite elle-même pour la centrale syndicale⁹. La retraite devrait selon elle être conçue comme un pourcentage dépendant du nombre d'années cotisées, du salaire. Ainsi, en 1979, la revendication de la CFDT sur la retraite est que chaque année cotisée devrait rapporter 2 % du salaire et 40 années de cotisations devraient donner droit à 80 % du salaire.

Une nouvelle fois, cette conception de la retraite est utilisée pour dénoncer des inégalités sociales : dans la vision proposée par la CFDT, 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 rendement des cotisations versées selon les catégories sociales.

9. Dossier CFDT et retraites 1975-1981, cote 8H94, Archives de la CFDT dans le 19^e arrondissement de Paris.

En résumé, trois usages différents de la contributivité sont repérés à la CFDT entre 1975 et 1981. Ils sont résumés dans le tableau 1.

Tableau 1 - Résumé des usages de la contributivité à la CFDT

Date	Usage de la contributivité	Source
1975	Refus de la contributivité pour ne pas définir la retraite à partir d'une participation au système capitaliste	Braec
1975	Critique des inégalités sociales de retraite par calcul des taux de rendement de la retraite	Braec
1979	Définition du montant de la retraite par le nombre d'années cotisées	CFDT (position officielle)

II.2. À la CGT, la retraite fondée par les cotisations passées et la participation à la création de richesse nationale

À la CGT, des critiques d'une retraite conçue comme une assistance ou un « cadeau » consenti existent aussi, tout en différant de celles exprimées au sein de la CFDT.

On trouve à la CGT une définition de la retraite sous la forme de versements dont le droit de perception est ouvert par les cotisations passées, dans des documents de l'Union confédérale des retraités et de la commission exécutive de la CGT. Le *Courrier confédéral* de novembre 1978 dénonce ainsi une retraite conçue comme une assistance du gouvernement à l'égard des retraités, qui ont participé à la production de la « richesse nationale » dans leur « vie de labeur »¹⁰. Cette position de la CGT ne constitue pas seulement une application de la contributivité pour les individus mais comporte une dimension collective : la « vie de labeur » indique certes une participation individuelle des salariés, mais celle-ci est aussi collective et « créatrice de richesse nationale ».

On trouve également dans les publications de l'Union confédérale des retraités (UCR) une critique de l'assistance conçue dans une perspective plus individuelle. Un livret d'information, dont la publication est située entre 1977 et 1981, 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 travailleur¹¹ ». Cette formule de « la retraite, un droit payé au fil de la vie » indique le lien entre cotisations versées et droit à la perception d'un revenu de retraite.

10. « Journées nationales d'étude et de réflexion sur les problèmes de la retraite. 28-29 septembre 1978 », *Courrier confédéral spécial*, n° 321 du 7 novembre 1978, cote 118 CFD 14, Archives de la CGT à Montreuil.

11. 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.

La retraite est ici définie comme un droit dont la réalisation correspond au versement d'un revenu mensuel égal à une fraction du salaire. Ce droit est conditionné à l'ensemble des cotisations. Bien que le terme de contributivité ne soit pas explicitement utilisé, c'est bien ce que recouvre cette notion qui est utilisée pour la détermination de la retraite.

Les deux usages de la contributivité repérés dans cette section sont résumés dans le tableau 2. Ils indiquent, également pour la CGT, une certaine fluctuation dans la conception des retraites.

Tableau 2 - Résumé des usages de la contributivité à la CGT

Date	Usage de la contributivité	Source
1978	Définition de la retraite comme contrepartie d'une vie de labeur et de participation à la création de richesse nationale	<i>Courrier confédéral</i>
Entre 1977 et 1981	Définition de la retraite comme droit acquis au long de la carrière par le versement de cotisations salariales	Union confédérale des retraités

II.3. À la CFE-CGC, défense du régime complémentaire des cadres (Agirc) à partir de conceptions diverses de la notion de contributivité

La CFE-CGC occupe une position plus spécialisée que la CGT et la CFDT dans le paysage syndical français. La défense des intérêts du personnel d'encadrement et des cadres est intimement liée à l'histoire du syndicat depuis sa création en 1944. Les retraites occupent une place importante dans l'agenda revendicatif du syndicat. La CFE-CGC est ainsi un des signataires, avec la CFTC et le CNPF, de la convention collective sur les retraites complémentaires des cadres avec la création de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) en 1947.

