

Des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux Assurances sociales



Le Comité régional d'Histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées a tenu une Assemblée générale extraordinaire (AGE) le 21 octobre 2022 au Musée Narbo Via à Narbonne. L'objet principal de cette journée était l'examen de la proposition de modification des statuts votés par le Conseil d'administration le 23 septembre 2022. L'AGE a ainsi décidé à l'unanimité d'étendre la zone géographique de Midi-Pyrénées à l'Occitanie sous l'appellation de Comité « d'Occitanie-Pyrénées-Méditerranée ». Les organismes de Sécurité sociale du Languedoc-Roussillon qui le demanderont seront admis de droit et bénéficieront ainsi des activités et recherches du Comité. Six d'entre eux participaient à titre consultatif.

Lors de cette rencontre Michel Laroque, IGAS honoraire, a donné une conférence intitulée : « *Des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux Assurances sociales* ». Je le remercie d'avoir autorisé la publication de son texte dans cette *Lettre d'information*.

La première partie traite de l'apparition des systèmes obligatoires avant les années 1930. Ils fondent certaines grandes lignes et caractéristiques de notre protection sociale :

- mise en place de régimes de fonctionnaires et spéciaux encore d'actualité ;
- principes de l'assistance publique définis en 1889 ouvrant des droits aux assistés et gérée par les collectivités territoriales ;
- réparation forfaitaire des accidents du travail par la loi de 1898 ("compromis historique") ;
- oppositions multiples à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes du 5 avril 1910 qui comptera peu d'assurés.

La deuxième partie concerne les assurances sociales et les allocations familiales qui, dans l'entre-deux-guerres, vont préfigurer notre système de Sécurité sociale.

Après un projet initial de l'administration de 1921, la loi de 1928 sur les assurances sociales voit s'opposer d'une part la mutualité, le monde patronal et agricole, hostiles à une gestion étatique, d'autre part les médecins redoutant une médecine de caisse. Aussi la loi du 30 avril 1930 fait une place aux premiers dans la gestion et consacre les principes de la médecine libérale pour les seconds. De multiples caisses d'assurances sociales vont gérer un système basé sur les principes de l'obligation, de l'unité d'assurance et de la double contribution. L'adhésion des employeurs aux caisses de compensation d'allocations familiales est obligatoire en 1932 et les systèmes complémentaires de retraite apparaissent en 1936.

Michel Laroque, en conclusion, énumère les lacunes et défauts de ces lois en vigueur avant la mise en place de la Sécurité sociale qui sera en grande partie l'œuvre, à partir de 1944, de Pierre Laroque.

Michel Lages
Président du Comité régional d'histoire
de la Sécurité sociale
d'Occitanie-Pyrénées-Méditerranée



Michel Laroque, AGE Narbonne 2022

Michel Laroque est Inspecteur Général des affaires sociales honoraire. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et Docteur d'État en droit, il a été élève de l'École Nationale d'Administration (ENA). Membre du Comité d'Histoire de la Sécurité sociale (CHSS), il est Vice-président de la fondation CÉDIAS-Musée Social.

Il est l'auteur de nombreux articles, rapports et ouvrages, notamment « Politiques sociales dans la France contemporaine, le social face à l'avenir » (1990). Il a dirigé pour le CHSS la réalisation de deux ouvrages : « Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale » (1999) et « Histoire par les textes de la sécurité sociale, tome VI, 1981-2005 » (2005). Il a mis en forme, en 2018, « Les grands problèmes sociaux », cours fondamental de Sciences Po Paris 1967-1970,

enseigné par Pierre Laroque ainsi que, en 2020, « La Sécurité sociale de Pierre Laroque », sélection d'articles, conférences et écrits de 1932 à 1996.

DES PREMIERS SYSTÈMES OBLIGATOIRES DE PROTECTION SOCIALE AUX ASSURANCES SOCIALES

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

*Je vous remercie de votre invitation à participer à cette assemblée générale extraordinaire qui vient de mettre en place le CRHSS d'Occitanie Pyrénées Méditerranée. Je tiens à vous féliciter de cette initiative positive et constructive qui va **donner encore plus de sens à vos institutions grâce à une histoire qui fait notamment apparaître les valeurs de la Sécurité sociale.***

L'histoire de la Sécurité sociale est le fruit de ruptures, de conquêtes sociales, mais aussi d'une continuité vers le progrès social. Je vous propose aujourd'hui d'évoquer une première phase précédant sa naissance en 1945 : des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux assurances sociales de 1930 et aux prestations familiales.

INTRODUCTION

La Révolution française a remis en cause les formes de protection sociale assurées sous l'Ancien Régime par l'Église, la noblesse territoriale (seigneuries et « dames du château »), les corporations ou confréries de métier et les collectivités territoriales, essentiellement les municipalités. Si ces formes s'inscrivaient souvent dans une perspective de charité chrétienne volontaire, elles pouvaient toutefois relever d'une certaine obligation juridique, coutumière ou de règlements de corporations.

L'État ne jouait, sous l'Ancien Régime, qu'un rôle modeste. Il était toutefois précurseur de régimes d'assistance publique ou d'assurances sociales, par exemple lorsqu'il créait l'Hôtel des invalides pour les militaires, organisait par des

ordonnances ou des édits (ordonnance royale de 1670) une protection sociale des invalides de la Marine, qui donna naissance à l'Établissement national des invalides de la Marine (ENIM), ou un régime de retraites pour les acteurs de la Comédie française. L'État s'intéressait aux pauvres, mais surtout avec des préoccupations de police : l'arrêt de la Cour du Parlement du 30 décembre 1740 pour la subsistance des pauvres illustre celles-ci, en prévoyant surtout des mesures répressives : « *Tous les pauvres mendiants et qui ne sont point en état présentement de gagner leur vie seront tenus de se retirer dans la paroisse dont ils sont natifs ou de celle de leur domicile [...] sous peine de prison ou de châtimens corporels. [...] Il est enjoint à tous pauvres valides de travailler toutes les fois*

