





tension de la sécurité sociale se ferait par étapes. Chaque étape serait déterminée en fonction de l'indice de la production industrielle (établi par le Service national des Statistiques et après consultation des ministères du Travail, des Finances, de l'Economie nationale, de la Population et de l'Agriculture, ainsi que des organisations les plus représentatives des différentes catégories d'assurés en cause. L'extension de l'assurance vieillesse deviendrait effective lorsque l'indice de la production industrielle aurait atteint 110 (1938=100) tandis que celle des autres modes de protection interviendrait quand l'indice aurait atteint (125 (1938=100)). Le gouvernement se réservait le droit "de réaliser la réforme graduellement et d'en pousser à chaque instant l'application jusqu'au maximum compatible avec la situation économique (1)".

La commission du Travail soumit à l'Assemblée un rapport qui tenait compte du projet gouvernemental et des divers textes d'origine parlementaire. M. Costes, député communiste et rapporteur de la commission, indiqua que la Commission du Travail approuvait, à l'unanimité, le projet de loi gouvernemental. Il fit l'éloge du ministre du Travail, M. Creizat, qui avait montré tant de compréhension. La commission se rendait compte, disait M. Costes, des difficultés que présenterait la perception des cotisations, étant donné le caractère très individualiste des catégories de population visées par l'extension mais elle estimait impossible de mettre à la charge des seuls salariés de l'industrie et du commerce le régime d'aide aux vieux travailleurs (2). L'assiette et le montant de la cotisation seraient fonction de la catégorie de l'assuré.

Les cotisations des travailleurs indépendants et des salariés seraient "assises sur le revenu servant de base au calcul de l'impôt cédulaire (3)". Les cotisations des salariés non agricoles seraient déterminées et versées conformément aux dispositions de l'ordonnance du 4 octobre relatives aux salariés de l'industrie et du commerce. Les cotisations de leurs conjoints n'exerçant pas d'activité rémunératrice auraient pour assiette le montant de la pension de retraite minimum accordée aux assurés âgés de 65 ans au moins. Les enfants à charge, les personnes âgées de 65 ans au moins et n'exerçant aucune activité professionnelle, les infirmes ou incurables privés de ressources, les titulaires d'une pension d'invalidité ou d'incapacité par suite d'un accident du travail ainsi que les chômeurs inscrits à un fonds de chômage seraient exemptés du paiement des cotisations (4).

(1) Annexe n° 1146 op.cit., p. 1124

(2) Annexe n° 1215 op.cit., p. 1207-1208

(3) Article 4 loi n° 46-1146 : "Toutefois ce revenu ne peut être inférieur ni au gain du salarié le mieux rémunéré employé par l'intéressé, ni au salaire de base du manoeuvre de la catégorie la moins favorisée travaillant au chef-lieu du département".

(4) Article 6 loi n° 46-1146, op.cit.



M.Cestes reconnut la possibilité de l'extension et la solidité des dispositions financières. Il ajouta cependant que l'extension supposait que "tous les Français assujettis aux assurances sociales comprennent le devoir de solidarité qui leur incombait et qui consiste à verser régulièrement les cotisations qui seront exigées d'eux".

La commission du Travail approuva les dispositions du projet liant l'application graduelle de la loi à la hausse de l'indice de la production industrielle. Elle exclut toutefois de ces dispositions restrictives, avec le consentement du gouvernement, "le bénéfice de l'allocation aux vieux travailleurs, aux conjointes et veuves de salariés "âgées de 65 ans au moins et ayant élevé 5 enfants jusqu'à l'âge de 16 ans (1)".

Ainsi d'une manière que M.Gordon Wright qualifie de "Révolution à la sauvette (2)" L'assemblée constituante, au cours de ses dernières séances, adopta un grand nombre de réformes, parmi lesquelles de nombreuses mesures de nationalisation ainsi que l'extension de la sécurité sociale à la presque totalité des citoyens français. Le lendemain de la présentation du rapport de la commission, au cours de la dernière séance de la première Assemblée constituante, le projet de loi relatif à la généralisation de la sécurité sociale fut adopté à l'unanimité (3).