Des documents d'archives des années 1970 et 1980 donnent à voir une défense d'une conception de la contributivité au sein de la CFE-CGC, pour soutenir les intérêts catégoriels des cadres, là encore avec des usages variables au cours du temps. Ainsi, en 1974, le syndicat des cadres propose de faire financer un premier élément des retraites par un impôt ou une ressource qui relèverait de la « collectivité »¹². Ce premier volet est qualifié d'assistance, ce qui contraste ainsi avec la CGT et la CFDT qui récuse ce terme. La justification apportée par la CFE-CGC réside dans la distinction entre assistance et sécurité sociale et leurs financements respectifs. Serait ainsi créé :

12. CFE-CGC, « Réflexions sur la Sécurité sociale », 1974, archive transmise par la CFE-CGC.

« un système [d'assistance] (...) distinct de la Sécurité sociale, car c'est à la collectivité qu'il revient d'assurer un certain niveau de ressources à tous ses membres et non pas aux régimes de retraite alimentés par la contribution de leurs participants ».

Trois années plus tard, un document de 1977 intitulé *Pour une sécurité sociale de responsables*¹³, révèle un autre usage de la contributivité pour défendre le régime complémentaire Agirc des cadres. Le niveau du plafond de salaire de la Sécurité sociale (au-delà duquel les cadres ne cotisent plus au régime général) fait l'objet d'une discussion eu égard à son impact sur la répartition des cotisations versées entre les régimes de base et ce régime complémentaire. La CFE-CGC fonde son argumentation sur une solidarité propre au groupe professionnel des cadres, et gérée paritairement par le patronat et la CFE-CGC en tant que syndicat majoritaire :

« Dès que le [plafond de la Sécurité sociale] augmente plus vite que les salaires des Cadres, il vient "manger" une partie des ressources du régime [des cadres] qui a nécessairement moins à distribuer. (...) La Sécurité sociale [*i.e.* le régime de base] augmente ses ressources au détriment du régime des Cadres et lui ayant retiré une part de sa substance, augmente ses propres pensions avec ce qu'elle a ôté au régime. »

La contributivité défendue par la CFE-CGC doit ainsi être réalisée dans le cadre d'un régime propre au groupe socioprofessionnel des cadres. On lit en effet que « la retraite de la Sécurité sociale coûte plus cher que celle des cadres ». « Pour acquérir 100 francs de retraite auprès de la Sécurité sociale il faut payer davantage que pour acquérir 100 francs auprès du régime des cadres » et « cela n'est pas surprenant parce que la cotisation de Sécurité sociale sert aussi à financer le budget d'assistance vieillesse et les compensations avec d'autres régimes (...) et aussi qu'une certaine redistribution s'opère par le calcul de la pension sur les 10 meilleures années de salaire. »

Ce document de la CFE-CGC de 1977 défend ainsi le régime de l'Agirc au nom de sa meilleure contributivité, parce que ce régime rapporte plus pour les cadres que le régime de base. Mais cette défense s'appuie aussi sur une certaine norme de la retraite : « donner des retraites qui soient réellement le reflet de l'effort contributif des intéressés tout au long de leur carrière ». Cette norme de la retraite se trouve aussi dans la proposition du syndicat d'une « retraite à la carte », qui consiste à respecter des proportions égales entre les cotisations versées et des retraites perçues afin de « rétablir l'équité entre les participants quel que soit l'âge auquel ils demandent leur pension ». Le recours ici à la contributivité vise à défendre une norme d'équité selon laquelle chaque cotisation doit rapporter autant en retraite.

On retrouve l'utilisation de la contributivité dans les propositions sur le financement des retraites. Un document de décembre 1985 intitulé *Les dossiers de l'avenir* aborde ainsi

13. CFE-CGC, *Pour une sécurité sociale de responsables*, 1977, archive transmis par la CFE-CGC.

la question des retraites sous l'angle de son financement : le système serait devenu « boiteux »¹⁴. Selon la CFE-CGC, le vieillissement de la population va augmenter les dépenses, alors que la crise économique devrait conduire à empêcher les recettes d'augmenter.

Pour résoudre ce problème de financement, les auteurs de la CFE-CGC proposent un ensemble de solutions comprenant notamment une « réduction du rendement des caisses de Sécurité sociale, Agirc-Arrco¹⁵ ». La retraite est dans cette optique perçue comme un retour sur investissement des cotisations versées aux caisses de retraite, et dont il faudrait baisser le taux de rendement pour parvenir à les financer.

À la CFE-CGC, on retrouve ainsi une diversité d'usages de la contributivité, résumés dans le tableau 3.