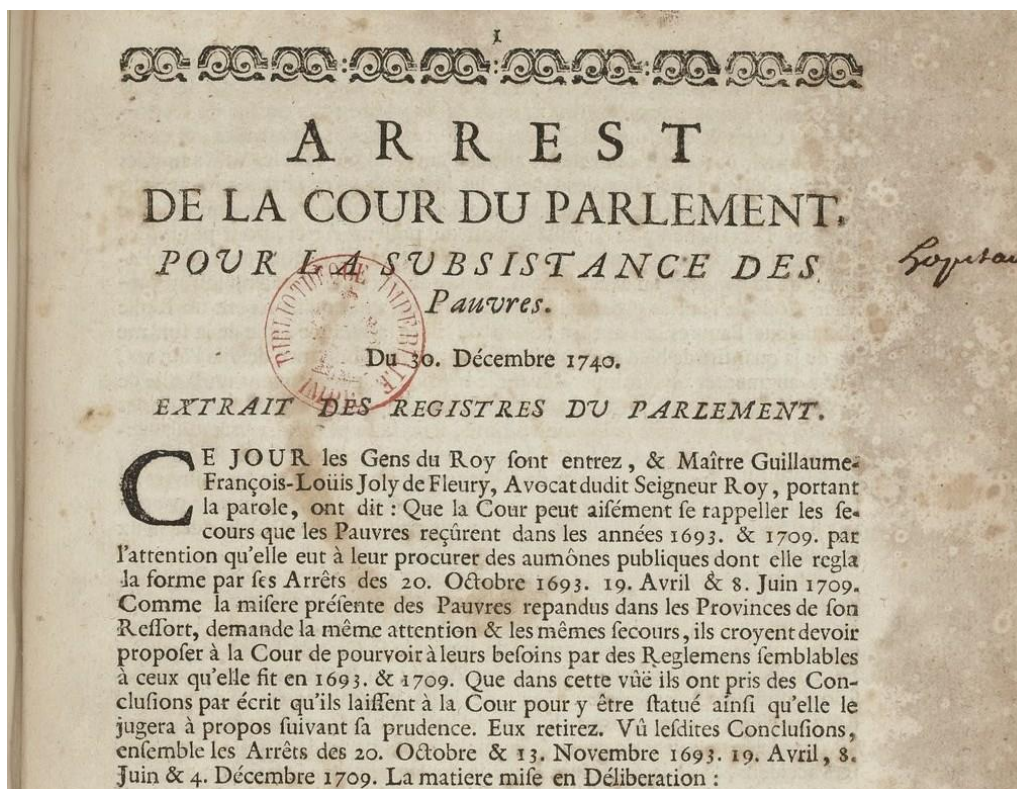
qu'il se présente l'occasion de le faire et défenses de leur fournir aucune subsistance lorsqu'il y aura des ouvrages sur les lieux auxquels ils pourront gagner suffisamment pour avoir de quoi vivre. » L'arrêt reconnaît toutefois la nécessité de secourir ceux qui ont besoin d'assistance à cause de leur âge, de leurs infirmités ou du trop grand nombre d'enfants dont ils sont chargés. Turgot crée en 1782 un Inspecteur général des hôpitaux. En 1784, Necker, dans son *Traité de l'administration des finances*, évoque les hôpitaux et dépôts de mendicité qui accueillent plus de 100 000 malheureux, dont 25 000 malades, 40 000 enfants trouvés, 40 000 infirmes et pauvres.

La Révolution française commence par mettre à bas une partie des institutions existantes. La loi Le Chapelier du 14 juin 1791, au nom de l'intérêt général, supprime les corps intermédiaires entre l'État et le citoyen, notamment les associations artisanales ou ouvrières, qu'elles soient sous forme corporative ou mutualiste. L'Église est privée de ses biens qui lui permettaient de mener une action charitable. C'est à la Nation de fournir des travaux à ceux qui en ont besoin pour leur existence et des secours aux infirmes. La constitution du 3 septembre 1791 prévoit dans son titre 1^{er} qu'« il sera créé et organisé un établissement général de secours public, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres

infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer. » Le préambule de la constitution du 24 juin 1793 édicte en son article 21 que « les secours publics sont une dette sacrée ». La Révolution française affirme donc de nouveaux concepts et une nouvelle approche de la gouvernance du social, mais ses objectifs restent inapplicables malgré les efforts du Comité de mendicité, puis du Comité des secours publics. Comme l'écrit Henri Hatzfeld, « Supposer que du centre de la Nation pourraient être réparties sur tout le territoire les sommes nécessaires à la vie des hôpitaux et plus généralement à l'existence des citoyens hors d'état de travailler relevait évidemment de la plus généreuse des utopies en 1793 et dans les années qui suivront¹. »

Les termes du débat sur la protection sociale n'en sont pas moins posés : de quel type d'organisation doit relever la protection sociale ? Obligation collective ou prévoyance individuelle ? Corporatisme ou mutualité, libéralisme et charité ou intervention de l'État concentrée ou décentralisée ?

Cette conférence se limitera à la mise en place, à partir du XIX^e siècle, des premiers systèmes obligatoires de protection sociale en distinguant deux grandes périodes jusqu'en 1940, avant et après les assurances sociales de 1928-1930.



Arrêt de la Cour du Parlement pour la subsistance des pauvres du 30 décembre 1740 (source gallica.bnf.fr/BnF).

¹ HATZFELD Henri, *Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1971, réédition Presses universitaires de Nancy, 2004.

I LES SYSTÈMES OBLIGATOIRES MIS EN PLACE AVANT LES ANNÉES 1930 FONDENT LES GRANDES LIGNES DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE

Dans le cadre libéral du XIX^e siècle, une couverture sociale obligatoire se heurte à l'idéologie dominante pour laquelle il n'y a pas de droits sociaux, le social relevant d'actes volontaires charitables ou de l'épargne et de la prévoyance.

