

Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940)

State Intervention and the Beginnings of Social Welfare in France, 1880-1940

Intervención del Estado y génesis de la protección social en Francia, 1880-1940

Didier Renard

Number 33, Spring 1995

Généalogies de l'État-providence

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005223ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005223ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Renard, D. (1995). Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940). *Lien social et Politiques*, (33), 13-26.
<https://doi.org/10.7202/005223ar>

Article abstract

State intervention in social welfare became apparent on a permanent basis with consolidation of the Republic, and it formed a constituent element of that process. It was reflected initially in the implementation of a public assistance policy which was part of the broader political project of state secularization, and subsequently, in the gradual transition from state activism in public assistance policy to one of social foresight-edness and insurance. After 1900, public activism took the form of preparing, and later, implementing major legislation, first around the question of pensions which were the subject of the laws of 1905 and 1910, and then by including sickness within the welfare system, as occurred with social insurance programs from 1928 to 1930.

Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940)

Didier Renard

La protection sociale, prise dans son sens le plus extensif de processus de réduction et de socialisation des incertitudes de l'existence, particulièrement de l'insécurité ouvrière¹ dans l'Europe des années 1800-1950, recouvre un ensemble très varié de phénomènes et de mesures prises par des autorités diverses. Si l'on s'en tient plus spécifiquement, avec les limites que comporte un tel exercice de réduction rétrospective, à la constitution de ce qu'on appelle en France aujourd'hui le système de protection sociale, le rôle de l'État y apparaît majeur².

En France en effet, l'État est présent. En matière de protection sociale, la représentation d'un État providentiel, construite au dix-neuvième siècle par les opposants à l'intervention publique, lui accorde

tout particulièrement le premier rôle. La conséquence est peut-être qu'on lui prête trop, et trop uniment, en posant son intervention comme principe explicatif. Il y a pourtant dans la constitution des systèmes de protection sociale d'autres acteurs majeurs, qui font souvent de son action une interaction. Pour clarifier le rôle de l'État central, il faut en tous cas distinguer entre les modes d'intervention qui peuvent être les siens, et à l'intérieur de l'appareil étatique entre des acteurs différenciés pour lesquels l'unité de projet et de méthode est parfois postulée plus qu'avérée³.

On peut notamment distinguer une intervention directe qui se traduit financièrement par une inscription au budget, et qui peut s'analyser autant suivant les cas comme une socialisation que comme une augmentation de la dépense, d'une action normative

par voie législative ou réglementaire, qui peut avoir ou non une incidence budgétaire. On peut distinguer aussi le rôle du Parlement de celui du gouvernement et de l'administration, et à l'intérieur de celle-ci entre des segments ou des groupes qui peuvent être porteurs de projets distincts ou concurrents.

Nous avons choisi ici de mettre l'accent sur le rôle des acteurs étatiques dans la genèse des institutions de la protection sociale qui constitueront, après 1950, le cœur de l'État-providence, en privilégiant, pour rendre compte de certaines spécificités de l'institutionnalisation de la protection sociale en France, la dimension politique de ce processus⁴. Cette perspective amène à centrer l'analyse sur les années de la III^e République, entre 1880 et 1940, pendant lesquelles se constitue un appareil institutionnel qui ne donnera ses pleins effets que dans la période ultérieure. Avant

14

1880 en effet, les débats de la fin du dix-huitième et du dix-neuvième siècle sont surtout des débats de principe, qui s'institutionnalisent peu dans des dispositifs pérennes. Après la Seconde Guerre mondiale, la volonté de table rase qui accompagne l'idée de Sécurité sociale n'aboutit pas et chausse rapidement, pour les agrandir, les souliers des institutions léguées par la III^e République.

Les débats de la fin du dix-huitième et de la première moitié du dix-neuvième siècle ne sont pas sans influence sur la constitution, postérieure, de l'appareil institutionnel. Ils précipitent en effet des modèles intellectuels de l'intervention étatique qui constitueront par la suite des références politiquement mobilisables. On peut distinguer, vouées à s'opposer durablement, une référence républicaine et une référence libérale.

La référence républicaine se construit dans le souvenir de la Révolution française, à partir des travaux du Comité de mendicité de la Constituante (Bloch, 1908 : 423-450 ; Forrest, 1986 ; Duprat, 1993 : 289-374). Fondée sur l'idée d'un secours aux pauvres considéré comme une dette de la nation tout entière, elle emprunte ses catégories aux réflexions menées par l'administration royale dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, en distinguant d'une part les adultes valides, qui doivent tra-

vailler, et d'autre part les populations éligibles aux secours publics que sont les enfants, les aliénés, les malades, les infirmes et les vieillards (Bloch, 1908, notamment p. 184-190).

Contre cette référence républicaine, qui sera largement invoquée en 1848 puis sous la III^e République, et après elle, se construit au dix-neuvième siècle une référence libérale, qui sur le plan doctrinal connaît plusieurs variantes. On peut la définir négativement en soulignant qu'elle récusé la référence républicaine, sa définition de l'État et les formes d'intervention qui en découlent. Positivement, son idée centrale est de trouver le fondement de l'ordre social dans la famille et la propriété et de considérer le gouvernement comme un « pouvoir social » (Rosanvallon, 1985, notamment p. 44-54), émanation d'une société dont il ne se distingue pas. Abandonnant progressivement dans la seconde moitié du siècle sa dimension politique pour une définition qui emprunte plus aux doctrines économiques du laisser-faire, elle tend alors à se réduire à sa dimension négative qui prend la forme, dans les débats sur la protection sociale, de « l'objection libérale » (Hatzfeld, 1971).

Ces références seront mobilisées à la fin du siècle, où la situation nouvelle qui résulte de l'affermissement d'un régime républicain inaugure un travail considérable de débat politique et de construction institutionnelle dans lequel les acteurs étatiques jouent un rôle de premier plan. À partir de 1880, l'établissement de la République permet l'affirmation d'un interventionnisme d'État qui a pour effet, sinon au début toujours pour objet, de faire émerger une protection sociale organisée par l'État. D'abord conçue sur le mode de l'assistance publique, elle est concurrencée puis recouverte par l'émergence d'institutions fondées

sur les idées de prévoyance et d'assurance. Au cours de cette période, l'interventionnisme étatique s'entend avant tout comme l'édiction de normes par le Parlement. Mais la mise en œuvre de ces normes suppose aussi un développement administratif qui constitue pour plus tard une base d'interventions plus directes.

Après le tournant du siècle, la création d'institutions ad hoc, à portée limitée, et la régulation tutélaire d'initiatives laissées à d'autres acteurs, laissent la place à la mise en œuvre de grandes législations nationales. Les premiers de ces textes, en 1905 et 1910, veulent être une réponse au problème qui domine alors les débats sur la protection sociale, celui de la retraite. Après la Première Guerre mondiale, ce sont les débats sur la santé qui sont au contraire dominants et sur lesquels se centre la discussion des assurances sociales, votées en 1930. Dans les deux cas, l'autonomie qu'acquiert progressivement l'appareil administratif exerce une certaine influence sur le travail parlementaire.

Les assurances sociales de 1930 marquent une date essentielle dans l'histoire institutionnelle de la protection sociale française. Elles organisent en effet, même s'il s'agit toujours d'une législation qui ne s'adresse qu'à une catégorie particulière de la population, le premier système pérenne de protection sociale obligatoire qui couvre l'ensemble du territoire sans être



fondé sur un principe d'affiliation territoriale. L'utopie de la Sécurité sociale s'appuiera sur lui et, faute de se réaliser d'un coup, fera de sa généralisation, qui prendra trente ans, son œuvre.

L'affirmation d'un interventionnisme d'État, 1880-1910

C'est avec la consolidation de la République, dont il constitue un des éléments, que s'affirme durablement en matière de protection sociale un interventionnisme d'État, au sens où des politiques qui ont pour effet l'institutionnalisation d'une protection sociale sont conduites sur l'impulsion du centre. Ces politiques sont cependant diverses, et leurs objets comme leurs moyens évoluent considérablement de 1880 aux premières années du vingtième siècle.

