

1- Le temps des assurances sociales

I- Le temps des Assurances Sociales

2- Le temps des assurances sociales

A) Naissance de l'idée moderne de protection sociale jusqu'à la première guerre mondiale

a) Autour de la notion de progrès social

Au lendemain de la Révolution de 1789, en quelques décennies, l'évolution de l'industrie et le progrès des techniques ouvre des promesses d'avenir meilleur, en matière de santé, de logement, de voyages, de communication, d'émancipation sociale, d'humanisation de l'environnement. La science semble devoir repousser les limites des ordres établis et leur acceptation "*naturelle*", pour la conquête de nouveaux droits. Pourtant, dans la quotidienneté des échanges sociaux, un mal quasi épidémique¹ touche une partie importante de la population d'origine rurale qui afflue vers les villes pour prendre part à ce développement. Au lieu du mieux-être espéré à travers le salariat, beaucoup connaissent alors le paupérisme.

Sous l'ancien régime, le servage, le placement chez les maîtres artisans où le compagnonnage font régner un ordre social qui détient une cohérence. Il n'exclue certes pas la misère, le manque de travail ou l'assujettissement des individus mais il institue, à défaut de sécurité, un certain cadre d'assistance du maître à l'égard de ses subordonnés. Les aléas individuels sociaux ou économiques mêmes s'ils provoquent des crises, ne génèrent pas ces effets généralisés et permanents d'exclusion, associés aux mutations sociales et matérielles liées à l'industrialisation. "*La misère s'applique particulièrement aux individus, aux classes ; elle fait toujours songer à des souffrances privées, tandis que le mot paupérisme embrasse tout l'ensemble des phénomènes de pauvreté : ce mot anglais signifiera donc pour nous la misère en tant que fléau social, la misère publique.*"²

Ce paupérisme frappe des prolétaires confinés malgré le salariat dans un état de besoin. Il les projette individuellement dans un système générateur d'incertitude. Entre le statut servile désormais caduque et l'accès sécurisant à une propriété individuelle incompatible avec leur condition, ils évoluent en un lieu de totale insécurité. "*Il est possible que l'organisation des travailleurs, leur résistance toujours croissante opposent une certaine digue à l'accroissement de la misère, mais ce qui grandit certainement, c'est l'incertitude de l'existence.*"³ Des interrogations profondes se développent, mise en jeu de responsabilités individuelles et collectives, débats sur les solutions à apporter. Un critère de justice questionne ce

¹.ÉMILE LAURENT, *Le paupérisme et les Associations de prévoyance*, tome 1, p. 4, Guillaumin, 1865, 2 volumes : "*Le paupérisme on veut le définir d'un mot est suivant l'expression frappante d'un économiste distingué, l'épidémie de la pauvreté.*"

².EUGENE BURET, *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*, tome 1, p. 108, Paulin, Paris, 1840, 2 vol.

³.FREIDRICH ENGELS, "Critique du programme d'Erfurt", p. 81, KARL MARX, FREIDRICH ENGELS, *Critique des programmes de Gotha et d'Erfurt*, Éditions sociales, Paris, 1950.

3- Le temps des assurances sociales

progrès confisqué par des élites libérales alors qu'une masse grandissante de salariés le génère. Un critère de cohésion sociale impose la recherche de solutions nécessaires. *“L'industrialisation a suscité de nouvelles aspirations à la sécurité dans une classe ouvrière en formation, elle a symétriquement fait naître de nouvelles exigences dans la grande entreprise naissante.”*⁴

L'entreprise en effet a besoin de fixer ses salariés, de s'attacher leur savoir-faire. Les institutions patronales de secours et de prévoyance, nées de ce constat, sont les premières ébauches de la notion de sécurité sociale vers laquelle très tôt on s'achemine⁵. Des contrats particuliers comme celui élaboré par les Forges du Creusot⁶ en constituent des prémises. Il s'agit d'une législation contraignante pour les salariés, sanctionnant en particulier l'insubordination. Elle offre toutefois des privilèges qui leur assurent, comme compensation de l'aliénation qu'ils consentent au profit de l'entreprise, une sécurité significative. Ces contrats peuvent par exemple attribuer à l'ouvrier une petite propriété. Ils adaptent un principe traditionnel qui *“vient du fief, du chasement du serviteur, en contrepartie du fait qu'il rend un service d'ordre militaire, domestique ou industriel”*⁷. Ils répondent en même temps à ce nouvel ordre social qui s'instaure. Le prix du travail outre la garantie de l'existence quotidienne du salarié et de sa famille, doit assurer une nécessaire couverture des temps de maladie, de chômage, de vieillesse. Le jeu dialectique entre ces deux exigences les besoins de l'industrie et le besoin de sécurité de ses acteurs de base, fait naître un droit social nouveau. Les assurances sociales de 1930 vont le matérialiser et la sécurité sociale de 1945 tente de l'universaliser.

Ces évolutions se heurtent à trois grands types de difficultés d'adaptation dans les grandes entreprises⁸. Tout d'abord, l'origine rurale des salariés freine leur inscription. Leur lien à la terre contribue souvent à leur faire concevoir le travail d'usine comme un appoint temporaire, un état passager pouvant leur ouvrir l'accès à une sécurité patrimoine. Par ailleurs le sentiment de liberté des ouvriers ayant intégré cette nouvelle culture salariale dans les grandes villes ne va pas sans méfiance : les *“sublimes n'aiment pas les grandes boîtes parce qu'ils détestent le couvent.”* Ce sentiment est d'ailleurs partagé par une partie non négligeable du patronat qui reste réticente devant le développement de ces *“grandes boîtes”*. La petite entreprise laisse l'idée d'un développement social humain, accessible à tous, la grosse entreprise sépare deux classes et dévore les petits entrepreneurs. Pourtant, depuis Colbert et surtout après Napoléon, les efforts de rationalisation économique de l'État ne cessent d'inciter les concentrations industrielles.