L'idée de systèmes obligatoires ne va s'introduire que progressivement,

- d'abord dans des régimes catégoriels de protection sociale, soit statutaires, soit d'entreprises, pour lesquels l'État va admettre qu'une cotisation sociale soit imposée aux fonctionnaires ou aux salariés en contrepartie de certains avantages sociaux ;
- parallèlement dans le cadre de l'assistance publique, qui d'œuvre facultative de bienfaisance publique se transforme pour partie en assistance publique ouvrant des droits garantis par les tribunaux ;
- enfin, après l'instauration d'une protection des ouvriers victimes d'accidents du travail par la loi de 1898 ;
- au XX^e siècle par la mise en place, avant la guerre 1914-1918, des retraites ouvrières et paysannes de 1910, reposant sur des cotisations obligatoires tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

1.1 Des régimes catégoriels de protection sociale

Dès le XIX^e siècle, s'ajoutant notamment à la protection sociale des invalides de la marine, qui n'est pas remise en cause mais sera adaptée par plusieurs textes, sont mis en place des régimes dits spéciaux, pour les agents publics, d'une part, et diverses autres catégories de salariés, d'autre part. La mise en place de ces régimes a généralement pour but d'attirer des salariés de qualité et de les fidéliser, tout en maintenant des rémunérations modérées, la perspective en particulier d'une pension de retraite étant un facteur de sécurité apprécié.

Une partie des agents publics vont se voir doter de régimes de retraite statutaires. Les lois des 11 et 18 avril 1831 régissent les pensions des militaires ; la loi du 9 juin 1853 met en place les

pensions civiles des fonctionnaires de l'État. Cette dernière prévoit une cotisation des fonctionnaires de 5 % de leur traitement donnant droit à une pension à 60 ans après 30 ans de services ; toutefois pour les plus exposés la durée de service est ramenée à 25 ans et l'âge à 55 ans. Il y aura peu de modifications avant la loi du 14 avril 1924.

L'instauration d'une protection sociale dans un cadre obligatoire pour le reste du secteur public (collectivités territoriales et hôpitaux) et le secteur privé fait l'objet de débats essentiellement pour la retraite. L'État se contente d'organiser, par la loi du 18 juillet 1850, la Caisse nationale de retraite qui fonctionne sur une base volontaire en capitalisation auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Des caisses autonomes mutualistes vont pouvoir également offrir des rentes de retraite.

Toutefois, des caisses de retraite se constituent dans certains secteurs économiques pour attirer et fidéliser des salariés.

Ainsi pour les employés des chemins de fer, la création de la première caisse de retraite résulte d'une décision du 31 janvier 1850 de la Compagnie du chemin de fer de Paris à Rouen². Au début du XX^e siècle, il y aura 18 régimes cheminots. Le Sénat refusera la loi d'harmonisation votée en décembre 1897 par la Chambre des députés et il faudra attendre les lois du 21 juillet 1909 et 28 décembre 1911 pour que le personnel des grands réseaux de chemin de fer d'intérêt général ait une retraite harmonisée, s'élevant après 25 ans d'affiliation à la moitié du traitement des six années les plus productives, à l'âge de 50 ans pour les mécaniciens, de 55 ans pour le service actif et de 60 ans pour les agents de bureau. La convention du 31 août 1938 sur la SNCF mettra en place une caisse de retraite et une caisse de prévoyance.

La loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et les retraites des ouvriers mineurs, complétée par la loi du 25 février 1914, crée le régime des mineurs, sur la base de cotisations de 2 % pour les mineurs et de 2 % pour les exploitants, assorties d'une subvention de l'État, et la caisse autonome des ouvriers mineurs.

² TAURAN Thierry, *Les régimes spéciaux de Sécurité sociale*, coll. *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, tome VII, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2015.

La Compagnie parisienne du gaz crée pour ses employés une caisse de secours et de prévoyance en 1858, une caisse de retraite pour ses employés en 1859 et une caisse de retraite pour les ouvriers en 1892. La loi du 28 juillet 1928, complétée par d'autres textes, encadrera juridiquement les clauses sociales du statut des agents des concessions de gaz et d'électricité.

D'autres régimes catégoriels, soit hérités de l'Ancien régime comme pour la Comédie française ou l'Opéra, soit plus récents comme pour les transports en commun parisien (1898, 1922, 1924), les sapeurs-pompiers volontaires (1922) et les clerks et employés de notaires (1937), etc., assurent une protection sociale plus ou moins étendue aux catégories concernées, les salariés se voyant imposer de contribuer à leur régime.

Ces régimes spéciaux, généralement plus avantageux que le seront les assurances sociales et ensuite la Sécurité sociale, se verront, en 1945, maintenus à titre provisoire, tout en obtenant généralement la garantie que leurs prestations soient portées au moins au niveau du régime général lorsqu'elles s'avèrent inférieures. La plupart subsistent donc toujours, même s'ils ont été soumis à certaines réformes.

1.2 Les grandes lois sur l'assistance publique

À des assurances sociales, mises en œuvre en Allemagne par Bismarck entre 1881 et 1889, sont préférées, en France, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, de grandes lois d'assistance publique concernant la population en difficulté (notamment loi du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, infirmes et incurables, loi du 14 juillet 1913 versant une aide aux familles nombreuses nécessiteuses).

Ces lois s'inscrivent dans la ligne des principes définis, en 1889 à Paris, au Congrès international de l'assistance publique :

- principe de l'assistance obligatoire par les collectivités publiques,
- principe selon lequel l'assistance est accordée dans le cadre territorial le plus proche de l'intéressé (notion de domicile de secours), l'État accordant simplement le cas échéant une participation financière,

- principe selon lequel l'assistance, accordée uniquement aux individus sans ressources qui ne peuvent travailler, est subsidiaire par rapport à toute autre forme d'aide et notamment l'aide familiale : d'où le recours préalable à l'obligation alimentaire du Code civil et la récupération des prestations sur la succession du bénéficiaire décédé ou sur ses ressources s'il revient à meilleure fortune.

La mise en œuvre de ces principes et des lois qui les définissent est, en règle générale, confiée aux communes, avec le concours de bureaux d'assistance publique, et aux conseils généraux des départements.

La loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards infirmes et incurables prévoit comme principales prestations, soit une assistance à domicile, consistant dans le paiement d'une allocation mensuelle, soit, si l'assisté n'est pas susceptible d'être secouru à domicile, son accueil en principe dans un hospice ou hôpital-hospice.