Tableau 3 - Résumé des usages de la contributivité à la CFE-CGC

Date	Usage de la contributivité	Source
1974	Proposition de faire financer la retraite de la Sécurité sociale (régime général), comprise comme une assistance, par des impôts et taxes. La retraite complémentaire des cadres est comprise comme une assurance sociale, et à ce titre financée par des cotisations sociales	CFE-CGC (document interne)
1977	Critique des hausses du plafond de la Sécurité sociale, au motif que la retraite complémentaire des cadres est plus rentable (en termes de retraite reçue par rapport aux cotisations versées) que celle du régime général. Défense d'une retraite à partir d'un taux de retour sur cotisation versée	CFE-CGC (document interne)
1985	Proposition de baisse du taux de rendement de la retraite pour équilibrer les comptes des régimes de retraite, dans un contexte de vieillissement de la population, sans avoir à augmenter substantiellement les taux de cotisations. Introduction possible de retraites par capitalisation comme complément à la répartition	<i>Les dossiers de l'avenir</i>

Les différents exemples rassemblés dans cette section montrent qu'au sein et entre des organisations syndicales, au cours des années 1970 et 1980, on trouve une diversité de conceptions et de recours à la notion de contributivité. Cette variabilité se comprend par un agenda revendicatif et politique qui change au cours du temps. Des organisations syndicales sont d'ailleurs conscientes de leur besoin de réflexion théorique sur les retraites, comme l'indiquent les deux exemples suivants. Le rapport du Braec de 1975

14. « Pour sauvegarder la sécurité sociale », *Les dossiers de l'avenir*, n° 14, tome 1, CFE-CGC, décembre 1985, archive transmise par la CFE-CGC.

15. Les autres solutions avancées sont une augmentation de l'âge de la retraite, une légère hausse des cotisations et la « retraite à la carte » (voir *supra*).

pour la CFDT souligne par exemple que la retraite est « un problème encore insuffisamment pris en charge par les organisations ». Les journées d'études organisées par la CGT en 1978¹⁶ sont aussi envisagées pour cette organisation comme un moyen pour « améliorer notre définition, notre conception de la retraite... ». Ces journées poursuivent l'objectif de lancer une réflexion à l'échelle de l'organisation CGT sur les « problèmes plus généraux de la retraite, de sa conception ».

III. Au CNPF au tournant des années 1980, promouvoir la notion de contributivité pour réduire les dépenses

L'incendie des archives du service des retraites de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) en 1997 complique la connaissance des modalités de conception des retraites au sein du patronat. Le recours aux archives du *Monde* permet toutefois de repérer une conception de la retraite relevant de la notion de contributivité. Percevoir une retraite nécessite dans cette optique d'avoir préalablement versé des cotisations, et la finalité de la retraite est alors de récupérer l'argent cotisé. Dans l'optique défendue par le patronat, les retraites ne doivent pas viser à réduire les inégalités sociales : les responsables patronaux mettent ainsi en avant une distinction entre assurance sociale et assistance, et critiquent le poids selon eux trop important que feraient peser les dépenses d'assistance sur l'économie. Leur usage de la contributivité apparaît plus constant sur la période que pour les organisations syndicales.

Un rapport du CNPF de 1977, nommé rapport Chotard¹⁷, fait de la taille jugée trop importante de la Sécurité sociale un problème. Cette taille l'empêcherait d'être efficace dans la gestion de ses fonds et serait nuisible à l'économie, aux entreprises et à l'emploi. Comme « solution », le rapport préconise une séparation 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 ce qu'il considère être l'assurance sociale¹⁸. L'extrait suivant du rapport Chotard (cité par Mills, Saint-Jours, 1981:341) illustre cette vision :

« 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,

16. « Journées internationales d'étude et de réflexion sur les problèmes de la retraite. 28-29 septembre 1978 », *Courrier confédéral spécial*, n° 321, 7 novembre 1978, cote 118 CFD 14, Archives de la CGT à Montreuil.

17. Rapport de Y. Chotard, vice-président du CNPF et président de sa commission sociale à l'Assemblée générale du CNPF du 18 janvier 1977 (Mills, Saint-Jours, 1981:338).

18. Cette critique et ce projet de séparation sont proches de celles déjà contenues dans le rapport Piketty de 1965. On trouve ainsi une constance dans des propositions patronales de réforme de la Sécurité sociale séparées d'une quinzaine d'années. C'est le 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 : A. Murcier, « Le patronat français demande : la gestion autonome des risques, la limitation des prestations légales obligatoires, le développement de la prévoyance libre », *Le Monde*, 5 juillet 1965, <https://bit.ly/3T6LJlw>, consulté le 4 octobre 2010.

en créant de fausses solidarités dont l'expression devrait être recherchée dans une autre voie faisant appel au concours de la Nation tout entière. »

Ce projet de séparation selon les risques se traduit par une conception de la retraite qui distingue les pensions acquises par les revenus d'activité et le minimum vieillesse :

« 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 [de retraites complémentaires] 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 » (*ibid.*, p. 342).