Une conscience s'impose de l'inéluctabilité de l'évolution de ce qui ne va pas tarder à être désigné comme le social. La nature de cette conscience est complexe. Elle est réaliste, à l'instar de celle de ces hommes qui remettent en activité, aux lendemains de la révolution de 1789, la société philanthropique. *“Il est impossible que ceux qui souffrent ne murmurent pas et le moyen le plus sûr de prévenir leur murmure c'est d'apaiser leurs*

⁴. ANNE-MARIE GUILLEMARD, *Le Déclin du social*. P.U.F., 1986, p.39.

⁵. HENRI HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale*, P.U.F. de Nancy, 1989 p. 104.

⁶. Institué par l'arrêté du 1er août 1783.

⁷. HENRI HATZFELD, *op. cit.*, p. 106.

⁸. HENRI HATZFELD, *op. cit.*

4- Le temps des assurances sociales

maux.⁹ Elle est politique, la crédibilité du pouvoir devient désormais largement fonction des réponses qu'il saura apporter à ces problèmes. *“ L'histoire de la protection sociale est une histoire de tensions et de conflits, où les rivalités les plus vives se manifestent pour le contrôle d'un secteur qui apporte à ceux qui s'y consacrent prestige et autorité qui sont les marches du pouvoir. ”*¹⁰ Elle émane de la morale religieuse si l'on est catholique social : *“ notre drapeau c'est la croix, signe de justice de liberté, d'égalité et de fraternité ”*. Elle devient citoyenne et philosophique si l'on est républicain laïc : *“ La solidarité apparaît...comme l'achèvement de la théorie politique et sociale dont la révolution française sous les trois termes abstraits de Liberté, Égalité et de Fraternité a donné la première formule au monde ”*¹¹. Elle tend à s'imposer comme démocratique, à partir de la conscience de masse de la classe ouvrière qui se constitue, interrogeant de nouveaux critères de fraternité universelle pour instituer un ordre social en devenir.

b) Vers un droit à la sécurité.

L'évolution de ces dynamiques sociales liées au salariat recoupe trois périodes qui découpent cette histoire de la protection sociale de la révolution de 1789 à aujourd'hui¹².

Les bonnes œuvres marquent fortement le XIX^e siècle. La charité les inspire aussi bien que l'humanisme, le christianisme social ou le socialisme naissant. En leur sein, la Mutualité trace un sillon singulier d'où émergent quelques notions clefs : prévoyance, patronage, solidarité, compensation des risques mais aussi protection, résistance, émancipation d'où sont issus la protection sociale moderne, la prévoyance mutualiste, le syndicalisme, le logement social, la coopération... Des débats se mènent sur la liberté ou l'obligation de se protéger, sur les rôles respectifs de l'État observateur du social et protecteur des plus faibles, sur l'action des philanthropes et de leur laisser-faire charitable, sur celle des assureurs installant une lucrativité du service et une péréquation des engagements, du risque et des ressources, ou celle des mutualistes en recherche d'une compensation des risques efficace, non lucrative et universellement solidaire, sur la justice et la démocratie.

Le premier congrès international de l'Assistance publique de 1889 constitue, selon Henri Hatzfeld, un moment charnière. Les républicains au pouvoir affirment leur volonté de voir l'État intervenir dans le domaine de l'assistance comme assureur et organisateur des relations sociales. C'est l'amorce du développement de l'Assistance publique en même temps que la mise en place progressive d'un nouveau système de protection sociale : les Assurances sociales. À la fin XIX^e la pensée républicaine n'est pas encore acquise à son obligation universelle. Toute la première moitié du XX^e siècle, l'idée s'impose d'une prévoyance obligatoire pour les salariés les plus

⁹-*Rapport de 1815* de M. DELEUZE vice-président de la société philanthropique, cité par THIERRY LAURENT, *La Mutualité Française et le monde du travail*, C.I.E.M., n.d., p. 24.

¹⁰.HENRI HATZFELD, *op. cit.*, p. VI, préface.

¹¹-LÉON BOURGEOIS, *Solidarité*, Colin, 1902.

¹²0.HENRI HATZFELD, *op. cit.*

5- Le temps des assurances sociales

modestes. En 1945, la Sécurité sociale, généralisant cette obligation, constitue un aboutissement de ces dynamiques. Regroupement des organismes et des garanties des Assurances sociales, elle marque une originalité indéniable par rapport aux institutions d'Assistance publique ou privée ou par rapport aux institutions charitables. “ *Au fur et à mesure que l'idée de la sécurité sociale prend corps, elle se sépare de la notion d'assistance, franchit même le stade des Assurances sociales ; elle se lie d'une façon étroite avec la notion de plein emploi.* ”¹³ L'assistance, devenue aide sociale, doit dépérir, espère-t-on, devant l'abolition de la pauvreté. “ *La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* ”¹⁴ Sur cette sécurité sociale l'interrogation pourtant demeure et le débat persiste. Est-elle le cheval de Troie du socialisme dans le monde capitaliste d'après-guerre ou le rouage qui assure le fonctionnement d'ensemble de l'économie capitaliste telle qu'elle est aujourd'hui ? A-t-elle incarné cette révolution voulue par ses fondateurs où n'a-t-elle constitué qu'une longue phase d'adaptation négociée de l'évolution sociale libérale ? Ces questions traversent ce parcours entrepris au travers de l'histoire singulière de la caisse primaire d'Assurance maladie de Nantes.

c) Le débat sur l'obligation

Lors de cette mise en place d'un système de protection sociale garantissant la sécurité de tous les citoyens, un débat central porte sur l'obligation. Peut-on laisser au libre arbitre et à la libre appréciation de chacun la nature et la mesure d'un droit universel à une sécurité minimale ?