La mise en œuvre de ces lois a donné lieu à un débat sur leur caractère opposable. Ouvraient-elles aux assistés des droits ? Ce débat a opposé des écoles juridiques.

Joseph Barthélémy, professeur à la Faculté de droit de Paris, qui devint ministre de la Justice sous le régime de Vichy, dans un article de la revue de *Droit public*³, écrit : « *Un droit à l'assistance pour celui qui, par sa faute ou par le fait des circonstances, n'est pas en état de subvenir à ses besoins, est d'ailleurs une hypothèse purement métaphysique, une affirmation gratuite qui ne peut réclamer une adhésion raisonnée, un acte de foi politique. [...] [La loi de 1905] n'est pas une loi socialiste ; c'est un acte de large pitié sociale.* »

Henri Berthélemy, professeur à la Faculté de droit de Paris, qui préface le *Traité théorique et pratique d'assistance publique*⁴ n'a, quant à lui, pas plus que les auteurs du *Traité*, de doutes sur la création d'un droit du bénéficiaire. « *Le principe qui domine nos institutions publiques d'assistance n'est plus l'observation du devoir de charité, [...] ce n'est plus même la philanthropie fort en honneur à la fin du XVIII^e siècle, ni la fraternité dont les idéalistes de 1848 ont voulu faire l'une des assises de l'ordre nouveau. C'est une conception moins noble, assurément, mais plus efficace, en ce qu'elle a pour fin non le soulagement de quelques-uns, mais l'intérêt de tous. C'est la constatation de l'interdépendance étroite des membres d'un même corps*

³ BARTHELEMY Joseph, « L'effort charitable de la III^e République », *Droit public*, 1910, p. 336.

⁴ DEROUIN H. et GORY A, *Traité théorique et pratique d'assistance publique*, Sirey, 3^e édition, 1914.

social, autrement dit, la notion positive, égoïste, utilitaire de la solidarité.

Ce principe transformant l'assistance en charge publique obligatoire, en va modifier l'objet. Il n'est plus suffisant d'offrir aux indigents, aux malades, aux infirmes, aux vieillards, des secours nécessairement limités par les ressources obtenues de la générosité collective ou de la bienfaisance privée. [...] Il s'agit en effet de réaliser l'assurance efficace contre les risques sociaux [...]

Instituer l'assistance administrative, c'est en fait proclamer le droit à l'assistance. [...] La proclamation du droit à l'assistance n'est pas un danger, dès que la loi qui l'institue en limite les conditions et en détermine la mesure. »

Le Traité présente les diverses formes de recours contre les décisions des autorités administratives et conforte la reconnaissance de droits à l'assistance publique, même s'ils sont limités par les conditions légales requises, impliquant une appréciation minutieuse, qui ont conduit certains juristes à considérer que, s'il s'agissait bien de droits, c'étaient des droits à caractère subjectif plutôt que des droits à caractère objectif.

Les lois sur l'assistance publique, par la reconnaissance de droits juridiques à l'assistance publique, garantis par des voies de recours juridiques, constituent donc une étape essentielle dans la construction d'une protection sociale.

1.3 La réparation des accidents du travail : la loi du 9 avril 1898

Le débat, qui conduit à la loi du 9 avril 1898 sur « les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail », s'est engagé dès 1880 sur une proposition de loi déposée par Martin Nadaud pour remédier aux difficultés des victimes d'accidents du travail et de leur famille : il a permis de passer d'une responsabilité individuelle pour faute donnant lieu une appréciation individualisée par un juge à une responsabilité pour risque professionnel qui repose sur une indemnisation encadrée par avance dans un barème d'évaluation.

Dans le cadre antérieur du droit civil, le juge, sur la base de l'article 1382 du Code civil, examinait face à un accident du travail la responsabilité individuelle de l'employeur et la responsabilité du travailleur au regard des preuves apportées. Il fixait une indemnisation individualisée en fonction de ces éléments, du dommage résultant de l'accident et de son impact démontré sur la victime. Ce système présentait de graves inconvénients pour les salariés qui pouvaient

difficilement rapporter les preuves nécessaires et devaient supporter les délais et charges d'un débat judiciaire. La cause était bien souvent inconnue, ce qui empêchait toute indemnisation. Même si elle était déterminée, l'inégalité entre employeur et salarié pesait généralement en défaveur du second. Ce régime n'était pas non plus sans problème pour les patrons, accusés par leur salarié devant un tribunal, et soumis aux aléas d'une indemnisation susceptible d'être intégrale, notion imprécise et variable selon les juges.

La première proposition de Martin Nadaud était de renverser la charge de la preuve. D'autres propositions s'y ajoutèrent en ordre dispersé : la mise à la charge de la société des accidents fortuits (estimés à 68 % des accidents) et la réforme de la Caisse nationale des accidents instaurée à titre facultatif sous le Second Empire, une indemnisation systématique et forfaitaire, l'institution d'un jury ...

La notion moderne de risques professionnels se heurtait à de vigoureuses oppositions : « *Rendre le patron responsable de la faute de l'ouvrier qu'il emploie, je n'hésite pas à le dire, cela soulève la conscience. Il me semble qu'un cri de justice s'élève contre de telles théories* » s'exclamait le député Peulevey. Le sénateur Lebreton renchérisait : « *C'est le renversement de tous les principes de notre droit [...]. Ce n'est pas une loi de justice, puisqu'elle frappe le patron, même innocent, même irréprochable*⁵. » Les partisans de la conception du risque professionnel avançaient l'idée de profit et de frais généraux de l'entreprise. Il s'agissait de passer d'une approche individuelle liée à la cause à une approche collective, statistique et probabilitaire, porteuse de solidarité.