Il est probablement plus utile, pour comprendre les politiques républicaines des premières années du régime, de les rapporter à une sensibilité républicaine largement partagée, plutôt qu'à une philosophie politique vraisemblablement moins directement influente⁵. L'héritage républicain d'avant 1870 peut ainsi être résumé par quelques idées simples et fortes, qui constituent un programme d'action : au plan politique, l'attachement à la Révolution française, à la liberté et à la démocratie représentative ; au plan religieux, la laïcité de l'État, pensée avant tout contre l'Église catholique ; et au plan social, l'idée d'améliorer le sort du peuple (Agulhon, 1991).

Parmi ces attachements de la sensibilité républicaine, les priorités varient chez les parlementaires suivant les nuances des opinions et suivant les circonstances politiques. Dans les premières années de la consolidation du régime, les aspects politiques et religieux de ce programme occupent le premier plan. Ils se cristallisent dans la poli-

tique scolaire qui, participant à la fois de la construction de la liberté et de la laïcisation de l'État, constitue un terrain privilégié où déployer un interventionnisme étatique. Les questions sociales restent à l'écart de celui-ci. Les opportunistes alors au gouvernement, attachés au libéralisme économique, adhèrent en effet en ce domaine à une conception tutélaire plus qu'interventionniste du rôle de l'État, « surintendant naturel de la prévoyance sociale »⁶. Ils laissent à la liberté et au droit, plutôt qu'à une action directe, le soin de réduire les inégalités (Ewald, 1991).

Après les élections de 1885, l'arrivée au gouvernement de républicains moins résolument modérés sur ce point débouche sur la mise en œuvre d'une politique d'assistance publique qui fait suite à la politique scolaire en étendant l'intervention directe de l'État, dans une perspective de laïcisation, sur un autre front. La distribution des secours publics est en effet un domaine où le poids de l'Église catholique reste considérable, à travers l'influence qu'elle conserve sur les pratiques des bureaux de bienfaisance et des structures hospitalières. Le développement de l'assistance publique entend répondre à cette situation⁷. À travers cette politique s'effectue également une première institutionnalisation par le centre d'un système de protection sociale.

La politique d'assistance publique

Le projet politique de poursuivre la laïcisation de l'État et de la société au travers d'une politique nouvelle de distribution des secours publics est mis en œuvre dans la seconde moitié de la décennie 1880. Il prend appui sur un projet de rationalisation administrative qui prévoyait de rassembler des services dispersés auparavant dans plusieurs directions du ministère de

l'Intérieur autour de la notion d'« assistance publique »⁸. Ce projet, favorisé par les parlementaires, aboutit en novembre 1886 à la création d'une Direction de l'assistance publique à laquelle il est prévu que soient adjoints les services de l'hygiène (Renard, 1994)⁹.

Peu de temps après sa réalisation, la réorganisation ainsi effectuée est investie d'un projet politique explicite : consolider la République par l'actualisation de l'héritage social de la Révolution française. C'est l'interprétation a posteriori qu'en donne le rapporteur du budget de 1888 : « cette création permettra de rechercher les moyens de faire enfin entrer dans la pratique le principe, posé par la Révolution française, du devoir social de l'assistance » (Pichon, 1888 : 421). Car, poursuit-il, « on peut dire que l'assistance publique, telle qu'elle résulte de la conception de solidarité qui nous vient de la Révolution française, est à créer tout entière » (*ibid.* : 424).

L'assistance publique, ainsi entendue, devient un élément clef du vocabulaire de la laïcisation de la protection sociale. La conjonction des deux projets, celui de construire un système de distribution de secours publics élaboré centralement, et celui de lutter contre l'Église catholique, est illustrée par le choix des fonctionnaires qui en sont chargés, et par la constance de la mobilisation à son appui de la référence républicaine.

Ainsi, jusqu'à la Première Guerre mondiale, aucun directeur de l'assistance publique n'est de confession catholique¹⁰. Dans l'administration centrale, les principaux postes de responsabilité pour la conduite des politiques nouvelles sont confiés à des républicains de conviction, tandis que les fonctionnaires qui ont commencé leur carrière sous l'Empire se voient affecter des services politiquement moins critiques. La référence républicaine est pour

16

sa part omniprésente. Elle fonde par exemple l'argumentaire d'installation des deux institutions qui, avec la Direction de l'assistance publique, seront chargées de l'élaboration de la politique nouvelle, le Conseil supérieur de l'assistance publique (CSAP) et les Congrès d'assistance¹¹.

Le programme d'action de l'assistance publique est développé par le Directeur de son administration centrale devant le Conseil supérieur, puis devant le Congrès international d'assistance de Paris (Monod, 1888, 1889). Au plan administratif, il s'appuie sur le secteur traditionnel d'intervention de l'assistance publique, l'enfance, pour demander le renforcement et l'extension de la compétence de son administration au niveau local¹². Au plan politique, il souligne surtout l'importance de la question de principe de la mise en œuvre du «devoir social de l'assistance».

C'est en effet le principe du devoir social d'assistance qui gouverne l'essentiel du programme législatif annoncé. Légitimé par l'idée de solidarité («L'assistance publique, ce n'est pas l'exercice d'une vertu; c'est l'accomplissement d'un devoir de solidarité sociale»; Monod, 1888: 16), il commande d'organiser l'assistance obligatoire, par une législation nationale, pour les enfants, et pour les adultes «qui se trouvent tempo-

rairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence» (Monod, 1889: 286). Cette formule vise d'une part les malades et d'autre part les vieillards, infirmes et incurables. À travers elle, c'est la référence républicaine issue de la Révolution qui est directement mobilisée¹³, et au-delà les catégories héritées de l'administration royale de la seconde moitié du dix-huitième siècle, qui structurent ainsi l'assistance publique républicaine. Le fait que celles-ci laissent en dehors de leur champ les «indigents valides» n'est pas sans conséquences. Il permet de répondre en partie à la crainte de favoriser l'oisiveté et la fainéantise qui accompagne l'objection libérale. On voit bien surtout comment l'exclusion de principe de l'adulte valide rend impossible d'envisager dans le cadre de l'assistance publique des secours aux chômeurs, dont l'absence restera longtemps une caractéristique de la protection sociale française¹⁴.

Le programme de l'assistance publique républicaine se construit donc en priorité autour de la question de l'assistance médicale et de celle de l'assistance aux vieillards. Les projets correspondants sont examinés rapidement par le CSAP. Dans le premier cas, c'est un projet d'organisation de la médecine gratuite dans les campagnes, qui remonte au début des années 1870 et qui s'appuie sur la médecine cantonale existante¹⁵, qui est réinvesti par le projet républicain. Il est examiné par le Conseil supérieur dans ses deux sessions de janvier 1889 et de janvier 1890¹⁶. Le texte ainsi adopté est déposé devant la Chambre des députés et devient, après discussion par les deux assemblées, la loi du 15 juillet 1893 instituant l'assistance médicale gratuite. Le Conseil examine aussitôt après la question de l'assistance aux vieillards, dans ses sessions de janvier

1891 et de janvier 1892¹⁷. C'est le texte issu de ces débats qui, après des pérégrinations parlementaires complexes, deviendra la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

Une politique d'assistance publique organisée selon un plan d'ensemble fondé sur les principes d'organisation des secours publics issus de la Révolution française commence donc à être mise en œuvre peu avant 1890. Elle s'appuie sur les domaines de compétence déjà reconnus à l'État central en matière de protection de l'enfance et d'assistance aux aliénés, où l'action menée est importante (Rollet, 1990; Gateaux-Mennecier, 1989), et sur son rôle de tutelle des établissements hospitaliers et des bureaux de bienfaisance. Elle étend son action en direction des adultes non valides en créant des dispositifs de protection sociale, et organise un contrôle accru sur les dispositifs où l'influence de l'Église catholique reste forte.