L'État marque ce débat de façon paradoxale. Son intervention s'impose pour ne pas laisser la bienfaisance aux seules bonnes œuvres, symboles d'un passé révolu où la notion de charité subordonne largement à l'église l'autorité du pouvoir laïc. Les pouvoirs publics ne peuvent pas pour autant prendre en charge l'ensemble des besoins. Après 1870, la République essaye de réaffirmer cette primauté mesurée. Les représentants des congrégations, acteurs fréquents de l'intervention charitable, ne développent pas seulement un effet économique important, mais ils représentent aussi une influence considérable. Leur poids, “ *c'est l'occupation stratégique de toutes les avenues par lesquelles on doit passer depuis l'enfance, pour arriver à l'âge d'homme* ”¹⁵. Il établit une influence que la laïcité républicaine entend disputer à l'église sur les masses. L'État se doit donc de ne pas se décharger des obligations de solidarité sociale.

***À Nantes, état des lieux de l'action charitable,
par Gabriel Guist'hau¹⁶.***

¹³.HENRI HATZFELD, *op. cit.*, p. 29.

¹⁴.Préambule de la constitution de 1946.

¹⁵.WALDECK-ROUSSEAU, *Associations et congrégations*, Paris, Charpentier, 1901, intervention au Sénat du 13 juin 1901 dans le cadre de la discussion du projet de loi sur l'association, p. 318.

6- Le temps des assurances sociales

Son classement distingue les indépendants de la charité qui donnent aux solliciteurs ou aux pauvres connus d'eux, sans souci de l'emploi de l'aumône ni du cumul avec d'autres secours éventuels. Les réguliers de la charité, eux, sont affiliés à une œuvre avec ou sans caractère politique ou religieux ; ils paient des cotisations et l'administration de l'œuvre distribue des secours sans souci de l'emploi de l'aumône ni du cumul avec d'autres secours éventuels. La charité administrative officielle est régie pour sa part par des règlements, des statuts ; elle est soumise à une comptabilité, à un contrôle, à une police. C'est un rouage administratif de la gestion des grandes villes. L'analyse de Gabriel Guist'hau questionne la coordination de cette action. Que la charité officielle contrôle et réglemente, que les indépendants et réguliers donnent selon leur désir sans règlement et sans contrôle est dans l'ordre des choses. Mais comment est-il possible d'agir ensemble pour obtenir un meilleur résultat dans l'emploi des forces disséminées un peu partout. Cette coordination selon lui doit être l'œuvre du bureau de bienfaisance. Administré par des délégués, celui-ci comprend aussi des membres auxiliaires et des dames de charité et assure deux types de secours : les secours annuels (destinés spécialement aux vieillards, infirmes, veuves chargées d'enfants) et les secours accidentels. Une déclaration du secrétaire général de la mairie de Nantes de l'époque, A. Dupont, précise l'état de cette réflexion¹⁷ et éclaire la nuance que les élus locaux républicains introduisent dans leur propos sur l'exclusivité de l'intervention publique. " La bienfaisance publique a un domaine trop étendu pour s'attarder dans la lutte contre la misère ; il est bon que les irréguliers viennent après elle ramasser les blessés de la vie qu'elle n'a pu secourir et leur donner asile et un mot de consolation. "

Une série de lois sociales marque la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e. Un premier projet d'Assurance pour les accidents du travail est déposé à la Chambre par Martin Nadaud, le 29 mars 1880. Les concrétisations tardent à se réaliser et il faudra attendre 18 ans, le 9 avril 1898, pour aboutir à une loi. En 1886, le catholique social, A. de Mun présente à la Chambre une proposition " sur l'assurance obligatoire contre les accidents, les maladies et la vieillesse, par le moyen de caisses corporatives et régionales ". Cette loi met en jeu la responsabilité collective de la profession¹⁸ préférée à l'action de l'État. L'État doit suppléer, protéger les faibles et garantir la justice. " Mais de là à constituer l'État dispensateur suprême de tous les secours, à en faire le caissier, le banquier, l'Assureur universel, il y a une distance qui sépare l'application d'un principe de justice sociale de l'organisation du socialisme. "¹⁹ Pour la vieillesse, une proposition de M. Laisant, le 18 janvier 1890, aboutit à la loi sur les retraites ouvrières et

¹⁶GABRIEL GUIST'HAU, (administrateur du bureau de bienfaisance)."Assistance publique et Privée ", p. 285. in E. GRIMAUD, *La Ville de Nantes et la Loire-Inférieure*, 1898-1900, 3 tomes, A.M. de Nantes, BG in 8° 328.

¹⁷A. DUPONT, *La Bienfaisance privée* p. 314. in E. GRIMAUD, *La Ville de Nantes et la Loire-Inférieure* 1898-1900, A.M de Nantes, BG in 8° 328, 3 tomes.

¹⁸ALBERT DE MUN, in HENRI FONTANILLE, *L'œuvre sociale d'Albert de Mun*, Éditions Spes, 1926.

¹⁹ALBERT DE MUN, Discours T. IX, p. 10, cité par HENRI FONTANILLE, *op. cit.*

7- Le temps des assurances sociales

paysannes du 5 avril 1910. Pour le premier système d'Assurances sociales, il faut attendre la loi du 23 avril 1930.

d) Le passage progressif à l'obligation

En attendant cette protection sociale instituée, seuls les nantis et les prévoyants volontaires ont un accès personnalisé aux soins. Pour les autres, les hôpitaux doivent répondre à leurs besoins les plus urgents. La loi du 15 juillet 1893 confirme l'article 1 de la loi du 7 août 1851 : les établissements hospitaliers continuent à recevoir et à soigner gratuitement les individus privés de ressources qui tombent malades dans la commune, siège de l'établissement hospitalier. Pour les besoins plus légers, l'aide médicale et pharmaceutique gratuite est organisée.