La loi de 1898 allait être une loi pragmatique de transaction, une loi de compromis : « *L'idée était de substituer à l'incertitude du droit un dispositif de sécurité réciproque et solidaire du patron et de l'ouvrier. L'ouvrier abandonnait son droit à une réparation intégrale du dommage subi en cas de faute prouvée du patron contre la certitude d'être toujours indemnisé ; le patron devenait juridiquement responsable de tout accident du travail, sa responsabilité étant rigoureusement limitée dans sa quotité*⁶. »

La loi de 1898 allie donc une présomption de responsabilité pour risque, un principe de non-recours à la responsabilité civile et une réparation forfaitaire. Elle constitue un compromis historique qui prépare les assurances sociales, même si la loi de 1898 laisse les employeurs s'assurer librement.

⁵ EWALD François, *L'État providence*, Grasset, 1986, p. 283.

⁶ *Ibid*, p. 287.

Le grand progrès social, que constitue, au terme de vingt ans de discussions parlementaires, la loi sur la réparation des accidents du travail de 1898 pour la protection des travailleurs, s'articule avec une gouvernance libérale : les employeurs choisissent leur organisme d'assurance, lorsqu'ils ne restent pas leur propre assureur, un fonds de garantie protégeant les salariés contre le risque d'insolvabilité du débiteur ; la loi du 31 mars 1905 prévoit que l'assureur est substitué à l'employeur comme débiteur direct de la victime. Toutefois, un corps étatique de commissaires contrôleurs des assurances, rattaché au ministère du Travail dans un premier temps, va être constitué.

« Avec cette loi, un monde bascule [...] Confrontée à cette expérience neuve et singulière du mal qu'est l'accident, les hommes ont dû repenser le principe de leur association, abandonner l'idée, pourtant si évidente, que la responsabilité ne peut être que la sanction d'une faute. Ils ont décidé d'un nouveau pacte social : la société n'étant qu'une vaste assurance contre les risques que provoque son propre développement, c'est en s'organisant comme une assurance qu'elle rejoindrait sa propre vérité. J'exprime cette rupture décisive par l'idée de la naissance d'une société assurantielle⁷. »

1.4 Les « ROP », retraites ouvrières et paysannes 1910

L'élaboration de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes du 5 avril 1910 est laborieuse et oppose les partisans d'une assurance volontaire à ceux d'une assurance obligatoire.

L'opposition initiale est forte et rassemble des courants opposés, les libéraux et les partisans de la prévoyance libre et mutualiste, les salariés qui ne souhaitent pas voir diminuer leur rémunération par un prélèvement pour le financement d'une retraite dont ils doutent de bénéficier compte tenu de l'espérance de vie, les employeurs qui sont hostiles à toutes charges sociales générales, l'État qui craint de devoir participer au financement. Lorsque, au début du XX^e siècle, le Ministère Waldeck-Rousseau, dans lequel Millerand est ministre du Commerce, soumet à la Chambre des députés un projet de retraites ouvrières fondées sur l'obligation, cette dernière adopte une résolution invitant le Gouvernement à consulter les associations professionnelles patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles ainsi que les chambres de commerce.

L'opposition qui se manifeste, notamment des organisations ouvrières, enterre le projet auquel va se substituer la loi d'assistance du 14 juillet 1905 sur les vieillards infirmes et incurables. Toutefois, les réflexions évoluent lentement : la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des députés adopte une résolution : « *La Commission, considérant qu'il est du devoir de la République d'instituer un service public de solidarité sociale, que la solidarité diffère essentiellement de la charité en ce qu'elle reconnaît aux intéressés définis par la loi un droit, et qu'elle leur donne un moyen idéal de la faire valoir, que le principe de la solidarité sociale inspire et commande deux formes distinctes de réalisation : l'assurance et l'assistance*⁸. ». Un second projet de loi sur les retraites ouvrières et paysannes est présenté dès 1905 au Parlement, abaissant l'âge de la retraite envisagée de 65 à 60 ans, abandonnant l'idée d'une caisse unique pour ouvrir la gestion aux mutuelles et aux caisses patronales. Le Sénat résiste cependant jusqu'à ce que, après une nouvelle enquête, soit constatée la baisse de l'hostilité au principe de l'obligation, ce qui permet une adoption de la loi par le Sénat le 22 mars 1910 et par la Chambre le 31 mars 1910 avant les élections législatives des 24 avril et 8 mai 1910.

Les cotisations exigées sont toutefois faibles. De ce fait, les pensions ne peuvent que dépasser faiblement les allocations d'assistance de la loi du 14 juillet 1905. Cette loi est donc aussi une loi de compromis : elle assure seulement un régime de protection minimale susceptible de relayer à terme l'assistance ; elle est aussi la porte du développement d'une prévoyance complémentaire libre et volontaire.

Après une victoire législative, elle capote pour partie devant les restrictions de la Cour de cassation (arrêt du 22 juin 1912) qui exonère l'employeur de toute responsabilité en cas de non-présentation par le salarié de sa carte d'assuré. Sur 18 millions d'assurés attendus, on comptera 1,5 million d'affiliés à partir de 1915. Ce régime en capitalisation peut être géré par des organismes divers : caisses mutualistes ou patronales, collectant les cotisations et prenant en charge le service des retraites, ou Caisse nationale des retraites pour la vieillesse relevant de la Caisse des dépôts et consignations.

Telle est la situation au lendemain de la Première Guerre mondiale.

⁷ EWALD François, *Op. cit.*, préface p. 10.

⁸ Citation donnée par HATZFELD Henri, *Op. cit.*, p. 70.

II LES ASSURANCES SOCIALES⁹ DES LOIS DE 1928-1930 ET LES ALLOCATIONS FAMILIALES VONT PRÉFIGURER LE SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE, MALGRÉ LEURS LIMITES

2.1 L'élaboration des lois sur les assurances sociales

Tout aussi laborieuses que pour les lois sociales antérieures sont l'élaboration et l'adoption de la loi de 1930 sur les assurances sociales, précédée d'une loi de 1928 que les oppositions des mutualistes et du corps médical obligent à adapter.

Au lendemain de la guerre 1914-1918, le Gouvernement entend apporter aux « travailleurs de la terre et de l'usine » un mieux-être nécessaire par la mise en place d'assurances sociales. Il y est, en particulier, conduit par le retour de l'Alsace et de la Lorraine qui disposent d'une législation sociale beaucoup plus large (les assurances sociales mises en place par Bismarck) et par le constat que la France est, dans ce domaine, à l'arrière-garde des nations d'Europe.