La pension de vieillesse est ainsi définie à partir des cotisations vieillesse versées préalablement, à la différence du minimum vieillesse. Cette distinction entre assurance sociale et assistance (ou solidarité nationale) est aussi justifiée par l'argument du coût de la Sécurité sociale et de ses conséquences négatives. Yvon Chotard s'exprime à ce sujet plusieurs reprises dans la presse en 1977, notamment dans le journal *Le Monde*. Il déclare que « 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 maîtriser sa croissance, il invite à « revenir à la notion d'assurance¹⁹ ». Deux ans plus tard, il livre les mêmes recommandations, en comparant la Sécurité sociale à « une structure monstrueuse dont le poids a sans doute dépassé le seuil du tolérable », financée par une part toujours croissante de cotisations patronales. Il appelle toujours à réorganiser la Sécurité sociale en séparant les risques de manière comptable. Cela passerait par la suppression de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos²⁰) qui finance alors les déficits de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) par le transfert d'excédents de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). Ces interventions du président de la commission sociale du CNPF véhiculent un objectif de resserrement de la Sécurité sociale, dont la finalité devrait être uniquement celle de l'assurance sociale au sens où il l'entend. Une conséquence serait par exemple la fiscalisation du financement des allocations familiales au motif qu'elles ne seraient pas un risque social²¹.

19. « Les jours les plus durs sont peut-être derrière nous », déclare M. Ceyrac. M. Chotard : revenir à la notion d'assurance sociale », *Le Monde*, 20 janvier 1977.

20. Depuis les ordonnances Jeanneney de 1967, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) reçoit les cotisations sociales et les répartit entre la Cnav, la Cnam et la Cnaf.

21. « La Sécurité sociale est devenue une structure monstrueuse constate M. Chotard », *Le Monde*, 17 janvier 1979, <https://bit.ly/3lkemad>, consulté le 1^{er} août 2020.

Ces interventions régulières dans la presse d'Yvon Chotard contiennent des références à l'organisation des retraites en trois piliers avec un minimum financé par l'État (et auquel auraient droit les personnes n'ayant pas ou pas suffisamment cotisé), un régime de base financé par la Sécurité sociale, et un troisième pilier de retraites complémentaires financé par répartition mais aussi par capitalisation.

Ces déclarations du tournant des années 1980 se retrouvent en 1986 dans un *Rapport sur l'avenir de la protection sociale* rédigé par un groupe de travail du CNPF qui préconise, entre autres, de séparer l'assurance de la solidarité en rappelant que pour « l'indemnisation du chômage, les deux systèmes ont été, en 1984, distingués sur le plan financier, les partenaires sociaux restant responsables de l'équilibre du régime d'assurance. » Cette réorganisation de l'assurance chômage à partir de la notion de contributivité en 1984 est ainsi utilisée comme modèle à suivre pour les retraites²². Dans le domaine de l'assurance vieillesse, le rapport demande ainsi à « distinguer assurance et solidarité ... et diversifier leur financement » en dressant une liste des prestations d'assurance et de solidarité (encadré 1).

Encadré 1 - La séparation entre assurance et solidarité dans un rapport du CNPF sur l'Avenir de la protection sociale

Il faut distinguer assurance et solidarité...

Un inventaire précis devrait être élaboré des dispositions du régime vieillesse qui relèvent de la technique de l'assurance et de celles qui font appel à la solidarité.

On citera, à titre d'exemple, le minimum de pension, les droits dits « gratuits » en cas de chômage, de maladie et dans bien d'autres situations encore.

De même, une recherche devrait être opérée sur l'adéquation, réelle ou non, de la cotisation demandée et du droit ouvert (...).

... et diversifier leur financement

S'il est normal de faire appel aux entreprises et à leurs salariés pour financer les « prestations d'assurance », par contre, les « allocations de solidarité » doivent être financées par un effort de la collectivité nationale. Certaines d'entre elles, d'ailleurs (majoration pour conjoint à charge), apparaissent tout à fait périmées au stade actuel de développement.

Source : Archives d'Yvon Gattaz, Archives nationales de Pierrefitte, cote : 617AP/42,46,48,50,51.