Les résultats de cette politique peuvent être appréciés sur deux plans. D'une part, les deux grandes lois de 1893 et de 1905 instituent une protection sociale qui, pour n'être pas généralisée, est loin d'être inexistante. D'autre part, le principe initial d'une subsidiarité de l'assistance publique par rapport à la bienfaisance privée laisse place dans la pratique à la reconnaissance d'une prééminence de l'action publique (Renard, 1987: 117-118). L'essentiel réside sans doute dans la recomposition que cette politique nouvelle induit dans le secteur de la distribution des secours publics entre niveau national et niveaux locaux d'une part, entre sphère publique et sphère privée, confessionnelle ou non confessionnelle d'autre part. Elle a sa part, importante, dans la prise de contrôle progressive par les municipalités des activités des bureaux de bienfaisance et des hôpitaux jusque-là

restés dans le champ d'influence de la bienfaisance confessionnelle, et dans leur réorientation vers des missions conçues comme un service public. L'exemple du bureau de bienfaisance de Nancy (Quincy-Lefebvre, 1992) est à cet égard éclairant, et n'est pas isolé. Le contrôle public des dons et legs privés, qui s'analyse comme une appropriation des ressources existantes, est un élément essentiel de cette réorientation¹⁸.

Les débats, longs et nombreux, auxquels donne lieu cette politique posent également les bases de discussions qui se poursuivront au sujet des législations d'assurance. C'est le cas du débat sur l'obligation (Hatzfeld, 1971, ch. 2). En matière d'assistance, l'opposition porte d'abord sur l'acceptation en référence à la Révolution, ou le refus, du principe d'une obligation sociale d'assistance. Une fois ce principe acquis, elle se déplace ensuite sur la reconnaissance explicite d'un droit individuel à l'assistance qui en serait la contrepartie. Le Congrès de 1889 accepte le principe de l'obligation, sans en déduire l'existence d'un droit individuel à l'assistance. La tendance est cependant à la reconnaissance de ce droit, malgré des résistances que cherchent à réduire quelques administrateurs républicains. Elle est admise par la Chambre des députés dans le texte sur l'assistance aux vieillards qu'elle vote en 1903, mais le Sénat s'y oppose encore quelques années.

Le développement de la politique d'assistance publique est également un facteur de cristallisation de l'idée de solidarité conçue comme fondement de la protection sociale, qui débouchera dans les années qui suivent sur la constitution du solidarisme en doctrine officielle de la République (Hayward, 1961). Elle est pensée dans ces termes dès son origine, et la philosophie assurantielle de la solidarité trouvera à



s'appuyer sur la base ainsi développée.

La transition vers l'assurance

La période 1880-1910 se caractérise surtout, sur le plan des idées comme sur celui des dispositifs, par le passage progressif, entamé très tôt, de l'interventionnisme étatique d'une politique d'assistance publique à une politique de prévoyance et d'assurance sociale. François Ewald a bien montré au plan des idées plusieurs des ressorts essentiels de cette évolution complexe (Ewald, 1986). Le premier est la manière dont progressivement, au cours du dix-neuvième siècle, l'idée assurantielle d'abord construite autour de la protection des biens est de plus en plus pensée comme une clef universelle des questions sociales. Un deuxième est la façon dont, autour des techniques assurantielles, se développe l'idée du risque social, qui va permettre l'élaboration d'une construction intellectuelle qui revienne sur l'individualisme du droit positif. Sur ce deuxième point, le moment charnière est bien la grande loi de 1898 sur les accidents du travail, qui déroge au régime de la responsabilité individuelle telle qu'elle est organisée par le Code civil.

D'autres éléments peuvent être soulignés dans l'évolution qui voit, à la fin du siècle, l'interventionnisme d'État privilégier peu à peu

les formes assurantielles par rapport aux formes assistantielles. Le premier d'entre eux est le changement de conjoncture politique qui survient après 1893, lorsque au ralliement de certains catholiques à la République vient s'ajouter la présence de députés socialistes à la Chambre. La question ouvrière ainsi que la pression socialiste qui la porte, plutôt que la question religieuse, apparaît alors comme le premier danger qui menace le régime. Le résultat en est un changement d'orientation des débats publics, et notamment des débats parlementaires, sur les questions de protection sociale.

C'est après 1893 par exemple que les grandes interpellations à la Chambre sur la question du chômage se développent, sous l'impulsion d'Édouard Vaillant¹⁹, et que les premiers projets de protection sociale des chômeurs sont déposés. Mais c'est surtout la venue au premier plan du débat public de la question récurrente des retraites qui caractérise cette nouvelle donne politique et sociale²⁰. Plus que sur la rupture intellectuellement emblématique mais d'une portée finalement limitée au plan des institutions de protection sociale qu'opère la loi de 1898 sur les accidents du travail, c'est en effet à propos des retraites que se développent les grands débats sur la protection sociale et le rôle de l'État, et que la transition de l'assistance à l'assurance se réalise d'abord.

Le débat sur les retraites est récurrent depuis le milieu du siècle et l'adoption des lois de 1850 créant la Caisse des retraites pour la vieillesse (CRV) et de 1853 sur les pensions des fonctionnaires, qui fournissent des points de référence aux évolutions ultérieures. Il est réactivé dès 1879 au travers de deux discussions : celle du réaménagement de la CRV, qui court dans un premier temps jusqu'à sa réforme en 1886, et le débat sur les

Caisses de secours des ouvriers mineurs, qui aboutit à la très importante loi de 1894; celle-ci met en œuvre, pour cette profession, des principes qui seront ensuite étendus à d'autres²¹.

C'est au travers de ces débats et de la forme particulière que prend dans ce cas la discussion de la question de l'obligation qu'est activée la référence libérale par les républicains pour qui le libéralisme économique reste une valeur fondamentale²². On peut caractériser la forme qu'elle prend dans ce contexte par deux éléments principaux. Le premier est l'attachement aux modes d'intervention publique qui soutiennent l'exercice de la liberté, plutôt qu'à ceux qui formalisent une obligation. Le second est la façon de penser la question des retraites sur le mode de l'épargne et de la prévoyance plutôt que sur le mode assurantiel au sens strict du terme.

Le soutien à l'exercice de la liberté est au principe de la réforme de 1886 de la Caisse des retraites pour la vieillesse. Elle comporte cependant par ailleurs un aspect symbolique non négligeable, qui consiste à rebaptiser la Caisse «Caisse nationale des retraites pour la vieillesse», au motif qu'il s'agit d'une institution à vocation universelle²³. Cette dénomination, discutée en 1850, n'avait pas été retenue de peur qu'elle montre une trop grande dépendance de la

Caisse par rapport à l'État. Le dispositif rénové en 1886 comporte la garantie des capitaux constitués par les souscripteurs, et la bonification par l'État de certaines pensions.

La question des caisses de secours des ouvriers mineurs, discutée pendant la même période mais qui n'aboutit que quelques années plus tard, marque une évolution par rapport à cette conception. Le principe adopté est également de garantir les retraites des ouvriers, soit contre la faillite des Caisses des compagnies, soit au cas où ils seraient amenés à changer d'emploi ou de profession. Mais la garantie accordée est compensée par l'obligation, pour l'ouvrier comme pour l'employeur, de cotiser. C'est donc, dans le cas des mines, un principe d'obligation pour les retraites qui est adopté dès 1894. L'argument de la spécificité des entreprises de ce secteur, due à la concession du sol par l'État, qui est invoqué pour minimiser la portée de la dérogation ainsi apportée aux principes libéraux, ne doit pas masquer que celle-ci indique que, dès cette date, le pas de l'obligation pouvait être franchi²⁴.

Le dispositif retenu reste cependant dans les deux cas un dispositif de prévoyance fondé sur l'épargne. Il s'agit en effet d'une capitalisation sur des livrets individuels, en vue de constituer une rente ou un capital pour la fin de la vie. Envisagée ainsi, l'obligation faite à l'ouvrier de cotiser pour sa retraite s'analyse donc comme une épargne forcée, et la contribution de l'employeur comme une assistance à l'épargne. On comprend que dans ce schéma l'objection libérale puisse être forte, puisque la liberté de l'initiative individuelle est battue en brèche. On comprend aussi que la référence libérale puisse y être mobilisable plus facilement que pour justifier des prestations d'assistance, ou même des presta-

tions ponctuelles en cas de maladie assimilées à des secours publics.

La comparaison de la position des problèmes et des débats en matière d'assistance et en matière de retraites dans les vingt dernières années du siècle²⁵ amène à souligner des parallélismes importants sur deux points. En ce qui concerne les modalités de l'intervention publique, l'aide à la libre initiative, proposée pour elle-même ou comme une première étape vers l'obligation, est également tentée dans les deux domaines et échoue également. À la liberté garantie et subsidiée de la Caisse des retraites de 1850, refondée sur des bases espérées plus solides en 1886, répond en effet le principe des subventions accordées par le budget de l'État aux collectivités territoriales qui organisent des services d'assistance. Ce système, déjà mis en œuvre au début de l'Empire en matière d'assistance médicale (Faure, 1984), est en effet instauré à la fin du siècle en matière d'assistance aux vieillards, sans que le crédit prévu puisse être consommé²⁶.