.....

.....

La date d'application de la loi du 22 mai n'ayant été avancée, en ce qui concerne l'assurance vieillesse, les dispositions concernant la pension de retraite des non-salariés devaient entrer en vigueur à l'expiration de la période prévue pour le versement des allocations temporaires. Les allocations temporaires étaient à la charge du budget général, mais les pensions de retraite devaient être payées sur le produit des cotisations versées par les travailleurs indépendants à partir du 1er Janvier 1947. Le paiement des pensions dépendait donc du versement des cotisations, c'est-à-dire de la coopération des travailleurs indépendants dont on avait dit, au cours des débats de l'Assemblée, qu'ils constituaient un élément très individualiste et difficile de la population.

Avant la généralisation de la sécurité sociale, seuls les salariés étaient assujettis. Quoique loin d'être satisfaisant, le recouvrement des cotisations de sécurité sociale ne rencontrait pas auprès d'eux de difficultés insurmontables : même si l'on tient compte des retards, des faillites, de la fraude et des difficultés de trésorerie des entreprises, la masse des cotisations rentrait facilement et régulièrement. Les salariés avaient

- (1) Article 33, loi n° 46-1146, op.cit. (Cette disposition entra en vigueur le 1er juillet 1946 à la suite d'un décret du 19 Juillet 1946).
- (2) Gordon Wright op.cit., pp.168-169 ; "Revolution in a spare moment".
- (3) J.O. Débats A.N.C. 27 Avril 1946, séance du 26 Avril 1946, pp.2584-2585. Loi n° 46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale (J.O. Lois et décrets 23 mai 1946, pp.4475-4477).



à cette époque, une longue expérience des assurances sociales et le prélèvement des cotisations sur les salaires ne soulevait plus de difficulté majeure. Ce prélèvement ne représentait qu'une opération comptable pour les employeurs et ne suscitait pas de résistance de leur part(1).

Mais l'extension de la sécurité sociale aux artisans, aux membres des professions libérales et aux travailleurs indépendants de l'industrie et du commerce constituait un problème nouveau et très complexe. Leur grand nombre, leurs dispersion, l'évaluation de leurs revenus et l'établissement d'une cotisation pesaient des problèmes qu'il eût été difficile de résoudre dans le cadre du régime général, même dans des circonstances plus favorables. La résistance des classes moyennes fut lourde de conséquences pour l'évolution du régime général.

La loi du 13 septembre avançant la date d'application de la loi du 22 mai en ce qui concerne la généralisation de l'assurance vieillesse, se heurta immédiatement à une vigoureuse opposition. Les diverses organisations professionnelles représentant les catégories intéressées (et il y en avait beaucoup) protestèrent contre la généralisation, au cours de réunions et au moyen de discours, d'imprimés et de débats. Elles s'attaquèrent à la cotisation qu'elles considéraient comme excessive étant donné le revenu moyen des intéressés et la situation économique du pays. Elles critiquèrent également le rattachement à la caisse unique (2) à laquelle elles préféraient des caisses autonomes, gérées par les intéressés eux-mêmes.

A l'Assemblée, le M.R.P. le P.R.L. et les radicaux-socialistes se firent l'écho de cette résistance professionnelle. Ces groupes parlementaires s'étaient depuis longtemps opposés, par tous les moyens dont ils disposaient à la caisse unique, sans avoir remporté de succès. Le M.R.P. qui avait présenté un grand nombre de propositions à l'Assemblée consultative provisoire et aux deux Assemblées constituantes, demanda, dans une nouvelle proposition datée du 12 décembre 1946 (quelques semaines avant la date d'application de la loi du 13 septembre) que l'on en revienne au pluralisme des

(1) Dans quelques régions nous avons remarqué que les difficultés de paiement des employeurs étaient dues pour partie au retard du paiement par l'Etat de sommes importantes dues à l'entreprise. Ceci n'implique pas cependant que d'autres causes encore plus importantes ne puissent expliquer ces retards.