22. Précisons que d'un point de vue historique, la séparation des régimes contributif et non contributif de l'assurance chômage intervient pour la première fois en 1958 et pas en 1984 (Freyssinet, 2010). Voir également Freyssinet (dans ce numéro).

L'analyse des positions du patronat indique ainsi une régularité au cours de la période dans la critique de la Sécurité sociale et des retraites en dénonçant la confusion entre assurance et assistance ou solidarité nationale, et le coût trop élevé de la Sécurité sociale qui en découle. Selon ce point de vue, il serait plus cohérent de recentrer le régime général sur les dépenses contributives, et de faire financer les dépenses non contributives par l'État. La constance du CNPF contraste quelque peu avec la diversité et la variabilité au cours du temps des organisations syndicales.

Le tableau 4 résume les usages de la contributivité par le CNPF repérés au cours des années 1970 et 1980.

Tableau 4 - Résumé des usages de la contributivité au CNPF

Date	Usage de la contributivité	Source
1977	Définition des pensions de retraite comme une assurance sociale, et ainsi fiscalisation des dépenses de minimum vieillesse	Rapport de Y. Chotard à l'Assemblée générale du CNPF
1977	Définition de la Sécurité sociale comme une assurance sociale, et ainsi fiscalisation des dépenses d'assistance	Article du journal <i>Le Monde</i>
1979	Organisation du système de retraite en trois piliers : un premier pilier d'assistance financé par la fiscalité, un deuxième pilier de Sécurité sociale financé par cotisations sociales, et un troisième pilier de retraites complémentaires par répartition ou capitalisation financé par cotisations	Article du journal <i>Le Monde</i>
1986	Organisation de l'assurance vieillesse sur le modèle de la séparation de l'assurance chômage en 1984 : financement des prestations d'assurance par les cotisations, et d'assistance par la collectivité nationale	Rapport sur l'avenir de la protection sociale d'un groupe de travail du CNPF

IV. Au sein de l'administration entre 1982 et 1990, avant tout comprimer les dépenses de retraite

La contributivité est utilisée au sein de l'administration au tournant des années 1980 également avec un objectif précis : la compression des dépenses de Sécurité sociale des retraites. À cette époque, la nécessité de mettre en place une politique de désinflation compétitive, notamment en limitant les dépenses publiques, et parmi elles les dépenses de retraites (encadré 2), fait consensus : elle est reprise dans divers projets de réforme.

La contributivité est alors mobilisée par des acteurs de l'administration sociale ou budgétaire pour justifier ces projets de limitation des dépenses sociales, en y ajoutant une dimension de justice sociale. De tels usages de la contributivité sont faits tout au long de la décennie 1980. On propose d'analyser ces usages à partir de l'étude de quelques moments :

Encadré 2 - L'objectif de l'administration : limiter les dépenses sociales suite à l'adoption de la politique de rigueur et de désinflation compétitive

En 1982 et 1983, les gouvernements socialistes présidés par François Mitterrand adoptent une politique de rigueur et de désinflation compétitive. Leur objectif est de maintenir la compétitivité, relancer les exportations et créer de l'emploi (et ainsi baisser le chômage), tout en restant dans le cadre des règles monétaires européennes qui proscrivent de nouvelles dévaluations du franc.

Cette politique (documentée notamment par Cabannes et Sénégas, 2006) est à l'œuvre dès 1982, lorsqu'est décidé un blocage des prix et des salaires pour limiter les hausses de salaires et la consommation intérieure, et ainsi essayer de baisser l'inflation. Pour rétablir la rentabilité des entreprises, cette politique vise à diriger vers les profits une plus grande part de la valeur ajoutée et à modérer les distributions de dividendes aux actionnaires pour davantage orienter les profits vers les investissements productifs. Au sein du gouvernement, on espère que la hausse des taux d'investissement et la stagnation des salaires nets et des cotisations sociales patronales produiront un effet sur les exportations en quelques mois, et qu'en quelques années les créations d'emplois seront importantes.

La désinflation compétitive a des implications sur les retraites et les recettes de la Cnav, avec l'interruption, à partir des années 1980, de toute hausse des taux de cotisations patronales. Dans une note du 8 septembre 1983, Marie-Laurence Pitois, conseillère technique au ministère de Affaires sociales, écrit par exemple que l'« engagement gouvernemental s'oppose à une augmentation des charges des entreprises¹ ».