Quant aux débats sur l'obligation, ils se développent parallèlement pendant cette période en matière d'assistance et en matière de retraites. En matière d'assistance, la mobilisation de la référence républicaine oriente fortement le débat dès la fin de la décennie 1880. En matière de retraites, où la discussion est exactement contemporaine²⁷, c'est au contraire la référence libérale qui est mobilisée. Elle reste centrale pour de nombreux républicains très liés aux milieux d'affaires. La méfiance vis-à-vis de l'obligation est relayée par la mutualité, dont «l'alliance avec la République» (Gueslin, 1987: 167-192), du Congrès national de 1883 à la loi de 1898 qui la rénove, s'affirme dans un sens favorable à la prévoyance individuelle, dont elle continue à populariser les tech-

niques dans les populations ouvrières (Cottureau, 1984)²⁸.

Dans la perspective libérale, accepter l'obligation est finalement plus facile en matière de retraites qu'en matière d'assistance. La référence, même de plus en plus médiate, à l'épargne comme vertu et comme comportement, est en effet de ce point de vue un élément positif, et le droit à pension trouve sa source dans le travail du pensionné. En revanche, la reconnaissance pratique de droits individuels sans autre contrepartie que l'appartenance à une collectivité qui définit l'obligation d'assistance est à tous égards étrangère à cette perspective. Sur le plan financier par ailleurs, l'obligation d'assistance débouche sur une charge inscrite au budget des collectivités publiques. L'obligation d'assurance laisse en revanche ouverte la question de l'organisation financière du dispositif.

Ces éléments, avec le recul au second plan de la question de l'influence de l'Église sur les institutions de protection sociale, que d'ailleurs le développement de dispositifs organisés sur une base socio-professionnelle permet de contourner sans conflit direct, contribuent à la promotion de l'idée, certainement majoritaire dans les milieux parlementaires dans les premières années du nouveau siècle, que l'avenir de la protection sociale des classes pauvres réside dans des dispositifs de prévoyance ou d'assurance obligatoires. Les premiers éléments techniques de ces dispositifs ont été expérimentés dans des professions particulières. Restent à régler l'acceptation définitive du principe d'obligation et la question du financement du système pour que soient adoptées des législations d'ensemble. Ce sera chose faite sur la retraite dans la première décennie du siècle, puis sur les assurances sociales dans l'entre-deux guerres.

Les grandes législations, des retraites aux assurances sociales, 1905-1940

Après 1900, les débats sur l'assistance et la prévoyance se rejoignent sur la question politiquement toujours plus cruciale des retraites. La Commission de la prévoyance et de l'assurance sociales de la Chambre élue en 1902 choisit d'affirmer au début de ses travaux le principe de la complémentarité de la prévoyance et de l'assistance, qu'elle présente comme deux moyens de parvenir aux mêmes fins²⁹. La question des retraites est alors discutée simultanément dans une optique assistantielle et dans une optique assurantielle. Ces débats aboutissent à l'adoption de la double législation constituée par la loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards et la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

Il faut souligner cependant l'écart qui existe entre un débat politique où assistance et prévoyance sont envisagées simultanément, et des logiques administratives où elles sont nettement séparées. Les appareils administratifs en charge des deux domaines sont en effet bien distincts. L'administration de l'assistance publique bénéficie du prestige politique qui est alors attaché au ministère de l'Intérieur. L'administration de l'assurance et de la prévoyance sociale a pour elle, au ministère du Commerce, puis à partir de 1906 au ministère du Travail (Tourmerie, 1971), le soutien d'ingénieurs des grands corps de l'État dont certains sont liés au milieu des assureurs privés³⁰. Si avant 1914 l'intervention de l'État peut se définir pour l'essentiel comme un interventionnisme législatif où la logique propre à la vie d'assemblée reste dominante, les administrations, qui disposent d'une autonomie grandissante par rapport aux Chambres et aux gouvernements, y ont chacune leurs relais et leur influence,

qu'elles mettent au service des modes d'intervention dont elles sont porteuses.

Assistance aux vieillards et retraites ouvrières et paysannes : un fonctionnement assistantiel au service de l'idée de prévoyance

Au-delà des appareils administratifs qui les appuient, assistance publique et prévoyance sociale trouvent au Parlement, où les deux législations sont discutées simultanément, des appuis composites. Le projet d'une retraite fondée sur la prévoyance sociale rassemble au-delà des clivages politiques classiques (Dumons et Pollet, 1994). Des partisans d'un libéralisme économique tempéré y sont favorables parce qu'elle promeut l'idée de prévoyance par l'épargne. Des socialistes partisans d'une assurance ouvrière spécifique qui puisse contribuer à fonder une identité révolutionnaire de classe, comme Édouard Vaillant, y voient un instrument pour leur entreprise. Des catholiques sociaux sont également favorables au projet, ainsi que des socialistes réformistes comme Jaurès et Millerand. Ces derniers sont confortés à partir de 1906 par le transfert de la responsabilité de la préparation du projet de loi sur les retraites ouvrières du ministère du Commerce au nouveau ministère du Travail.

À l'inverse, le projet d'une solution assistantielle au problème



20

des retraites est soutenu par un socialiste indépendant comme Léon Mirman, au motif que la République ne peut pas, en instituant une retraite pour une classe particulière de la population, distinguer une catégorie particulière de citoyens. Elle doit au contraire instituer un service public de solidarité sociale destiné à tous (Hatzfeld, 1988 : 73-79). Ce projet est également soutenu par ceux qui voient dans le vote d'une loi d'assistance un moyen d'ajourner sine die la discussion des retraites ouvrières et paysannes, et par ceux qui, pensant que cette discussion va être longue, considèrent le dispositif assistantiel comme une nécessaire solution d'attente.

Les débats ainsi conduits simultanément débouchent sur le vote d'une double législation. Une loi d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est adoptée en juillet 1905, et la loi des retraites ouvrières et paysannes est adoptée en avril 1910. De ces deux dispositifs, celui qu'organise la loi de 1910 est assurément considéré par ses promoteurs comme le plus novateur.

Le texte de 1905, tel qu'il a été finalement voté dans la rédaction imposée par le Sénat, accorde le bénéfice de l'assistance aux vieillards de plus de 70 ans privés de ressources, à condition qu'ils soient infirmes ou incurables. Dès la fin de 1907, il est cependant substan-

tiellement modifié. Dans sa nouvelle version, l'incapacité de travailler n'est plus une condition nécessaire au bénéfice des prestations³¹. C'est donc, au sens propre et explicitement, une véritable allocation de retraite qu'institue le dispositif de 1905-1907.

Les retraites ouvrières et paysannes de la loi de 1910 sont, elles, des pensions contributives. Les salariés qui perçoivent moins de 3000 francs par an y sont obligatoirement assujettis, sauf s'ils bénéficient déjà d'un système équivalent³². Les cotisations, forfaitaires, sont versées par le salarié et par le patron. Elles sont capitalisées pour le service, une fois l'âge atteint, d'une pension de retraite à laquelle s'ajoute une allocation viagère de l'État. Les salariés dont les revenus se situent entre 3000 et 5000 francs peuvent bénéficier de la législation, mais n'y sont pas obligatoirement assujettis³³. Il n'y a pas dans leur cas de versement patronal.

Il s'agit donc d'une législation de retraites obligatoires réservée aux salariés à faible revenu, alors que la loi de 1905-1907 s'adresse aux vieillards privés de ressources quelle que soit leur activité ou leur profession. Ce n'est pas pour autant une assurance ouvrière, puisqu'elle profite à des salariés non ouvriers mais n'inclut pas de fait, sauf à titre d'assurés facultatifs, certaines professions ouvrières aux conditions de travail particulièrement difficiles dans lesquelles les salaires sont supérieurs à 3000 francs par an.