(2) André Getting, op.cit. pp.43-49

Voir P. Laroque, "De l'Assurance à la sécurité sociale" op.cit.p.635 où il cite comme l'une des raisons fondamentales de la résistance le fait que "... ces catégories ont redouté de se voir englober dans un régime général où elles seraient confondues avec la masse des salariés. Elles ont craint qu'il n'y eût là une étape vers une prolétarianisation qui les privât d'un standing social auquel elles sont particulièrement attachées en leur enlevant le bénéfice d'une certaine supériorité dans la hiérarchie sociale par rapport à la classe ouvrière".



caisses et que l'on étende la sécurité sociale à de nouvelles catégories de la population par l'intermédiaire de caisses professionnelles (1).

Le rapport établi par la Commission du Travail et de la Sécurité sociale de l'Assemblée sur cette proposition du M.R.P. indiqua que la commission avait accepté, par 18 voix contre 14 et 1 abstention, le principe d'une caisse spéciale de sécurité sociale pour chacune des catégories professionnelles suivantes : artisans, professions libérales, professions agricoles, commerçants (2). L'accueil ainsi fait à la proposition du M.R.P. était très différent de celui que lui auraient réservé l'Assemblée consultative provisoire ou les Assemblées constituantes ; le vote reflétait la baisse d'influence des socialistes et des communistes.

Le rapport de la Commission du Travail fut publié le 28 Mars, c'est-à-dire trois mois après la date à laquelle aurait dû commencer la perception des cotisations d'assurance vieillesse et quelques jours avant celle à laquelle la loi prévoyait la substitution aux allocations temporaires payées par l'Etat de pensions de retraite payées sur le produit des cotisations versées au régime général de sécurité sociale.

--- eoOoo ---

L'opposition à la loi sur la généralisation de la sécurité sociale s'était manifestée dès le début, mais la résistance, sous sa forme la plus sérieuse et la plus concrète, s'exprima dans ce refus total des classes moyennes de se soumettre à la loi et de payer des cotisations. Cette résistance mit le gouvernement et, plus particulièrement l'administration de la Sécurité sociale, dans un grand embarras. Les allocations temporaires, dont le versement allait prendre fin, devaient être remplacées par des pensions de retraite prévues par la loi, mais le versement de ces pensions dépendait comme nous l'avons déjà noté, de la perception de nouvelles ressources sous forme de cotisations d'assurance vieillesse. Au cours d'une conférence spéciale d'information relative à ce problème, tenue au Ministère du travail et de la Sécurité sociale, M.Laroque, directeur général de la Sécurité sociale, déclara : "Il va de soi que ces deux éléments sont liés et que l'on ne peut pas envisager de payer l'allocation aux vieux non salariés de la population si, en contrepartie, les cotisations correspondantes ne sont pas payées (3)".

Essayant d'expliquer les difficultés qu'avait rencontrées le recouvrement des cotisations, M.Laroque signala que la loi du 13 septembre n'avait pas laissé assez de temps pour permettre l'application d'une réforme très complexe et avait surchargé l'Administration et les caisses de sécurité sociale. Le résultat en était "que la mise en application de cette législation n'a pu être précédée d'une préparation psychologique suffisante ; il

- (1) Voir J.O. annexe n° 79, Documents, A.N., 12 Décembre 1946, pp.54-56  
(2) J.O. annexe n° 1142, Documents, 28 mars 1947, pp.730-733  
(3) Notes documentaires et Etudes, n° 583, Série française, CXIX (Paris service français d'information 28 Mars 1947) p.4.



n'a pas été possible d'expliquer la portée exacte des textes, leur raison d'être, leurs bases techniques, psychologiques et financières".