Le projet initial de l'administration, présenté en 1921 par Georges Cahen-Salvador¹⁰, directeur des retraites ouvrières et paysannes au ministère du Travail, est doté d'une rationalité administrative certaine et se fonde sur l'analyse de certains principes :



G. Cahen Salvador 1939
Archives nationales de Pologne

- principe d'obligation pour les assurés et les employeurs,
- principe de solidarité nationale, de solidarité professionnelle et de solidarité sociale.

« Le Gouvernement a été ainsi amené à poser à la base de la réforme, le principe d'obligation [...] Nécessité pour les assurés qui n'ont pas le droit de rester à leur gré à la charge de l'assistance publique et de se refuser à faire lorsqu'ils travaillent l'effort utile pour se prémunir contre les risques éventuels. Nécessité pour les employeurs, qui ont besoin pour pouvoir supporter, dans l'établissement de leurs prix de vente, les répercussions de ces charges sociales, de les savoir réparties également entre eux et leurs concurrents.

Mais l'obligation ne peut se comprendre que soutenue, étayée en quelque sorte par la solidarité. Solidarité nationale [...] Mais solidarité professionnelle aussi, entre patrons et ouvriers[...] Solidarité sociale enfin entre [...] les modestes et les mieux pourvus, entre les célibataires et les pères de famille [...]»¹¹.

La rationalité initiale du projet d'organisation cédera pour partie la place à la prise en compte des institutions existantes, principalement mutualistes et médicales. Les mutualistes finissent par accepter l'obligation sous plafond d'affiliation, dès lors que leurs institutions peuvent participer à la gestion de la nouvelle organisation des assurances sociales. La loi prévoit donc que les caisses départementales, dont le conseil d'administration doit comprendre dans ses membres la moitié au moins d'assurés élus, ne recevront que les assurés qui ne font pas le choix d'une autre structure.

Cela limite, comme pour les retraites ouvrières et paysannes, le rôle des organisations syndicales dans la gestion du système. Les syndicats, reconnus en 1884, s'étaient peu investis dans la protection sociale, sous réserve de caisses de secours en cas de chômage ou de grève. Ils privilégiaient la revendication et la lutte des classes

⁹ LECLERC Pierre, 1870-1945, coll. *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, tome II, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1996.

¹⁰ Georges Cahen-Salvador (1875-1963) entre au Conseil d'État en 1898, devient directeur des retraites au ministère du Travail où il prépare le projet de loi sur les assurances sociales de 1928. De 1927 à 1934, il est délégué de la France à la SDN. De 1936 à 1940, il préside la section de l'Intérieur du Conseil d'État. Parallèlement, il préside le Conseil national économique. Voir dans *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 7, 2014 plusieurs articles consacrés à Georges Cahen-Salvador. Internet : [Revue d'histoire de la protection sociale 2014/1 | Cairn.info](https://www.cairn.info/revue-d-histoire-de-la-protection-sociale-2014-1).

¹¹ CAHEN-SALVADOR Georges, *Les assurances sociales. Le nouveau projet de loi sur les assurances sociales*, Association nationale pour la protection légale des travailleurs, Félix Alcan et Marcel Rivière, éditeurs.

contre le capital. Si la Charte d'Amiens de 1905 s'était inscrite dans cette conception anarcho-syndicale, elle s'ouvrirait également, dans cet esprit même, à une autogestion : « *Le syndicat, aujourd'hui, groupement de résistance, sera, dans l'avenir, le groupe de production et de répartition, base de la réorganisation sociale* ». Cette résolution n'est cependant guère suivie d'effet avant la Seconde Guerre mondiale. Une part du monde syndical, notamment la CGTU, proche du parti communiste, est hostile à la mise en place des assurances sociales, qui visent à favoriser la paix sociale et ponctionnent par leurs cotisations les faibles revenus des salariés non-cadres ; la CGTU déclare en 1923 : « *En liant matériellement et moralement la classe des misérables au régime actuel, la loi des assurances sociales [...] est une véritable machine de conservation sociale. [...] Elle constitue un moyen habile pour obliger sans bourse délier, les travailleurs de ce pays à mettre leur misère en commun pour diminuer les affres des plus malheureux et étouffer tout germe de révolte susceptible de compromettre la sécurité des maîtres du jour. [...] Nous rejetons ce double prélèvement (cotisation ouvrière, cotisation patronale) et surtout le prélèvement ouvrier. Ce dernier diminuera un salaire déjà insuffisant pour vivre. Si l'ouvrier tente d'augmenter son salaire pour rejeter sa cotisation sur le patron, ce dernier incorporera la somme accordée dans ses frais généraux. De même la cotisation patronale sera ajoutée dans le prix de revient et le producteur paiera, en fin de compte comme consommateur, la quote-part patronale. C'est la classe ouvrière qui finira par solder les assurances sociales.* » (L'Humanité¹²)

Cette hostilité est partagée par une partie de la droite : la loi sur les assurances sociales « *constitue, quoiqu'on en dise, un super impôt et, par suite, elle provoquera une augmentation du coût de la vie et entraînera une charge énorme pour tous les contribuables. L'agriculture, dans la période très difficile qu'elle traverse, ne peut supporter cette nouvelle fiscalité. Notre commerce et notre industrie, si chargés d'impôts, verront encore augmenter leurs prix de revient, d'où un nouvel obstacle à notre exportation, alors que notre balance commerciale est déjà déficitaire* ». (Explication de vote du prince François de Polignac le 23 avril 1930).

Comme le montrent les auteurs de *Se protéger, être protégé. Une histoire des assurances sociales en France*, l'enjeu parlementaire a largement été de savoir laquelle des organisations

préconisées par l'État ou par les groupes opposants l'emporterait et à quelles conditions. « *À la promulgation de la seconde loi sur les assurances sociales en 1930, le résultat sera éclatant : le corps médical, plus exactement la médecine libérale, et les milieux mutualistes auront gagné sur tous les tableaux. Le premier en conservant sa pleine liberté de manœuvre ; les seconds en se taillant la part du lion dans la gestion des assurances sociales*¹³. »

2.2 La gouvernance et la mise en œuvre des assurances sociales, des allocations familiales et des régimes complémentaires

Si la forme juridique de la société de secours mutuel prévaut, elle recouvre toutefois des caisses foisonnantes d'origines diverses.