Règlement de l'AMG de 1896²⁰ pour la Loire-Inférieure.

Tous les médecins, pharmaciens, sages-femmes adhérant à ce règlement peuvent y participer. Un bureau d'assistance assure ce service pour chaque commune. La liste des ayant droits est nominative et est arrêtée par chaque conseil municipal délibérant en comité secret. Chaque médecin et pharmacien du service d'assistance reçoivent cette liste par les soins du maire. Médecins, pharmaciens, sages femmes sont choisis par les indigents qui doivent se procurer deux feuilles détachables délivrées par le maire. L'une, dite " *feuille de maladie* ", est conservée au domicile du malade, le médecin y mentionne les dates de visites ou de consultations et la signe. La seconde, le " *billet de visite* ", est conservée par le médecin et les sages femmes et remise chaque année au maire en même temps que leurs mémoires. Les médicaments sont fournis par tous les pharmaciens qui acceptent les tarifs présentés dans ce règlement. L'indigent s'il choisit un médecin dès le début de la maladie où il a recours à l'assistance gratuite, ne peut en changer sans l'autorisation du président de la commission du bureau d'assistance.

La concrétisation des projets visant à transformer ce système pour mettre en jeu, au bénéfice de tous, les garanties de l'assurance, tarde. Ces lenteurs témoignent des nombreuses oppositions que soulèvent ces perspectives.

Pour ceux qui ont l'initiative de cette protection la méfiance est de règle. La Mutualité craint de se faire déborder et de perdre son âme dans une atteinte portée à son principe de liberté. Dans cette mutation d'une sécurité propriété, -au statut transmis-, à une sécurité travail, -au statut acquis-, le patronat devient le responsable naturel d'une partie de son administration et de sa prise en charge. La contribution patronale au salaire différé garantissant le salarié au-delà des périodes de stricte activité, en contrepartie de son travail, soulève ses objections au centre desquelles sont avancés la modification du prix du travail et l'équilibre du marché. Un partage se crée entre les grandes entreprises qui peuvent offrir de tels avantages, contribuant

²⁰.ADLA : SX330.

8- Le temps des assurances sociales

à fixer leurs salariés, et les petits patrons qui craignent de disparaître. “ *L'industrie tendra à se concentrer de plus en plus. Les travailleurs n'y gagneront pas.* ”²¹

Chez les salariés, des divergences opposent les minorités engagées dans l'action militante, dans une certaine indifférence générale. Le syndicalisme révolutionnaire refuse le principe de la cotisation salariée, perçue comme une taxe sur de salaires déjà insuffisants. Chez les réformistes, si on défend cette réforme, on préfère à l'obligation de cotiser née de la loi, universelle et contraignante, le choix laissé par le contrat de louage particulier entre le précompte opéré par l'employeur ou d'une couverture laissée au libre choix du salarié (mutualiste, assurantiel). Le corps médical s'insurge et s'engage dans une défense de la libre entente et de la liberté corporative. Les associations agricoles ou artisanales craignent un nouvel impôt et préfèrent se réserver les moyens d'acquérir du patrimoine plutôt que d'en investir dans la protection salariale.

La loi sur les accidents du travail du 9 avril 1898 impose toutefois une avancée vers l'obligation. Elle crée une notion de responsabilité de l'employeur pour les risques encourus dans le cadre du travail salarié et met en place un système de couverture universelle de cette responsabilité. Le statut salarial implique désormais un droit à la sécurité opposable à l'employeur.

e) L'assistance obligatoire aux vieillards indigents

Au début du XX^e siècle, c'est en direction des salariés privés d'emploi en raison de leur âge que ce droit va s'étendre. Leur vieillesse “ *prend forme de l'indigence, et a pour principal recours les institutions charitables, dès lors qu'elle n'est plus capable de travailler* ”²². Les projets mille fois débattus d'assurance retraite posent une problématique incontournable : souhaite-t-on passer du régime de la prévoyance libre à celui d'une prévoyance obligatoire sans laquelle on ne peut concevoir d'assurance retraite ?

La situation des vieillards indigents et des incurables constitue une question insistante. Déjà en 1844, “ *moment où les premières générations d'ouvriers commençaient à vieillir* ”²³ les travaux d'une première commission sont présentés à l'assemblée nationale. Le rapport Sabran du 26 janvier 1891 tente par la suite de répondre²⁴ à ces premières interrogations sous le biais de l'assistance. Le projet de loi propose que tout français âgé de 70 ans, incapable de travailler, reçoive gratuitement de la commune un secours à domicile ou dans un établissement hospitalier. Dix ans de résidence dans la commune sont nécessaires pour le vieillard, cinq pour l'incurable pour ouvrir

²¹J. LEFORT : “ *Les caisses de retraite ouvrières* ”, 2vol., Paris, Albert Fontenoing, t.1, p. 338.

²²ANNE-MARIE GUILLEMARD, *La vieillesse et l'État*, PUF, 1980,p.5.

²³REMI LENOIR, cité par RICHARD VERCAUTEREN, “ Contexte sociologique de l'émergence des retraites ouvrières et paysannes ”, in JEAN-LUC SOUCHET et DENIS ROUX, *La mutualité en Loire-Atlantique*, UMLA, 1996.