Pour essayer de mettre un terme à l'opposition très vive contre le taux de la cotisation d'assurance - 9% du revenu déclaré (1) - M.Laroque expliqua que ce pourcentage avait dû être fixé en considération du plafond prévu par la loi, des nombreuses exemptions envisagées, du revenu très bas servant de base de calcul pour les cotisations du conjoint, des frais initiaux plus élevés en régime de répartition qu'en régime de capitalisation enfin de la mise en application immédiate du droit aux pensions sans accumulation préalable de ressources (2).

Quelques raisons qu'aient pu avoir les travailleurs non salariés de s'opposer à cette loi - et nous ne croyons pas qu'un appel à la raison invoquant la nécessité et les bienfaits de la solidarité sociale aurait affaibli cette opposition - l'Administration se voyait dans la situation fort désagréable de ne pouvoir faire appliquer les dispositions de la loi. Sa non-application entraînerait la suspension des allocations temporaires aux vieux et son application, faute de recettes assurées, obligerait probablement l'Administration à cesser sous peu les paiements. M.Laroque ajoutait qu'on aurait pu mettre en action des mesures de coercition, si la résistance s'était limitée à des individus ou à des groupes isolés, mais on ne pouvait qu'envisager une telle action à l'égard de la masse des intéressés.

"Non seulement ce serait matériellement impossible, mais ce serait psychologiquement en contradiction absolue avec l'esprit même de toute l'organisation de la sécurité sociale, qui veut que cette sécurité apparaisse comme le produit de l'effort volontaire, conscient et unanime des intéressés (3)."

Cette décision quoique inévitable, fut fondamentale et d'une grande portée. Une modification favorable à la droite s'était produite dans l'éventail politique et avait réduit à néant la possibilité d'une extension progressive et d'une généralisation de la sécurité sociale telles qu'elles avaient été envisagées pendant la trêve politique qui suivit la libération. S'il est mathématiquement prouvé que le plan de la sécurité sociale réduit le coût de l'assurance contre les risques sociaux et la rend à tous points de vue plus avantageuse, il n'en reste pas moins que la notion de sécurité sociale n'a pas pour tous une signification identique et ne comporte assurément pas que des éléments matériels. Tout en concevant très largement les buts futurs de la Sécurité sociale, l'Administration s'était, dès le début, montrée très prudente dans la mise en application des mesures prévues pour atteindre ces buts.

La loi votée par l'Assemblée le 13 septembre en accélérant la généralisation de la sécurité sociale, constitua la première atteinte sérieuse à cette politique graduelle et fragmentaire ; elle devait cependant rester

(1) Les différentes organisations jugent ce taux trop élevé.

(2) Voir Notes documentaires et études, n°583, pp.4-5

(3) Ibid.p.6



isolée. Les réclamations indignées et la résistance très vive des classes moyennes françaises mirent l'Administration dans l'impossibilité d'appliquer la loi. Le refus des travailleurs non salariés de s'affilier à la caisse unique entraîna la multiplication des caisses professionnelles, en violation du principe de la caisse unique. L'Administration accepta cette solution qui répondait, bien que de façon très insuffisante, au besoin général de Sécurité sociale. Elle concéda que l'objectif prévu pouvait être atteint par des méthodes différentes de celles que préconisait le gouvernement, sachant bien qu'une autre attitude de sa part aboutirait à des mesures de coercition contraires aux principes démocratiques de la Constitution. Au cours de ce débat idéologique, le point de vue de l'Administration fut largement exposé, mais l'on ne put convaincre les non salariés.

.....

.....

### L'allocation temporaire aux vieux.

La misère des vieux non salariés appelait, toute controverse cessante des mesures législatives. Une série de propositions et de projets présentés à l'Assemblée envisageaient le maintien du paiement des allocations temporaires aux vieux au-delà du 1er avril 1947 date à laquelle le versement des allocations devait cesser, en vertu de la loi du 13 septembre. Le 21 juin 1947, la Commission des Finances recommanda que le versement des allocations temporaires aux vieux, pour le deuxième trimestre de 1947, restât à la charge de l'Etat, sous réserve d'un remboursement ultérieur par les caisses de non-salariés (1). Cette disposition fut rapidement adoptée par l'Assemblée et la loi promulguée le 8 juillet (2).