2.2.1. Organisation

En 1936, il y aura ainsi, selon un classement et un décompte des services du ministère, mises à part les 353 caisses du secteur agricole, plusieurs centaines d'organismes que l'on peut répartir en plusieurs catégories :

Premièrement, les caisses d'assurance maladie fonctionnant en répartition, dites caisses d'affinité, puisqu'elles sont l'objet d'un choix :

- 272 caisses mutualistes, issues de la mutualité ou des caisses patronales (176 mutualistes, 96 interprofessionnelles),
- 78 caisses familiales confessionnelles (Fédération nationale catholique et CFTC),
- 52 caisses ouvrières, Le Travail, de la CGT confédérée,
- 192 caisses d'entreprise.

Des unions représentent ces caisses au niveau national : Union nationale des caisses primaires mutualistes d'assurances sociales contrôlée par la Fédération nationale de la mutualité française, Union nationale des caisses familiales d'assurances sociales, Fédération nationale des mutuelles ouvrières Le Travail.

Deuxièmement, s'y ajoutent les 86 **caisses départementales**, dotées de conseils d'administration paritaires de 24 membres (12 représentant les salariés, 12 représentant les employeurs, auxquels s'ajoutent 2 représentants des praticiens). Ces caisses qui devaient être

¹² LAROQUE Michel (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, La Documentation française, 1999, p. 176.

¹³ DREYFUS Michel, RUFFAT Michèle, VIET Vincent, VOLDMAN Danièle, avec la collaboration de VALAT Bruno, *Se protéger, être protégé. Une histoire des assurances sociales en France*, Presses universitaires de Rennes, 2006.

supplémentives vont accueillir 60 % des assurés (3 775 000 assurés), les caisses d'affinité étant minoritaires. Toutefois, la présence mutualiste sera prépondérante en pratique dans leurs conseils. Elles sont représentées au niveau national par la Fédération nationale des caisses départementales d'assurance maladie.

Troisièmement, des **caisses d'assurance vieillesse-décès** et des **caisses d'assurance invalidité** fonctionnent en capitalisation. Elles sont 80.

Quatrièmement, 15 **unions régionales** assurant la compensation ou la garantie des caisses de leur circonscription et, au niveau national, une **Caisse générale de garantie**.

Cinquièmement, le **ministère du Travail** avec sa direction des assurances sociales et de la mutualité, son service du contrôle général des assurances sociales et ses 15 services régionaux des assurances sociales, chargés non seulement du contrôle des caisses, mais surtout de **l'immatriculation et du recouvrement des cotisations**.

Pierre Laroque, en 1935, se préoccupe déjà, dans un article qu'il rédige, de la cohérence du système : « *Les 727 caisses primaires de répartition et les 80 caisses de capitalisation ne doivent pas apparaître comme des organismes gérant à leur gré les risques dont l'assurance leur est confiée : l'assurance sociale est et reste une institution nationale dont le fonctionnement exige une étroite solidarité de tous les organismes qui y collaborent et même de tous les assurés*¹⁴. »

2.2.2. L'étendue de la couverture des assurances sociales

Le champ personnel des assurances sociales est limité par un plafond d'affiliation : les cadres ne bénéficient pas des assurances sociales et ne cotisent pas non plus, ce qui limite le degré de solidarité d'assurances sociales limitées aux non-cadres.

Les prestations maladie restent modestes : les hôpitaux n'ont guère été modernisés, les médecins ont âprement défendu leurs intérêts ; ils ont refusé la médecine de caisse envisagée par la loi de 1928 et proclamé en 1927 la Charte de la médecine libérale. Cette charte contient des principes déontologiques incontestables, tels le respect du secret professionnel et le libre choix du médecin, derrière lesquels elle camoufle la

défense de leurs intérêts matériels à travers le droit à des honoraires pour tout malade soigné soit à domicile, soit dans un établissement de soins et la liberté pour tout praticien de fixer ses honoraires par accord avec son patient. La loi de 1930 n'impose pas de tarif, mais prévoit seulement un tarif de remboursement à l'acte, compte tenu des tarifs médicaux minima pratiqués dans la région (tarifs de responsabilité des caisses en principe définis dans des accords locaux entre caisses et syndicats médicaux) ; le remboursement de ce tarif de remboursement est réduit par un ticket modérateur de 15 %.

Les pensions de vieillesse qui se substituent aux retraites ouvrières et paysannes, tout en s'élargissant à l'ensemble de la population de salariés non-cadres, à compter de l'entrée en vigueur de la loi de 1930, fonctionnent, comme les retraites ouvrières et paysannes en capitalisation. À la différence des ROP, la loi fixe un minimum de pension de 40 % du salaire moyen pour 30 années de cotisations à 60 ans. L'inflation et les besoins financiers de l'État pour relancer l'économie épuiseront les réserves constituées pour la retraite ; le décret-loi Marquet du 15 mai 1934 affecte au Fonds commun du travail, créé au sein de la Caisse des dépôts et consignations, 75 % des avoirs de capitalisation des assurances sociales. Il s'y ajoutera le financement, sous le régime de Vichy, de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (loi du 14 mars 1941). De ce fait et en vertu de cette même loi, les retraites seront désormais constituées « sous le régime de la répartition ».

2.2.3. Les allocations familiales

À cet édifice, il convient encore d'ajouter les **caisses patronales de compensation d'allocations familiales**, soit professionnelles, soit interprofessionnelles, avec des compétences géographiques variables. Elles sont déjà 232 en 1930 auxquelles s'ajoutent les caisses d'allocations familiales mutuelles de l'agriculture (32 en 1931)¹⁵. Elles seront 399 à la Libération. La loi du 11 mars 1932 oblige les employeurs à adhérer à une caisse de compensation et l'État fixe un taux minimum d'allocations familiales. L'inégalité des droits est donc grande, puisque le niveau des prestations dépend de chaque caisse. La compensation reste, sauf exception, limitée à chacune des caisses patronales. La surcompensation nationale prévue par le décret-loi du 12 novembre 1938 ne sera jamais mise en œuvre pour ces dernières ; en revanche, elle est organisée entre les caisses agricoles.