²⁴Une loi de vendémiaire An II créait un véritable droit aux secours d'hospice pour les vieillards de plus de 70 ans, en oubliant les incurables. Les lois du 7 août 1851 et du 21 mai 1873 réglementant l'assistance publique abrogent cette loi. Elle laisse aux communes la possibilité étendue aux incurables de réaliser cette prise en charge.

9- Le temps des assurances sociales

ce droit. Il faut attendre la loi d'assistance de 1905, pour voir à l'égard des vieillards indigents “ *substituer à l'arbitraire de l'aumône la certitude d'un droit* ”²⁵.

Avant cette loi et depuis des siècles, la prise en charge des “ incapables ” est assurée, dans des formes de protection rapprochées, par la famille, les voisins, les communautés d'affinité. Avec les mesures d'assistance aboutissant à l'AMG, l'aide est soumise à des conditions de ressources strictes ; elle dépend d'une expertise locale. En sus des critères très restrictifs de cette sélection, l'assistance publique n'est due qu'à défaut d'assistance familiale ou privée²⁶. Après la loi de 1905, “ *la vulnérabilité de masse représentée par l'insécurité ouvrière* ” génère un droit²⁷. Le passage à l'obligation constitue un paradigme pour la problématique de l'assistance comme pour celle de la prévoyance volontaire. Cette première avancée se poursuit avec la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, initiant la mutation d'une assistance des “ *hommes tombés* ” à une assurance obligatoire “ *des hommes debout* ”²⁸. Après 1905, on dénombre en France plus de 350 000 vieillards de plus de 70 ans dont seuls 15% sont aidés. La loi de 1910 vise 15 millions de personnes susceptibles de devenir progressivement bénéficiaires. Une difficile mutation s'entame vers un droit universel à la sécurité²⁹.

f) Les retraites ouvrières et paysannes de 1910

Cette loi du 5 avril 1910³⁰ ne constitue pourtant pas encore une assurance sociale universelle. Elle s'adresse à tous les salariés, aux artisans, aux petits patrons, aux petits propriétaires ruraux, aux fermiers, aux métayers, ainsi qu'aux femmes et aux veuves des assurés. Son objet est une prévoyance obligatoire s'appliquant à la vieillesse. Elle permet à ses bénéficiaires de pouvoir capitaliser à l'aide de leurs propres versements, auxquels s'ajoutent le cas échéant ceux de leurs employeurs, une pension de retraite. Celle-ci est versée au plus tôt à partir de 55 ans et normalement à 65 ans. Deux classes d'assurés sont envisagées : les assurés obligatoires et les assurés facultatifs.

Les assurés obligatoires sont les salariés, hommes et femmes âgés de moins de 65 ans au salaire annuel de 3000 francs au plus. Ils constituent 11 408 620 salariés (employés ouvriers ou serviteurs à gages) sur les 15 millions d'actifs recensés. Ces mesures sont l'occasion d'une première définition légale de la notion de salarié.

“ *La loi comprend sous le nom de salariés les employés et ouvriers du commerce, de l'industrie, des professions libérales et de l'agriculture, qu'ils soient au service d'une entreprise privée ou publique, qu'ils* ”

²⁵.JEAN JAURES, Chambre des députés, séance du 9 juin 1903, in HENRI HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale*, PUF de Nancy, p. 75

²⁶.Cf. les conditions édictées par le premier congrès de l'assistance publique Paris 1889.

²⁷.ROBERT CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard,1995.

²⁸.EMILE CHEYSSON, *Discussion in La solidarité sociale*, Académie des sciences morales et politiques, Paris 1903, p. 137.

²⁹.HENRI HATZFELD, "La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit", *Prévenir*, N° 5,mars 1982.

³⁰.*Retraites Ouvrières et Paysannes*, Notice à l'usage des assurés, Paris Imprimerie Nationale, 1911.

10- Le temps des assurances sociales

travaillent chez un patron, ou à domicile, qu'ils soient payés au temps ou à la pièce. Parmi les salariés, la loi range expressément les serviteurs à gages et les domestiques attachés à la personne. ”

“ Il n'est pas nécessaire pour bénéficier de la loi de travailler de façon continue dans la même entreprise. Un salarié qui changerait chaque jour ou plusieurs fois par jour de patron, n'en garderait pas moins la qualité d'assuré obligatoire. ”

“ Toutefois certains salariés jouissent déjà d'une retraite, en vertu de lois spéciales : ce sont les fonctionnaires de l'État soumis à la loi de 1853, les ouvriers et employés des mines, les agents, employés et ouvriers des grandes compagnies de chemin de fer d'intérêt général et de l'administration des chemins de fer de l'état, et les inscrits maritimes. Ces salariés ne seront donc pas placés sous le régime de la loi et continueront à bénéficier de leurs retraites spéciales. ”

“ De même, des décrets pourront maintenir les régimes particuliers de retraite dont jouissent actuellement les salariés de l'État, des départements et des communes, ainsi que les agents, employés et ouvriers des chemins de fer d'intérêt général secondaire, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways. ”

Évolution dans les mentalités, ces mesures constituent aussi l'expérimentation d'un système de gestion de l'assurance obligatoire à l'échelle nationale. Un premier travail d'immatriculation est réalisé. La seconde quinzaine d'avril 1911, chaque assujetti doit remplir un formulaire et le déposer à sa mairie de résidence. Un système de gestion est mis en place. En juin 1911, deux cartes sont expédiées à chaque ayant droit. L'assuré conserve toute sa carrière une carte d'identité. Une carte annuelle, de couleur grise, reçoit les timbres représentant, soit cumulés soit séparés, les versements patronaux et les versements salariés. Les cotisations sont perçues à chaque paye et retenues par l'employeur sur le salaire. Ce précompte obligatoire soulevant des oppositions passionnées, des aménagements sont consentis. Si l'assuré est mutualiste, il peut acquitter à sa mutuelle une cotisation volontaire. Il doit alors présenter sa carte au responsable de l'entreprise où il est employé pour que soient collés les timbres représentant le versement patronal. L'assuré ou son employeur peuvent enfin opérer des versements supplémentaires facultatifs qui augmentent le montant de sa future retraite. Chaque assuré garde le choix de sa caisse qui doit être une caisse autorisée. Sans choix de sa part, il est inscrit d'office à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, organisme centralisé assurant la gestion des fonds capitalisés au moyen de placements d'État.