1. « Revalorisation des pensions », classeur « ministre, Revalorisation des pensions, financement de la retraite à 60 ans et politique en faveur des personnes âgées, juin 1981-décembre 1983 », Marie-Laurence Pitois, 12 décembre 1983, cote 19880292, Archives nationales à Pierrefitte.

la mise en place du minimum contributif en 1982 et 1983 au ministère des Affaires sociales, puis les mesures de compression des dépenses de Sécurité sociale entre 1986 et 1991.

IV.1. 1982-1983 : la contributivité utilisée par l'administration sociale pour rendre le minimum vieillesse « contributif »

Il paraît de prime abord contradictoire d'évoquer la valeur d'un revenu minimum selon la norme de contributivité. Par définition, les minima sont en effet des niveaux de ressources censés assurer un niveau de vie minimal. Or, en 1983, un minimum dit « contributif » est créé et sa valeur est proportionnelle à la durée de cotisation.

La promesse de campagne d'une hausse du minimum vieillesse de 25 % a été décidée en 1982, alors que Nicole Questiaux était encore ministre des Affaires sociales et le tournant de la rigueur pas encore acté. Ajoutée aux fortes hausses de ce revenu minimum garanti lors du septennat précédent, cette nouvelle augmentation conduit à rapprocher le montant du minimum vieillesse, prestation d'assistance, de celui des retraites de personnes ayant travaillé toute leur carrière au Smic. Dans ce contexte est décidée la création d'un dispositif pour ces retraités ayant cotisé mais disposant de faibles retraites : c'est le minimum contributif.

Le conseiller technique spécialiste des retraites François Mercereau, tout comme Jean-Charles Naouri, directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy (alors ministre des Affaires sociales suite au départ de Nicole Questiaux), et Jean Marmot, directeur de la Sécurité sociale, aboutissent à la mise en place d'un minimum contributif pour le régime général. Une première option le porte à 3 000 francs²³, éventuellement rétroactifs. Mais pour éviter d'augmenter les prélèvements obligatoires, conformément à la politique de désinflation compétitive, François Mercereau conseille de ne pas le rendre rétroactif : le minimum contributif s'appliquera seulement aux nouveaux retraités²⁴.

Dans ce contexte, des experts du ministère des Affaires sociales proposent de rendre le minimum contributif proportionnel à la durée de cotisation. L'usage de la contributivité pour moduler et modérer le niveau du minimum contributif se retrouve dans des documents d'archive comme celui où François Mercereau évoque le besoin de comprimer les dépenses sociales et de récompenser le travail salarié²⁵. Il exprime sa préférence pour un minimum contributif à 2 200 francs non rétroactif et proratisé :

« 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 plus²⁶. »

23. Il s'agit de 3 000 francs au total pour le régime de base et les régimes complémentaires. Il existe une version de cette prestation à 2 200 francs, qui ne concerne que le régime général et laisse le soin aux régimes complémentaires de le compléter.

24. À la différence du minimum vieillesse dont la hausse s'applique aux nouveaux bénéficiaires et aux personnes qui le percevaient déjà.

25. « 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 », cote 19870251, Archives nationales à Pierrefitte.

26. « Note pour le ministre. Objet : le minimum de retraite », *op cit*.

Le revenu de 2 200 francs par mois serait donc destiné aux nouveaux retraités ayant cotisé 37,5 années. Pour ceux qui ont moins cotisé, le montant du minimum sera proportionnel jusqu'à un plancher égal à la moitié de cette somme, c'est-à-dire 1 100 francs. Cette version du minimum contributif est retenue dans la loi²⁷.

IV.2. 1986-1993 : usages de la contributivité par l'administration pour comprimer les dépenses de retraites

La contrainte de limitation des dépenses publiques dans le contexte de désinflation compétitive se retrouve à nouveau lors de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de droite dirigé par Jacques Chirac en 1986, qui coïncide avec des prévisions de déficits du régime général de Sécurité sociale en 1986 et 1987. Jacques Chirac demande alors un rapport à un groupe de « Sages²⁸ » qui devra contenir des mesures d'équilibre de la Sécurité sociale, dont les dépenses augmentent plus vite que les recettes à long terme. L'expansion de la Sécurité sociale, dont celle des retraites, est désignée comme un obstacle à la croissance économique : ses recettes « font peser sur l'économie un poids qui obère son dynamisme », alors que « l'hiver démographique (...) menace notre pays²⁹ ».