¹⁴ LAROQUE Pierre, « La prévoyance » dans *Protection de la faiblesse physique et sociale*, Encyclopédie française, section A – Activités et fonctions de l'État, 1935.

¹⁵ CECCALDI Dominique, « Les allocations familiales et la compensation », dans LAROQUE Michel (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Documentation française, 1999.

Le décret-loi du 29 juillet 1939, dit Code de la famille, étend le droit aux allocations familiales aux professions indépendantes et crée une allocation de première naissance.

2.2.4. Les systèmes complémentaires

Il faut enfin prendre en compte, dans le nouveau cadre des relations collectives mis en place en 1936, l'extension d'assurances de protection

sociale aux salariés dont les revenus dépassaient le plafond d'affiliation des assurances sociales (cadres, ingénieurs, agents de maîtrise). Des **accords collectifs**, dont celui du 14 mai 1937 entre l'UIMM et la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs, sont conclus et mettent en place une gestion paritaire, en dehors du cadre mutualiste des assurances sociales de 1930 et sans généralisation à ces catégories.

CONCLUSION : LES LACUNES ET DÉFAUTS DE CES LOIS EN VIGUEUR AVANT LA MISE EN PLACE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les systèmes d'assurances sociales et d'allocations familiales mis en place, s'ils constituent un net progrès et préfigurent jusqu'à un certain point pour une large partie de la population la future Sécurité sociale, n'en comportent pas moins des lacunes et défauts importants :

- exclusion des cadres par le plafond d'affiliation des assurances sociales : cela contribue à rapprocher le nouveau système d'assurances sociales de l'assistance publique, même s'il repose sur une philosophie de droits objectifs : des cotisations ouvrant droit à des prestations répondant à des critères légaux relativement simples à mettre en œuvre ; mais il n'y a pas de solidarité entre les classes sociales du fait de cette stratification des droits ;
- non prise en compte des travailleurs indépendants, sauf dans le cas d'adhésion à une assurance facultative, à l'exception en fin de période des allocations familiales ;
- couverture limitée de l'assurance maladie dont les prestations en nature restent faibles et peuvent laisser un reste à charge important aux assurés à la merci de leur médecin ;
- montant inégal des allocations familiales ;
- gestion complexe et coûteuse de cette multitude de caisses faiblement contrôlées auxquelles ne peuvent guère participer les représentants des salariés, malgré le poids non prévu des caisses départementales d'assurances sociales ;

- couverture des accidents du travail dans les mains d'entreprises qui sont leur propre assureur ou de compagnies d'assurances non investies du souci de prévention et parfois plus soucieuses de leur profit que de la correcte indemnisation des victimes d'accident ;
- épuisement des ressources financières dû à la crise des années 1930, à la guerre et aux décisions gouvernementales prises ;
- absence d'assurance chômage, alors que la loi de 1928 avait prévu la couverture du « *risque de chômage involontaire par manque de travail* », mention non reprise en 1930.

*

Ces premiers systèmes obligatoires esquissent donc une protection sociale générale, dont l'architecture morcelée reste à rationaliser, étendre et compléter dans le cadre d'une gouvernance à repenser. Ce sera une des ambitions du plan de Sécurité sociale de 1945.

Pierre Laroque,¹⁶ qui a rejoint à Londres, en avril 1943, le Général de Gaulle, débarque en Normandie le 14 juin 1944, le même jour que la visite de ce dernier, mais Pierre Laroque y demeure, comme officier de liaison administrative avec les armées alliées, tout en étant chargé de contribuer à la remise en ordre de l'administration française qu'il a préparée à Londres. Il est appelé par Alexandre Parodi, nouveau ministre du Travail et de la Sécurité sociale du Gouvernement provisoire, en septembre 1944, pour prendre la direction générale des assurances

¹⁶ Le Comité d'histoire de la Sécurité sociale et l'Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale ont publié, en 2018, les derniers cours (1967-1970) à Sciences Po Paris de Pierre Laroque, *Les grands problèmes sociaux* et, en 2020, *La Sécurité sociale de Pierre Laroque*, une sélection d'articles, conférences et écrits de 1932 à 1996, ouvrages préparés et présentés par son fils, Michel Laroque. Ces ouvrages sont diffusés par Cairn en version numérique [Les grands problèmes sociaux - Pierre Laroque | Cairn.info](https://www.cairn.info/ouvrage/les-grands-problemes-sociaux-pierre-laroque) et [La Sécurité sociale de Pierre Laroque - Pierre Laroque | Cairn.info](https://www.cairn.info/ouvrage/la-securite-sociale-de-pierre-laroque) et par la Documentation française en version imprimée et en version numérique [La Sécurité sociale de Pierre Laroque | vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/ouvrage/la-securite-sociale-de-pierre-laroque) et [Les grands problèmes sociaux | vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/ouvrage/les-grands-problemes-sociaux).

sociales et de la mutualité et concevoir un plan de Sécurité sociale. Il prendra notamment en compte ces limites des assurances sociales, à la mise en œuvre desquelles il avait contribué de janvier 1931 à février 1932 au cabinet d'Adolphe Landry, ministre du Travail, pour construire le plan de Sécurité sociale qui débouche sur les ordonnances d'octobre 1945

mettant en place le régime général. En 1945, il devient directeur général de la Sécurité sociale jusqu'en 1951, date à laquelle il rejoint le Conseil d'État, tout en présidant de 1953 à 1967 la Caisse nationale de Sécurité sociale. Il est nommé en 1964 président de la section sociale du Conseil d'État.



Réembarquement du général de Gaulle à Courseulles (Calvados) le 14 juin 1944, au centre, de dos, Pierre Laroque. Coll. particulière

Direction de la publication, mise en page : Michel Lages

Impression : Carsat Midi-Pyrénées