.....

.....

### La loi du 17 Janvier 1948 et la prolifération des caisses professionnelles.

Le rapport de la commission Surleau, si longtemps attendu, et à partir duquel le gouvernement devait proposer la réforme de la loi du 22 Mai portant généralisation de la sécurité sociale, fut présenté, et le gouvernement déposa un projet de loi instituant une allocation de vieillesse pour les non salariés, conformément aux recommandations de ce rapport (3). Le projet de loi gouvernemental tenait compte du fait que la Commission considérait ses propres recommandations comme le maximum compatible avec la situation économique et psychologique du moment. La commission spéciale esti-

(1) J.O. annexe n° 1799, Documents, A.N. 21 Juin 1947

(2) J.O., n°59 Débats, 24 Juin 1947, p.2398 et J.O., n°161, Lois et décrets 9 juillet 1947, loi 47-1250, pp.6458-6459.

(3) J.O. Annexe n° 2805 Documents A.N. 9 Décembre 1947, pp.2206-2208.



mais que "le problème ne pouvait être résolu que dans le cadre de chacune des professions intéressées (1). Elle proposait la création de caisses autonomes d'allocations de vieillesse pour les quatre catégories suivantes: 1° artisanat ; 2° industrie et commerce ; 3° professions libérales ; 4° professions agricoles. Le gouvernement déterminerait le taux des cotisations et leur mode d'encaissement, après consultation des organismes en cause.

Le parlement répondant à une demande unanime des groupements professionnels intéressés, se décida "à donner à ces cotisations un caractère obligatoire" et "à prévoir le recours éventuel à la contrainte", afin d'assurer leur recouvrement par le directeur général de la Sécurité sociale en cas de non-paiement (2).

Le gouvernement se sentait moralement obligé d'accepter ces modalités particulières, tout en gardant de doutes sérieux sur leurs mérites sociaux et techniques. Il savait néanmoins que de telles dispositions ne pourraient être imposées qu'avec l'appui des catégories intéressées. Le gouvernement était obligé de transmettre le nouveau texte au Parlement, car il apparaissait qu'il avait "reçu la sanction de la grande majorité des représentants des catégories en cause (3)".

La commission du Travail accepta le projet de loi du gouvernement (4) et le gouvernement accepta la proposition de la commission de prévoir le remboursement par versements échelonnés sur trois ans des avances accordées par le Trésor, la Caisse nationale de Sécurité sociale et la Caisse centrale de Secours mutuels agricoles pour le financement des allocations temporaires.

Le débat de l'Assemblée du 31 Décembre 1947 fut de pure forme et le projet de loi gouvernemental fut adopté après que l'Assemblée eût rejeté un amendement du Conseil de la République visant à relever le taux minimum des allocations de vieillesse pour les personnes non salariées de 50 à 75 % du taux minimum fixé pour les allocations de vieillesse des salariés (5). La loi fut promulguée le 17 Janvier 1948 (6).

---

(1) Note sur l'application de la loi du 17 janvier 1948 instituant une allocation de vieillesse pour les travailleurs indépendants, B.Lory (auditeur à la Cour des comptes), pp.2-3 (inédit).

(2) Ibid., p.11 (Devenu article 14 de la loi n° 48-101)

(3) Annexe n° 2805, op.cit., p.2207

(4) J.O. annexe 2948, A.N 19 Décembre 1947, pp.2366-2368

(5) J.O. n°143, Débats, A.N. 2 Janvier 1948 séance 31 décembre 1947, pp. 6663-6665, p.6674

(6) J.O. n° 16 Lois et décrets, 18 Janvier 1948 pp.562-564, loi n°48-101 du 17 Janvier 1948 instituant une allocation de vieillesse pour les personnes non salariées. Voir dans J.O. n° 8 Avis et rapports du Conseil Economique, 13 décembre 1951 (rapport de T.Braun), notamment pp.307-309 une étude sur cette loi.