Parmi les mesures demandées par le rapport final, l'une concerne la contributivité du système de retraite, qu'il faudrait renforcer. Un argument revient notamment : celui des économies qui pourraient être réalisées. Il s'agit ainsi de mesures qui portent sur la contributivité comprise à partir de la validation d'unités de temps que sont les heures et les trimestres. Le rapport préconise ainsi une augmentation de la durée travaillée nécessaire à la validation d'un trimestre d'assurance. Il propose 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. Ce recours à l'argument de la contributivité pour réaliser des économies se trouve associé à un usage de la contributivité pour que la retraite vienne récompenser le travail, liant ainsi l'argument de la limitation des dépenses à celui de la justice sociale (pour un résumé des usages de la contributivité par l'administration, voir tableau 5). Celui-ci repose sur les distinctions emploi/non-emploi et emploi stable/emploi précaire et valorise leurs premiers termes.

Ces mêmes usages se retrouvent quelques années plus tard dans les notes de la direction du Budget, lors de la participation de ses experts aux travaux sur le *Livre blanc sur les retraites*. Les experts de cette administration défendent une hausse de la

27. « En janvier 1984, le minimum contributif représente environ 73 % du Smic net. Avec la retraite complémentaire Arrco, il garantit ainsi un revenu mensuel légèrement inférieur au Smic net (95 %) » : <https://www.cfdt-retraités.fr/Le-minimum-contributif-5-8>.

28. Les « Sages » sont Pierre Laroque, Gérard Calot, Jean Choussat, Simon Nora et Jean Picot.

29. « Rapport du Comité des Sages », octobre 1987, Dossier : « Rapport du Comité des Sages. Octobre 1987 », cote 19920633/5, Archives nationales à Pierrefitte.

contributivité des retraites par l'extension de la période de calcul du salaire annuel moyen des 10 meilleures années à une période plus large. Cette extension possède l'avantage du point de vue de la Direction du Budget d'abaisser le niveau du salaire annuel moyen retenu pour le calcul et donc des montants des retraites. Un expert de cette direction écrit toutefois que pour « vendre » cette mesure, il convient de mettre en avant un lien entre contributivité et justice sociale³⁰. Le constat est posé d'inégalités entre classes sociales : les ouvriers reçoivent moins que les cadres, si l'on compare les retraites perçues au regard des cotisations versées. Pour y remédier, les experts de la Direction du Budget suggèrent d'augmenter la durée de prise en compte du salaire de référence, calculé sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 meilleures années. Une note du 6 février 1991 intitulée « Quelques lignes directrices pour le Livre blanc³¹ » le relate :

« 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.

Tableau 5 - Résumé des usages de la contributivité au sein de l'administration

Date	Usage de la contributivité	Source
1983	Définition du montant minimum contributif selon le nombre d'années cotisées pour récompenser le travail salarié et comprimer les dépenses de retraite	Document d'archive du ministère des Affaires sociales
1987	Augmentation du nombre d'heures travaillées pour valider un trimestre, et augmentation de la durée de calcul du salaire de référence pour calculer le montant de la retraite, dans l'objectif de récompenser le travail salarié et comprimer les dépenses de retraite	Rapport du comité des Sages
1990 et 1991	Augmentation de la durée de cotisation nécessaire à la retraite au taux plein et de la durée de calcul du salaire de référence pour calculer le montant de la retraite, dans l'objectif de récompenser le travail salarié, de réduire les inégalités sociales, et de comprimer les dépenses de retraite	Document d'archive du ministère de l'Économie

30. 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 du ministère de l'Économie à Savigny-le-Temple.

31. « 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, dossier « Problématique Livre blanc », Archives du ministère de l'Économie à Savigny-le-Temple.

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 demande une mesure d'égalisation des durées de cotisation entre ouvriers et cadres, mais la hausse de la contributivité qui figure à la dernière phrase, par la référence aux 25 meilleures années, est certes davantage défavorable aux cadres, mais elle l'est pour tous les futurs retraités. C'est un usage de la contributivité consistant à mobiliser des arguments de justice sociale pour justifier des mesures visant à faire des économies sur les retraites.

Conclusion

Cet article est principalement centré sur les discours rassemblés dans des documents d'archives tels que des notes, comptes-rendus, rapports issus des organisations syndicales, patronales et administratives, ainsi que des articles de presse écrite. Une focalisation sur ces sources livre une histoire différente des macro-récits historiques des retraites, qui caractérisent la période débutant dans les années 1980 par l'augmentation de la dimension contributive du système de retraite. Ces récits peuvent ainsi être mis en regard d'une approche plus localisée, liée à des phases de controverses à l'occasion des débats et réformes des retraites. Entre les années 1970 et 1990, la notion de contributivité, abordée ici dans une acception large établissant un lien entre cotisations et prestations, se retrouve aussi à travers les discours des acteurs. Elle est souvent utilisée, parfois critiquée et combattue, selon des finalités diverses telles que la défense des droits à la retraite du régime de la Cnav, la hausse de la retraite complémentaire des cadres ou encore la compression des dépenses de retraite. Une approche centrée sur les discours des acteurs montre ainsi une grande plasticité des sens et des usages de la notion de contributivité, maniée par des acteurs syndicaux (CGT et CFDT et CFE-CGC), patronaux (CNPFP) et administratifs (administration sociale et budgétaire). Ces différents sens et usages de la notion de contributivité sont compréhensibles par une analyse des revendications et des stratégies des acteurs.