La combinaison du principe de la capitalisation et de la condition de ressources explique que le dispositif ainsi institué puisse être pensé dans les catégories de la prévoyance. Les salariés disposant d'un revenu suffisant pour constituer une épargne restent hors du champ d'application du texte. Ceux dont le salaire est supérieur à 3000 francs peuvent bénéficier d'une

aide à l'épargne de l'État, sur le mode de la liberté subsidiée. Enfin, ceux dont le salaire est le plus bas sont intégrés dans un système d'épargne forcée, doublement subsidiée par l'État et par leur employeur³⁴. Les assurés obligatoires qui ont contracté des engagements pour une accession à la propriété peuvent d'ailleurs y consacrer leurs cotisations sans perdre le bénéfice des contributions patronale et de l'État. Il s'agit donc bien d'un dispositif de constitution d'une épargne personnelle soutenue par des aides différenciées qui ne recourt à l'obligation qu'à défaut d'autres moyens. Ce recours est justifié pour les plus bas revenus, en référence à la loi de 1905-1907 qui fait ainsi système avec la loi de 1910, par le devoir d'assistance de la collectivité, dont la contrepartie est de soumettre à une obligation de prévoyance « la classe de citoyens qui fournit en moyenne le contingent le plus élevé à l'assistance publique » (Sachet, 1911 : 9).

L'organisation administrative du dispositif repose largement sur des solutions déjà développées dans d'autres cadres. La liberté dans le choix des caisses est laissée aux bénéficiaires³⁵, pour permettre aux caisses mutualistes, syndicales et patronales d'être intégrées au nouveau système. Mais la loi permet également la création, à l'initiative des préfets, de caisses à ressort territorial, départemental ou régional. Les listes d'assurés sont pour leur part dressées et arrêtées non par les caisses, mais sur un mode similaire à celui des listes d'assistés, commune par commune sous l'autorité des préfets.

Le texte prévoit pour l'immédiat un régime transitoire permettant l'allocation d'une pension aux salariés qui atteignent l'âge de la retraite, bien qu'ils n'aient pas ou guère cotisé. Ce sont ces prestations d'assistance, à la charge du budget de l'État, qui font avant

1914 le succès du texte³⁶. En quatre ans, un million de retraites sont ainsi liquidées, ce qui représente probablement plus de la moitié des ayants droit potentiels ; mais seuls les travailleurs suffisamment âgés pour toucher rapidement leur retraite se font immatriculer et cotisent. Lorsque, en 1912, l'âge de la retraite est abaissé à 60 ans et l'allocation de l'État est élevée de 60 à 100 francs par an, des syndicats parmi les plus hostiles à la loi ne peuvent d'ailleurs plus résister à la pression de leurs adhérents qui veulent bénéficier de la rente que l'État leur accorde sans contrepartie (Dumons et Pollet, 1994 : 392-393).

Par d'autres aspects, cependant, le dispositif de la loi de 1910 constitue une première mise en œuvre des mécanismes des assurances sociales. Le livret d'épargne laisse place à la carte d'assuré social (Noiriel, 1989), la cotisation du salarié est directement prélevée sur le salaire. Le versement des pensions dès les premières années à des retraités qui n'ont que très peu cotisé conforte par ailleurs la socialisation, commencée par la loi de 1905-1907, à un véritable droit à la retraite. Au-delà des appréciations que l'on peut porter sur l'efficacité protectrice du dispositif, il reste donc que les bénéficiaires de la loi de 1910 contribuent pour leur part à construire ce type social nouveau qu'est au début du siècle le retraité (Dumons et Pollet, 1994). À côté

des retraités mineurs, cheminots ou fonctionnaires, plus sans doute que les bénéficiaires de la loi de 1905-1907, ils jouent très certainement un rôle, sur le plan des représentations et des comportements, dans la promotion de l'idée moderne de retraite dans une population française qui ne lui était pas évidemment acquise.

Les assurances sociales de 1930 : l'intégration de la maladie au dispositif

Après la Première Guerre mondiale, le contexte de l'interventionnisme étatique est durablement modifié (Kuisel, 1984). Même si le rapport des forces politiques tend à renforcer le libéralisme, l'action directe de l'État reste légitime dans certains domaines, et avant tout en ce qui concerne les secours aux victimes de la guerre et la reconstruction du pays. C'est sur cette base nouvelle que se constitue, à partir de 1920, une nouvelle donne de l'intervention de l'État en matière sociale, qui ne privilégie plus les questions de la même manière qu'avant la guerre. La conséquence en est un double mouvement d'extension des législations d'assistance publique à de nouveaux domaines, et de recours massif à l'assurance sociale pour structurer le système de protection sociale.

Les conséquences de la guerre amènent d'abord, directement, à instituer une législation de type assistantiel en faveur des mutilés. Leur intégration dans la législation existante aurait supposé de leur accorder le bénéfice de la loi de 1905-1907, au titre des infirmes. La dignité particulière qui s'attache aux combattants conduit à les faire bénéficier d'une législation spécifique bien qu'assistancielle, en créant pour les infirmes de guerre la catégorie nouvelle dans la législation sociale de « mutilé ». Leur régime

est réglé par la loi du 31 mars 1919 (Jackson, 1992 ; Prost, 1977), qui constitue au plan des intentions la plus patriotique des expressions des principes républicains de solidarité et de dette nationale.

C'est également en considération des conséquences de la guerre que la question de la natalité est érigée au rang de préoccupation nationale, et qu'y répond une extension supplémentaire de la législation d'assistance. Avant le premier conflit mondial déjà, la poursuite du programme d'assistance publique républicaine en direction de l'enfance avait, en rencontrant la thématique de la défense de la famille³⁷ et celle de la « dépopulation »³⁸, provoqué, à partir de 1900, un débat sur les secours aux enfants de parents indigents. La configuration politique issue des élections de 1910, qui alliait une République plus centriste à la réactivation de la question nationale, avait permis à ce projet d'aboutir, sous la forme de la loi du 14 juillet 1913 instituant une assistance aux familles nombreuses³⁹.

Les techniques de l'assistance publique sont à nouveau mobilisées au sortir de la guerre en faveur des politiques familiales, pensées maintenant comme des politiques de reconstruction. Deux dispositifs sont institués en ce sens. L'encouragement national aux familles nombreuses, en 1923, attribue des allocations à partir du troisième enfant pour les familles non assujetties à l'impôt sur le revenu. Des mesures successives prises entre 1918 et 1926 (Rollet, 1990 : 249-250) dispensent par ailleurs des subventions de l'État aux départements et aux communes qui établissent des primes à la natalité indépendantes des ressources des familles.

Dans ces dispositifs, le lien entre le critère jusqu'alors essentiel en matière d'assistance publique de la privation de ressources au



regard de l'objet de la loi et l'éligibilité aux prestations apparaît de plus en plus ténu, jusqu'à disparaître complètement dans le second cas. Il s'agit là d'un usage nouveau de la technique assistantielle, où la stigmatisation de celui qui reçoit sans contrepartie, si souvent présentée comme lui étant consubstantielle et invoquée contre elle au bénéfice de l'assurance et de la prévoyance, ne semble plus faire problème. Comme dans le cas des mutilés, le bénéficiaire de l'assistance est regardé positivement.

Au-delà de ces nouveaux usages de l'assistance publique, la période qui s'ouvre après la guerre est marquée par le recours croissant à l'assurance sociale pour assurer la protection sociale. Il va de pair avec un glissement des préoccupations publiques de la question des retraites vers celle de la santé. Les conséquences de la guerre, la nécessité d'organiser la médecine de guerre tout d'abord (Pinell, 1992: 121 et suiv.), puis le nombre des mutilés et des malades chroniques qui en sont issus, contribuent puissamment à « la transformation des malades en groupe social » (Faure, 1994: 228 et tout le ch. 12) et à celle de la santé en une préoccupation de premier plan qui n'est plus celle de l'hygiène telle que les découvertes pasteurienues l'avaient confortée à la fin du dix-neuvième siècle⁴⁰.