Un système complexe de timbres est imaginé. Des timbres mixtes (violets) représentent les cotisations cumulées (précompte). Des timbres assurés (rouges) correspondent aux contributions volontaires versées aux sociétés encaisseuses. Les timbres patronaux (verts) correspondent à la contribution patronale seule. Ces timbres sont vendus dans les bureaux de poste, les recettes buralistes et les débits de tabacs.

Les assurés facultatifs sont constitués par des personnes en situation voisine du salariat (fermiers, métayers, cultivateurs -au sens de propriétaires exploitants-, artisans, petits patrons) au salaire compris entre 3000 francs et 5000 francs par an. On en recense 5 975 000. Ils doivent se déclarer eux

11- Le temps des assurances sociales

aussi à leurs mairies de domicile et reçoivent une carte d'identité et une carte annuelle comportant une cotisation à la charge intégrale de l'assuré. Des timbres rouges correspondent à cette cotisation mensuelle. Les propriétaires de métairie se voient attribuer pour leur part des timbres bleus. Pour eux aussi le choix de la caisse reste facultatif. La liquidation de la retraite s'opère à 65 ans. Les assurés facultatifs qui occupent des salariés faisant partie ou non de leur famille sont tenus à l'égard de ces salariés aux versements obligatoires des patrons.

Les femmes d'assurés obligatoires ou facultatifs peuvent, elles aussi, cotiser.

Ces mesures déclenchent tout d'abord l'hostilité du mouvement ouvrier militant. A. Merrheim dénonce, au nom de la C.G.T., l'escroquerie des retraites ouvrières : *“ L'argent que l'on va prélever sur nos salaires pourra servir à développer et à renforcer la puissance capitaliste ”*³¹.

Un clivage s'opère entre ouvriers et paysans qu'il semble impossible d'associer dans une même législation sur les retraites. Un autre scinde le monde des salariés entre les cotisants salariés, placés sous la dépendance financière d'un patron, qui ont l'obligation de cotiser, et les travailleurs non engagés dans un contrat de louage de services, qui gardent l'initiative de cette prévoyance. Cette complexité, ces résistances et le recul sur les principes de départ font de cette loi une modélisation des assurances sociales à venir mais un échec quant à son application.

Les projets de protection sociale plus vastes initiés par ces mesures sont mis à mal par le conflit qui depuis les Balkans embrase l'Europe. La guerre de 1914-1918 et les sacrifices qui l'accompagnent perpétuent cependant des espérances en retour en matière de niveau de vie et de protection sociale. *“ On paiera en partie à la classe ouvrière son large tribut à la défense nationale, en lui donnant sur le plan économique des droits identiques à ceux que le suffrage lui a accordés sur le terrain politique. ”*³² Le 1 mai 1919, la loi des 8 heures tente d'humaniser les conditions de vie et de travail mais en matière de protection sociale, la France reste en retard sur la plupart des pays européens industrialisés pour la mise en place d'une assurance sociale généralisée couvrant maladie accident et vieillesse.

L'armistice du 11 novembre 1918 qui restitue à la France l'Alsace Lorraine en constitue un rappel dynamisant. Cette région bénéficie depuis 1884³³ du régime d'Assurances sociales mises en place par Bismarck pour l'Allemagne. Faut-il priver les travailleurs alsaciens des avantages acquis ? Faut-il les installer dans un statut privilégié, entorse aux principes unitaires et égalitaires de la République ? La réintégration de l'Alsace et de la Lorraine dans l'ensemble national impliquent, bon gré mal gré, la mise en place d'Assurances sociales sur tout le pays.

³¹.*La Vie Ouvrière*, 5 janvier 1910.

³².LEON JOUHAUX, “ conférence à la Fédération des industriels et commerçants français ”, le 4 mars 1916.

³³.La première loi allemande d'assurances sociales est votée en 1883 et applicable en 1884.

B) Vers un grand système d'Assurances sociales 1919 - 1930

a) Le cadre historique des débats sur les Assurances sociales.

Après plusieurs propositions de loi présentées dès 1919, le 22 mars 1921 un premier projet d'Assurances sociales est déposé à la Chambre par deux anciens ministres du Travail : M. Jourdain, député du Haut-Rhin et Daniel Vincent. C'est un texte administratif qui laisse une place privilégiée aux Sociétés de Secours Mutuels. Il prévoit des cotisations salariales (5%) et patronales (5%), par classe de revenus. Le 31 janvier 1923, le dépôt d'un texte rédigé par la commission d'Assurances et de Prévoyance de la Chambre est effectué par le Docteur Grinda. Il est voté le 8 avril 1924 et préconise une cotisation intégralement proportionnelle au salaire. Si la complexité de la gestion d'un tel système est bien perçue, dans un premier temps, il s'agit de définir un principe, “ *on verra plus tard pour les ressources* ”³⁴. Des groupes de pression se constituent : agriculture, mutualité, C.G.T., corps médical, patronat, mais la grande masse des familles ouvrières attendent de ces mesures, comme de celles qui concernent les prestations familiales, une amélioration de leur situation difficile.