Références bibliographiques

- Bec C. (2014), *La sécurité sociale : une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard.
- Boltanski L., Chiapello È. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Cabannes M., Sénégas M.-A. (2006), « La politique française de désinflation compétitive : les faits et gestes en perspective », in Lévy-Leboyer M. (dir.), *L'économie française dans la compétition internationale au XX^e siècle*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, p. 359-390, <https://doi.org/10.4000/books.igpde.4702>.
- Castel N. (2008), *Poursuite du salaire ou revenu différé ? La réforme des retraites en France (1987-2005)*, Thèse de doctorat en sociologie économique, Université Paris 10, <https://www.theses.fr/2008PA100037>.
- Castel N. (2009), *La retraite des syndicats : revenu différé contre salaire continué*, Paris, La Dispute.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (2023), *Le financement de la protection sociale : contributions sur la notion de contributivité*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC, juin, <https://bit.ly/3MgxdFu>.
- Dreyfus M. (2001), *Liberté, égalité, mutualité. Mutualisme et syndicalisme, 1852-1967*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier.
- Dreyfus M. (2008), « Les grands jalons de l'histoire mutualiste », *Vie sociale*, n° 4, p. 11-26, <https://doi.org/10.3917/vsoc.084.0011>.
- Dreyfus M. (2015), « La protection sociale libre et volontaire, notamment mutualiste, jusqu'aux années 1930 », *Vie sociale*, n° 2, p. 17-30, <https://doi.org/10.3917/vsoc.152.0017>.
- Ewald F. (1986), *Histoire de l'État Providence : les origines de la solidarité*, Paris, Grasset.
- Freyssinet J. (2010), *Négocier l'emploi : 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Rueil Malmaison, Éditions Liaisons.
- Freyssinet J. (2023), « La problématique de la contributivité dans l'indemnisation du chômage », *La Revue de l'IRES*, n° 110-111, p. 103-134.

- Friot B. (2010), *L'enjeu des retraites*, Paris, La Dispute.
- Fukusawa A. (2002), « Les historiens français face à la protection sociale (1950-2000) », *Le Mouvement social*, vol. 200, n° 3, p. 129-137, <https://doi.org/10.3917/lms.200.0129>.
- Hatzfeld H. (1971), *Du paupérisme à la Sécurité sociale. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, 1850-1940*, Paris, Armand Colin.
- Hesse P.-J., Le Crom J.-P. (dir.). (2001), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, PUR, <https://doi.org/10.4000/books.pur.15988>.
- Le Crom J.-P., Hesse P.-J. (2000), « Entre salariat, travail et besoin, les fondements ambigus de la protection sociale au tournant des années quarante », *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, p. 17-27, <https://shs.hal.science/halshs-00194605/document>.
- Lemoine B. (2016), *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, <https://doi.org/10.3917/dec.lemoi.2016.01>.
- Mills C., Saint-Jours Y. (1981), *Traité de Sécurité sociale*, Paris, LGDJ.
- Naji I. (2020), *Le retournement des retraites (1983-1993), Acteurs, histoire, politiques de l'emploi et circuits financiers*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Saclay, UVSQ, <https://hal.science/tel-03381250/document>.
- Palier B. (2005), *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Puf, <https://doi.org/10.3917/puf.palie.2005.01>.
- Palier B. (2011), « La dualisation progressive des systèmes de protection sociale bismarckiens », *Revue belge de Sécurité sociale*, vol. 53, n° 3, p. 323-344, <https://sciencespo.hal.science/hal-02182432>.
- Palier B. (2012), « Turning vice into vice: How Bismarckian welfare states have gone from unsustainability to dualization », in Bonoli G., Natali D. (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, New York, Oxford University Press, p. 232-255, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199645244.003.0011>.
- Valat B. (1994), « Résistance et Sécurité sociale, 1941-1944 », *Revue historique*, vol. 292, n° 2 (592), p. 315-346, <https://www.jstor.org/stable/40955810>.