Ces préoccupations nouvelles, activées par le mouvement d'opi-

nion lié à l'épidémie de grippe espagnole de 1918, ravivent le débat sur la création d'un ministère de la Santé publique⁴¹. Il débouche en 1920 sur la création du ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale⁴², qui est présenté comme un ministère de la « population »⁴³, ce qui souligne la conjonction des préoccupations de santé avec celles relatives à la natalité⁴⁴. Une séparation se dessine ainsi sur le plan administratif entre deux domaines de compétence, l'un lié à des questions qui touchent l'ensemble de la population, où la santé prend une large part, l'autre lié aux problèmes spécifiques au monde du travail, et principalement au salariat industriel. Les limites de ces deux domaines restent cependant mouvantes jusqu'en 1930, où la séparation est faite entre un ministère de la Santé publique et le ministère du Travail, auquel est cette fois rattachée la prévoyance sociale. Avec la mise en place des assurances sociales, la tutelle de la protection sociale est définitivement considérée comme liée à la question du travail, c'est-à-dire à la condition des salariés à faibles ressources. Cette nouvelle organisation subsiste jusqu'à la fin de la III^e République.

La distinction beaucoup plus claire qu'avant la guerre entre les deux pôles du travail et de la santé publique d'une part, et les effets directs de l'intégration de l'Alsace-Moselle dans le territoire de la République d'autre part, poussent alors le Parlement vers l'adoption d'une législation d'assurances sociales sur le modèle allemand. Ce projet résulte d'une attitude volontariste d'une partie des milieux parlementaires et de l'administration, alors que l'opinion publique reste pendant l'élaboration du projet silencieuse et peu intéressée⁴⁵. Cette attitude s'appuie sur l'argument de la nécessité d'une uniformisation des législations entre les

provinces retrouvées et le reste du pays. Elle répond également à la pression de la normalisation internationale des systèmes de protection sociale, par le biais du Bureau international du travail nouvellement créé, dont le premier président est l'ancien Directeur du travail français, Arthur Fontaine, soutien constant des conceptions assurantielles.

La volonté parlementaire, qui permet la discussion et l'adoption rapides par la Chambre des députés, avant les élections de 1924, du projet préparé par l'administration du ministère du Travail, s'effrite cependant rapidement, notamment devant les rappels à l'orthodoxie financière du ministère des Finances. Seul le bref intermède de la « politique de la prospérité » d'André Tardieu, président du Conseil à la fin de 1929, associé à l'action persistante de quelques réformateurs convaincus⁴⁶, permet finalement le vote de la loi en 1930.

Le Parlement adopte tout d'abord en 1928, avant les élections, un texte que les principaux groupes d'intérêt constitués — les médecins, la mutualité, le patronat — récusent⁴⁷. La condition mise à son adoption est qu'il sera remis en chantier par la nouvelle assemblée. Après rediscussion, c'est la loi du 30 avril 1930 qui institue les assurances sociales.

Ces assurances, qui couvrent le risque maladie par un système de répartition et la vieillesse par un système de capitalisation, sont obligatoires pour les salariés à faible revenu. Elles s'inscrivent donc dans la tradition des législations réservées aux classes pauvres de la société. Elles sont financées par une double cotisation du salarié et de l'employeur. Les prestations maladie donnent lieu à déduction d'un ticket modérateur; les pensions de vieillesse sont versées à partir de 60 ans après trente ans de cotisation. Le principe d'une participa-

tion de l'État au financement du dispositif est acquis.

Du texte de 1928 au texte de 1930, l'essentiel de la discussion porte sur l'assurance-maladie. Le texte de 1928, d'origine administrative, accorde un rôle important à l'État dans la gestion du dispositif. Les Caisses y sont placées sous la tutelle d'un Office départemental, service de l'État, tandis qu'une Caisse départementale joue le rôle de Caisse de compensation. En contrepartie de ce contrôle assez strict, la participation financière de l'État est assurée, mais dans des limites étroitement précisées. Elle est forfaitaire, et se limite à la charge déjà consentie pour le financement des Retraites ouvrières et paysannes, à laquelle s'ajoute la moitié des économies qui doivent être réalisées sur le budget de l'assistance grâce à la mise en œuvre des assurances sociales.

Dans le texte de 1930, ce dispositif est modifié sur plusieurs points sous la pression des groupes d'intérêt organisés. Le rôle des Caisses départementales est restreint. Les médecins obtiennent que les tarifs des caisses soient de simples tarifs de responsabilité, qui fixent le montant des remboursements aux assurés sans être opposables aux praticiens. Enfin, les cotisations des paysans sont réduites, ce qui amène à envisager une participation de l'État plus importante au financement de l'ensemble.

À l'analyse, l'adoption des assurances sociales apparaît donc plus comme le résultat d'une conjoncture que comme une grande réforme mûrement pensée. Les circonstances de l'après-guerre sont favorables à l'idée que l'assurance représente un progrès en soi. Les oppositions de principe auxquelles elle s'était heurtée avant la guerre sont moins fortes. Portée par le ministère du Travail et par quelques parlementaires, la loi telle qu'elle est votée marque pourtant un recul

devant les groupes de pression, et ne suscite pas de réel soutien de l'opinion.

Il s'agit cependant au plan pratique d'une réforme d'envergure, qui instaure le dispositif de protection sociale le plus important alors jamais institué en France. Il rassemble au milieu des années trente environ sept millions de cotisants. Mais certains des effets produits par sa mise en œuvre ne sont pas ceux escomptés. Il s'avère en particulier, pour l'assurance-maladie, que le recours à l'assistance reste indispensable à bon nombre d'assurés (Renard, 1995). La loi favorise en effet une croissance rapide des tarifs médicaux. Le financement de la médecine libérale ainsi opéré repose finalement sur le patrimoine des hôpitaux, d'une part, et sur le budget de l'assistance publique, dont les contributions permettent à ses débuts le bon fonctionnement du système.

L'application de la loi entraîne donc, au contraire de ce qui avait été imaginé, une croissance des dépenses d'assistance. Elle donne également une forte impulsion au financement de la médecine, et contribue ainsi fortement à l'automatisation en cours d'un secteur de la santé. Dans une perspective à moyen terme, il faut surtout souligner que la législation de 1930 institue et met en œuvre sur une large échelle l'essentiel des structures et des techniques qui resteront jusqu'à nos jours en France celles de la protection sociale organisée par l'État. L'introduction, en 1932, d'un contrôle central et d'une harmonisation minimale des prestations dans un système d'allocations familiales resté depuis sa création pendant la guerre une institution patronale, se situe dans la même perspective⁴⁸, ainsi que les réformes apportées dès ses premières années d'application à la loi de 1930⁴⁹. Il ne s'agit plus de remettre en cause la protection sociale instituée, mais d'en

étendre le champ et d'en permettre le fonctionnement. Les structures ainsi consolidées constitueront en pratique la base sur laquelle tentera de s'édifier la Sécurité sociale à la Libération, et sur laquelle, après l'échec de la mise en œuvre immédiate d'une protection sociale qui touche l'ensemble de la population, elle s'appuiera pour entamer le processus de généralisation qui constitue son histoire au cours des trente années suivantes.

Didier Renard
IEP, Grenoble

23

Bibliographie

- AGULHON, M. 1991. « Le parti républicain », dans HAMON : 1-14.
- ASHFORD, D. 1986. *The Emergence of the Welfare States*. Oxford, Blackwell.
- BARGETON, M., et A. ZIEGLER. 1971. « Historique des ministères du travail, de la santé publique et des affaires sociales », *Revue française des affaires sociales*, 1, janvier-mars : 59-176.
- BEC, C. 1994. *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III^e République*. Paris, Les Éditions de l'Atelier.
- BECCHIA, A. 1986. « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Communications*, 44 : 201-246.
- BIRNBAUM, P. 1992. *Les Fous de la République. Histoire politique des Juifs d'État de Gambetta à Vichy*. Paris, Fayard.
- BLOCH, C. 1908. *L'Assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*. Paris, Picard.
- BLOCK, M. 1878. *Dictionnaire de l'administration française*. Paris, Berger-Levrault, 2^e édition.
- CHAUVIÈRE, M. 1987. « Familialisme et régulation sociale. Aspects de la démultiplication du concept de famille », *Annales de Vaucluse*, 27.
- COTTEREAU, A. 1984. « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres. Questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle, au XIX^e siècle », *Prévenir*, 9, mai : 57-68.
- DUMONS, B., et G. POLLET. 1994. *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*. Paris, Belin.