En 1927, après le vote du Sénat, un consensus rassemble CGT, mutualistes et républicains de progrès pour l'application de cette loi qui sera votée le 24 mars 1928 à l'unanimité, malgré les imperfections qui subsistent. “ *Si la chambre écoutait les donneurs de conseils, alors le projet modifié par la Chambre retournerait au Sénat et la petite promenade sous les ombrages frais du Luxembourg reprendrait peut-être pour 48 ans. Qui osera nous reprocher de ne pas vouloir tenter l'aventure et de nous en tenir à la vieille sagesse populaire qui nous apprend qu'un tien vaut mieux que deux tu l'auras ?* ”³⁵

Des nuances persistent pourtant dans ces soutiens. La C.G.T. défend “ *l'idée d'un prélèvement sur la production* ”, excluant la cotisation patronale et la participation patronale à la gestion. Elle revendique une cotisation ouvrière instituant une frontière entre l'assistance et l'assurance sociale. Pour la classe ouvrière qui partage une évidence, sa misère, c'est déjà autour du chômage que doit s'organiser le système des risques sociaux. Devenir vieux ou tomber malade est naturel tandis que le chômage n'a rien de naturel. Il implique la mauvaise organisation sociale. Il porte un coup au vouloir vivre le plus légitime. Paradoxalement, ce risque, souvent perçu comme le plus pressant, est celui qui prendra le plus de temps à être pris en compte par l'assurance³⁶. Il pose la double question de son caractère inacceptable dans une conception utopique d'un progrès généralisable qui doit conduire à sa

³⁴. Selon l'expression de Raymond Poincaré, président du Conseil.

³⁵. Déclaration d'Étienne Antonelli, député de Haute-Savoie après ce vote.

³⁶. Il faudra attendre le 31 décembre 1958.

13- Le temps des assurances sociales

suppression et celle de la responsabilité du chômeur. Où cesse le chômage involontaire ou commence le chômage volontaire ?

Les mutualistes, dans leur diversité, faisant fi de leurs états d'âme sur l'obligation, sont désormais résolus. Ils entendent bien être au centre d'une protection sociale dont ils ont été des acteurs historiques importants. Leur image, héritée de la mutualité des notables installée par Napoléon III, attire pourtant les réserves cégétistes sur le rôle qu'ils revendiquent dans la gestion des Assurances sociales. A l'occasion du congrès mutualiste de Lyon, le chroniqueur du journal *"Le Peuple"* souligne comment, sur les mille délégués à ce congrès, *"nous sommes arrivés à cette singulière constatation, les 3/4 au moins n'étaient pas des "usagers de la Mutualité" mais des commerçants, des médecins, des avocats..."* Entre les mutualistes eux-mêmes d'ailleurs le débat existe. Ainsi, à propos de la prise en charge des cotisations mutualistes des indigents par l'État, proposée à Poitiers et à Bordeaux dans leurs assemblées, une mise au point ne tarde pas : *"Gardons-nous de mélanger les torchons et les serviettes, les assistés avec les assurés. Nous sommes des assurés, restons des assurés, restons entre assurés"*³⁷. Malgré tout, leur détermination est affirmée. *"Réduire les risques sociaux, la morbidité de l'enfance, prolonger la durée de la vie humaine, voilà l'objet fondamental de lois comme celle-là et n'hésitons pas à le dire, c'est moins dans une pensée d'humanité que pour des nécessités d'ordre social, afin d'avoir une population plus saine et plus robuste, d'éviter aussi les révoltes légitimes d'une masse ouvrière qui sans la protection légale, ne pourrait vaincre les maux de toutes sortes auxquels elle se trouve exposée. De telles lois ont été votées dans presque tous les pays. Ce sont les mêmes nécessités qui ont fait édicter le principe de l'obligation lequel n'est guère contestable dès lors qu'on reconnaît à ces lois le caractère que nous venons de lui donner et qu'on admet que les risques garantis sont la conséquence du régime économique sous lequel nous vivons."*³⁸ Mutualistes et syndicalistes se rejoignent pour défendre le maintien de la représentation majoritaire des assurés dans l'administration des caisses qui doivent être mises en place pour gérer ces assurances.

Au rang des opposants catégoriques à la loi, se retrouvent les agriculteurs, le corps médical, les classes moyennes et les petits propriétaires, la C.G.T.U. et le parti communiste, la droite conservatrice. Les agriculteurs veulent dissocier leur statut de celui des salariés. Beaucoup de nobles et de gros propriétaires sont à la tête du mouvement paysan. Par ailleurs, pour de nombreux petits propriétaires ou de journaliers la seule sécurité qui vaille, c'est de pouvoir devenir propriétaire ou accroître leur patrimoine pour se garantir, ainsi que leur famille. Les Assurances sociales sont donc vécues par le monde paysan comme une fiscalité entravant ces projets. Ce souci est fermement repris par les Chambres d'agriculture pour qui des mesures spécifiques doivent être prises. Pour le corps médical cette loi est l'occasion d'un resserrement des liens corporatifs. Une résolution des médecins est votée lors d'une réunion regroupant à Paris le mercredi 30 novembre 1927, à l'Hôtel des sociétés Savantes les représentants de la

³⁷. *Le Mutualiste de Bretagne* N° 6, décembre 1927.

³⁸. Déclaration de Raoul Péret, sénateur et président honoraire de la FNMF, à Châtelleraut, le 23 octobre 1927.

14- Le temps des assurances sociales

Fédération des syndicats médicaux de France, l'Union des Syndicats médicaux de France et le Groupement des syndicats de spécialistes³⁹.

Résolution des syndicats de médecins

“ Le corps médical n'est nullement opposé au fonctionnement de la loi sur les Assurances Sociales, mais dans l'intérêt supérieur du malade assuré, il demande que la loi et le règlement d'administration publique ne comportent aucune disposition contraire aux principes suivants :

1) Le libre choix qui implique la confiance du malade à l'égard du médecin qu'il choisit et qui ne peut lui être imposé sans son consentement.