- DUPRAT, C. 1993. *Le Temps des philanthropes*. Paris, Éditions du CTHS, t. 1.
- EWALD, F. 1986. *L'État-providence*. Paris, Grasset.
- EWALD, F. 1991. « La question sociale », dans HAMON : 149-167.
- FAURE, O. 1984. « La médecine gratuite au 19^e siècle », *Histoire, Économie, Société* : 593-608.
- FAURE, O. 1993. *Les Français et leur médecine au 19^e siècle*. Paris, Belin.
- FAURE, O. 1994. *Histoire sociale de la médecine, 18^e-20^e siècles*. Paris, Anthropos.
- FORREST, A. 1986 [1981]. *La Révolution française et les pauvres*. Paris, Perrin.
- GATEAUX-MENNECIER, J. 1989. *Bourneville et l'enfance aliénée. L'humanisation du déficient mental au XIX^e siècle*. Paris, Centurion.
- GUESLIN, A. 1987. *L'Invention de l'économie sociale. Le XIX^e siècle français*. Paris, Economica.
- GUESLIN, A. 1992. *L'État, l'économie et la société française, XIX^e-XX^e siècle*. Paris, Hachette.
- GUESLIN, A., et P. GUILLAUME, dir. 1992. *De la charité médiévale à la sécurité sociale*. Paris, Les Éditions ouvrières.
- GIBAUD, B. 1986. *De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences*. Paris, Éditions ouvrières.
- HAMON, L., dir. 1991. *Les Opportunistes. Les débuts de la République aux républicains*. Paris, Éditions de la MSH.
- HATZFELD, H. 1971 [1989]. *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*. Paris, Armand Colin [réédition Nancy, PUN, 1989].
- HAYWARD, J. E. S. 1961. « The Official Social Philosophy of the French Third Republic: Léon Bourgeois and Solidarism », *International Review of Social History*, 6, 1 : 19-48.
- JACKSON, H. 1992. « L'impact de la guerre 1914-1918 sur la protection sociale », dans GUESLIN et GUILLAUME : 117-122.
- KUISEL, R. 1984 [1981]. *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*. Paris, Gallimard.
- LE VAN LEMESLE, L. 1992. « Étienne Antonelli (1879-1971). Un économiste moderniste aux origines de la sécurité sociale », dans GUESLIN et GUILLAUME : 287-297.
- LUCIANI, J., dir. 1992. *Histoire de l'Office du travail*. Paris, Syros.
- MONOD, H. 1888. « Exposé fait au Conseil supérieur dans sa séance d'ouverture, le 13 juin 1888 », *Fascicules du Conseil supérieur de l'assistance publique*, n° 16 : 7-21.
- MONOD, H. 1889. « L'assistance publique en France en 1889 », *Congrès international d'assistance, tenu du 28 juillet au 4 août 1889*. Paris, G. Rongier & Cie, t. 1, 278-300.
- MURARD, L., et P. ZYLBERMAN. 1985. « La raison de l'expert ou l'hygiène comme science sociale appliquée », *Archives européennes de sociologie*, 26, 1 : 58-89.
- NICOLET, C. 1982. *L'Idée républicaine en France*. Paris, Gallimard.
- NOIRIEL, G. 1989. « État-providence et colonisation du monde vécu. L'exemple de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes », *Prévenir*, 19 : 99-112.
- PEDERSEN, S. 1993. *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIII^e-XX^e siècles)*. 1994. Paris, Anthropos.
- PINELL, P. 1992. *Naissance d'un fléau. Histoire de la lutte contre le cancer en France (1890-1940)*. Paris, Métailié.
- PROST, A. 1977. *Les Anciens Combattants*. Paris, Presses de la FNSP.
- QUINCY-LEFEBVRE, P. 1992. « Naissance et affirmation d'un service public dans le monde de la charité. L'exemple du bureau de bienfaisance de Nancy, 1850-1914 », dans GUESLIN et GUILLAUME : 91-96.
- RENARD, D. 1987. « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public*, 5, 2, juin : 107-128.
- RENARD, D. 1994. « La Direction de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur (1886-1905). Administration nouvelle, politique nouvelle ? », dans *Philanthropies [...] :* 187-197.
- RENARD, D. 1995. « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français », *Genèses*, 18, janvier : 30-46.
- ROLLET, C. 1990. *La Politique à l'égard de la petite enfance sous la III^e République*. Paris, PUF.
- ROSANVALLON, P. 1985. *Le Moment Guizot*. Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON, P. 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris, Seuil.
- SACHET, A. 1911-1913. *Traité théorique et pratique de la législation sur les retraites ouvrières et paysannes*. Paris, Sirey.
- SALAI, R., N. BAVEREZ et B. REYNAUD. 1986. *L'Invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. Paris, PUF.
- SALY, P. 1992. « Les flux financiers induits par les retraites ouvrières et paysannes (1910-1930) », dans GUESLIN et GUILLAUME : 279-285.
- TOPALOV, C. 1994. *Naissance du chômeur 1880-1910*. Paris, Albin Michel.
- WEISS, J. 1983. « Origins of the French Welfare State: Poor Relief in the Third Republic, 1871-1914 », *French Historical Studies*, 13, 1, printemps : 47-78.

Notes

- 1 Selon la définition de Hatzfeld, 1971.
- 2 Les meilleures études d'ensemble récentes sont celles de Gueslin (1992), qui met l'accent sur les articulations entre l'économie et le social sans réduire ce dernier à un rôle résiduel, et de Rosanvallon (1990), plus sensible à la philosophie politique de l'intervention de l'État.
- 3 Les nécessités de méthode qui découlent de ce dernier point sont clairement exposées dans l'introduction de Rosanvallon, 1990.
- 4 Il faut dire ce que cette perspective doit aux travaux de Douglas Ashford. Voir Ashford, 1986.
- 5 Bien que les deux ne soient pas sans liens. Les fondements philosophiques sont examinés par Nicolet, 1982.
- 6 L'expression est de Jules Ferry, président du Conseil, au cours de la discussion de l'interpellation Langlois en janvier-février 1884 (*Journal officiel*, Chambre, Débats : 167-290 ; ici, p. 249, c. 1). Les débats consécutifs à cette interpellation exposent l'argumentaire des principaux courants politiques de la Chambre sur les questions sociales.
- 7 Contra, Bec, 1994. On lira plutôt l'article pionnier de Weiss, 1983.

- ⁸ Block, 1878, article « Assistance publique ». L'administration de l'Assistance publique à Paris, qui existe depuis 1849, ne regroupe que les services hospitaliers.
- ⁹ Ils sont alors au ministère du Commerce, et seront rattachés à la DAP en janvier 1889.
- ¹⁰ Se succèdent à ce poste deux protestants et un socialiste indépendant. Birnbaum, 1992, a bien montré le rôle dévolu à des hauts fonctionnaires d'origine juive dans la laïcisation menée par l'État républicain, en exagérant probablement sa spécificité. On peut en dire autant des protestants, et plus généralement des non-catholiques.
- ¹¹ « La Révolution française a posé le principe de l'assistance en termes précis et énergiques [...]. Ce principe, il convient à notre démocratie d'en développer les conséquences », indique l'exposé des motifs du décret instituant le Conseil (Bulletin officiel, 1888, 71-2). Le Congrès d'assistance de 1889, convoqué à l'appui de la politique nouvelle, commence pour sa part par un exposé programmatique de Henri Monod, Directeur de l'assistance publique, sur « L'assistance publique en France en 1889 », placé sous l'invocation de « nos pères de 1789 » (Monod, 1889 : 300).
- ¹² Sur l'échelon local des inspecteurs départementaux, voir Rollet, 1990 : 298 et suiv.
- ¹³ « Sur ce point, la doctrine de la Révolution nous semble la vraie, et les difficultés d'exécution ne sont pas insurmontables » (Monod, 1888 : 18).
- ¹⁴ Il n'y a rien d'étonnant à ce que le chômeur, comme tel, ne soit pas mentionné en 1889. Des travaux récents ont montré que l'autonomisation de la catégorie ne s'effectue que dans les dernières années du siècle (Salaïs et al., 1986 ; Topalov, 1994). Mais elle restera toujours en dehors du programme de l'assistance publique, qui demeure fixé sur la distinction entre le pauvre valide, à qui l'on doit du travail, et le pauvre non valide, à qui l'on doit des secours.
- ¹⁵ Sur celle-ci, voir Faure, 1984, ainsi que 1993 : 149 et suiv.
- ¹⁶ Conseil supérieur de l'assistance publique, fascicule 25 : 59-67 et 95-102, et fascicule 31 : 7-63.
- ¹⁷ Conseil supérieur de l'assistance publique, fascicule 32 : 51-67, et fascicule 37 : 1-66.
- ¹⁸ Ces éléments pourraient venir à l'appui de la thèse (défendue par Thérêt) d'une reconversion du privé au public plutôt que d'une croissance nette des dépenses d'assistance.
- ¹⁹ Topalov (1994 : 168-169 notamment) montre bien l'évolution du vocabulaire de Vaillant dans ses interpellations, qui fait de ces interventions le principal vecteur de la catégorie du chômage dans le vocabulaire parlementaire.
- ²⁰ Les débats sur la question des retraites, jusqu'à la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, sont étudiés très complètement par Dumons et Pollet, 1994.
- ²¹ Il faut y ajouter les débats sur les retraites dans les chemins de fer, où les compagnies, dans un souci de fixation de leur personnel, introduisent dès les années 1850 des retraites gérées par la CRV. Leur organisation trouve son premier encadrement législatif en 1890. L'uniformisation des pensions en fonction de l'âge et de l'ancienneté est réalisée par la loi du 21 juillet 1909 (Dumons et Pollet, 1994a : 381-384).
- ²² Le débat sur l'obligation en matière de retraites est traité dans Dumons et Pollet, 1994 (notamment dans le chapitre premier), en ce qui concerne ses adversaires (voir aussi Hatzfeld, 1971, chapitre 2). Pour l'attitude de la mutualité, voir Gibaud, 1986.
- ²³ « En adoptant le titre de Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, on a voulu préciser le caractère de cette institution qui s'adresse à tous les citoyens, fonctionne sur toute l'étendue du territoire, et dont les engagements sont garantis par l'État » (Exposé des motifs du projet, JO, Documents parlementaires, Chambre, 1883, annexe no 1863 : 707).
- ²⁴ Outre les retraites, la loi de 1894 organise les caisses de secours pour maladie et invalidité, financées par un prélèvement sur les salaires. La focalisation du débat de l'époque sur les retraites fait passer au second plan cette innovation, plus radicale car il s'agit, cette fois, d'une véritable obligation d'assurance-maladie, sur le mode de la répartition et non de la constitution d'un capital. Le projet initial comportait également un volet concernant les accidents du travail, qu'on a abandonné pour ne pas créer un régime spécial alors qu'une législation d'ensemble sur la question était en discussion. Ce volet prévoyait des cotisations patronales et salariales obligatoires à une caisse d'accidents du travail, dispositif autrement moderne dans la perspective tracée par F. Ewald que celui finalement retenu par la loi de 1898.
- ²⁵ La distinction ainsi posée entre les deux matières n'est d'ailleurs pas si tranchée à l'époque. Même si la retraite est le principal vecteur du couple prévoyance-assurance dans la protection sociale, des prestations d'assistance sont souvent présentées comme contribuant à la retraite.
- ²⁶ Article 43 de la loi de finances du 23 mars 1897.
- ²⁷ Un premier projet prévoyant des cotisations obligatoires est déposé par le catholique social Armand de Melun en 1886 (Dumons et Pollet, 1994 : 385).
- ²⁸ Dans ce cas encore, les catégories sont moins tranchées en réalité qu'en principe. La participation des membres bienfaiteurs des sociétés s'apparente en effet à une prestation d'assistance.
- ²⁹ Bienvenu-Martin, « Rapport fait au nom de la commission d'assistance et de prévoyance sociales », Journal officiel, Documents parlementaires (Chambre), 4 avril 1903, annexe no 889 : 385.
- ³⁰ Les ingénieurs des Mines jouent un rôle essentiel, au ministère du Commerce, à la fois dans l'institutionnalisation de la question du travail (Luciani, 1992) et dans celle de la prévoyance et de l'assurance. Les services administratifs concernant ces dernières sont définitivement regroupés dans une Direction en 1899-1900.
- ³¹ Dans l'intervalle, les textes d'application élaborés par la Direction de l'assistance publique avaient déjà, en pratique, imposé cette interprétation.
- ³² Comme les cheminots, les fonctionnaires civils et militaires, les mineurs. La loi touche donc les salariés de l'industrie et du commerce, des professions libérales et de l'agriculture. (La loi de 1910, comme toutes les grandes lois sociales, a donné lieu à la publication d'un nombre important de commentaires détaillés. Nous utilisons ici Sachet, 1911-1913.)
- ³³ Les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons peuvent aussi bénéficier de l'assurance facultative.
- ³⁴ Le vocabulaire de la loi et de ses textes d'application est révélateur de cette conception. Les cotisations des salariés sont des « versements », celles des employeurs des « contributions » ; les bonifications de l'État sont des « allocations » ou des « subventions ».
- ³⁵ Mais il en use peu. À défaut de choix exprimé par le bénéficiaire, son livret est inscrit à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; c'est le cas de plus de 90 % des comptes en 1912.
- ³⁶ Pour un bilan, voir Dumons et Pollet, 1994 : 399-406 ; Saly, 1992 ; Tournerie, 1971 : 335-373 ; Renard, 1995.
- ³⁷ Portée surtout par des milieux traditionalistes liés à l'Église catholique.
- ³⁸ Nom sous lequel la question de la natalité devient, à la fin du dix-neuvième siècle, une préoccupation publique de premier plan (Becchia, 1986).
- ³⁹ Elle s'adresse aux familles de plus de trois enfants dont « les ressources sont insuffisantes » (article 2) ; voir Becchia (1986), Rollet (1990 : 245-257) et surtout les travaux en cours de Michel Chauvière (notamment Chauvière, 1987, et communications non publiées), qui montre bien comment et pourquoi s'opère à ce moment une « reproblématisation assistantielle » de la question nataliste. Le texte adopté en 1913 tranche avec la perspective de l'assistance publique républicaine puisqu'il profite aux familles, représentées par leur « chef », alors que le projet adopté par le

26

CSAP et déposé à la Chambre en janvier 1900, lui, visait explicitement les enfants.

⁴⁰ La question de l'hygiène et de l'hygiénisme dépasse le propos de cet article ; voir Faure, 1993, ch. 8 : 241-269 ; et Murard et Zylberman, 1985.

⁴¹ Le projet d'un ministère de la Santé avait déjà des partisans en 1886, au moment de la création de la Direction de l'assistance publique. Il a par la suite resurgi dans diverses circonstances. La conjoncture politique et sociale de l'après-guerre se révèle favorable à la réactivation de l'idée.

⁴² Voir Rollet, 1990 : 292-294 ; Bargeton et Ziegler, 1971 ; Ziegler, 1980.

⁴³ « Le gouvernement montre ainsi tout son intérêt pour les questions primordiales de la protection de la Santé publique, de l'Épargne, de la garantie contre les risques de la vie ; toutes ces questions ont un lien étroit entre elles : le souci profond de la population française. » Exposé des motifs du décret, Journal officiel du 27 janvier 1920.

⁴⁴ On note que l'ancien Bureau des services de l'enfance est maintenant « chargé du service général de la natalité et de la protection de l'enfance ». Un décret du même jour crée le Conseil supérieur de la natalité (Rollet, 1990 : 296).

⁴⁵ L'histoire des débats est exposée dans Hatzfeld, 1971 : 142-154.

⁴⁶ Au premier rang desquels Étienne Antonelli (Le Van Lemesle, 1992). À la même date, l'adoption de la retraite du combattant procède, elle, d'un mouvement d'opinion auquel le gouvernement finit par se rallier (Prost, 1977, I : 125-130).

⁴⁷ La mutualité avait déjà obtenu une concession de taille, puisque le texte de 1928, au contraire du projet initial, affirme le principe de la gestion mutualiste des caisses.

⁴⁸ C'est la loi du 11 mars 1932 (voir Pedersen, 1993).

⁴⁹ Notamment par le décret du 28 octobre 1935.