2) Le respect absolu du secret professionnel, qui ne devra être violé ni directement ni indirectement,

3) La liberté de thérapeutique et de prescription : l'intérêt technique du traitement devant primer le facteur économique pour éviter que les assurés, c'est à dire les indigents, soient moins bien soignés que les riches⁴⁰.

En 1928 la défense de ces objectifs amène la création de la Confédération des syndicats médicaux français.

Les classes moyennes et les petits entrepreneurs craignent une limitation de la liberté d'entreprise par des servitudes nouvelles : déclaration, immatriculation, gestion des précomptes, timbres. À l'instar des salariés agricoles, ils s'opposent à ces conceptions d'organisation sociale qui pérennisent selon eux, les clivages sociaux.

Pourtant, la fraction des employeurs qui occupe la majorité des salariés⁴¹, malgré ses réticences, entend ne pas abandonner ses capacités d'initiatives en matière de gestion salariale. Son action dès lors se fait incitatrice pour créer des sociétés à gestion paritaire et recueillir immédiatement le plus grand nombre possible d'adhérents, patrons et ouvriers. Ces sociétés, selon eux, doivent être départementales avec des sous-sections locales (usines, agglomérations). Leur administration nécessite la mise en place d'un organisme puissant, interprofessionnel et départemental.

La C.G.T.U. s'élève contre le principe de la cotisation ouvrière et refuse toute collaboration avec les politiques sociales patronales. Elle appelle à l'instauration de véritables Assurances sociales gérées par les ouvriers et prélevées sur les profits de l'industrie. De la même façon, le Parti communiste refuse cette cotisation ouvrière et exige l'exclusion du patronat de la gestion des caisses.

Le chroniqueur, Pierre Chaboche dans *“ La production française ”* exprime les positions de la droite conservatrice. *“ Il est immoral de favoriser l'insouciance et de tuer le goût de l'épargne en faisant miroiter, aux yeux des imprévoyants et des prodiges, certaines promesses de vie facile, quelques soient les satisfactions qu'ils auront accordées à leur désir d'immédiate jouissance ”*. Reprenant les idées émises par Albert de Mun à la fin du XIX^e, la droite politique s'accroche à une vision corporatiste. Elle

³⁹. Soit 400 médecins qui en représentent 18 000.

⁴⁰. *Le Mutualiste de Bretagne* N° 7 janvier 1928.

⁴¹. C'est à dire pour l'essentiel les patrons de la grande industrie.

15- Le temps des assurances sociales

souhaite des Assurances sociales gérées par les professionnels eux-mêmes et non par l'État.

b) Un vote de principe et une application controversée.

Le 24 mars 1928, une loi est votée avec une belle unanimité de 477 pour et de 2 voix contre. Un double système est adopté mixant la capitalisation et la répartition pour tenter de pondérer les inconvénients prêtés aux deux systèmes. La capitalisation nécessite une longue période transitoire, fait courir le risque de dévaluation et suppose le placement judicieux des sommes recueillies. La répartition pour sa part suppose la taille et la permanence de la population cotisante.

Le principe de cette première loi est ambitieux. Il sous-tend un changement profond des mentalités. *“ Tout cela je le sens bien doit être dominé par une autre pensée : c'est qu'il faut s'efforcer de trouver entre le capital et le travail, d'autres formules de collaboration que celles actuelles. ”*⁴²

La loi des Assurances Sociales

La nouvelle loi couvre le risque maladie et permet la prise en charge des frais médicaux, pharmaceutiques, des appareils orthopédiques, de l'hospitalisation, des cures, des actes de chirurgie pour l'assuré, le conjoint et les enfants de moins de 16 ans au 1er jour. Au 6ème jour elle permet l'indemnisation du 1/2 salaire calculé d'après les 300 derniers jours à condition d'avoir cotisé 20 jours dans les 3 premiers mois d'affiliation. Cette indemnisation passe du 1/3 au 3/4 en cas d'hospitalisation selon le nombre d'enfants à charge. Elle autorise le libre choix du pharmacien et du médecin et procède au remboursement des prestations à concurrence du tarif arrêté entre la caisse et les syndicats de praticiens. Ces prestations excluent les maladies ou les blessures volontaires ou celles qui tombent dans le cadre des accidents du travail.

Elle prend en charge le risque maternité et rembourse les soins médicaux durant la grossesse et les 6 mois suivants et accorde une indemnisation journalière d'un 1/2 salaire six semaines avant l'accouchement et six semaines après. Elle consent une allocation en cas d'allaitement. Ces prestations supposent 60 jours de cotisation durant les 3 mois précédents.

Elle assure le risque Invalidité à hauteur de 40 à 50% du salaire en indemnités pour les assurés à plus de 2/3 d'invalidité.

Elle protège du risque vieillesse à hauteur de 40% du salaire moyen après 65 ans.

Elle garantit du risque décès : 20% du salaire annuel moyen sont versés aux ayants droit.

En ce qui concerne le chômage elle garantit 3 mois de paiement de la cotisation de 10%.

⁴²M. Loucheur le 23 septembre 1928 à Villeneuve-sur-Lot, inaugurant des HBM, incite les français à adhérer aux AS.

16- Le temps des assurances sociales

La gestion de ces mesures s'organise au plan départemental. Une caisse unique reçoit les cotisations et reverse aux caisses primaires d'inscription, les sommes correspondant au versement de leurs adhérents.

Sitôt votée, la loi attire les protestations mutualistes, patronales, paysannes... Tout en préservant la liberté d'adhérer à une caisse d'affinité, elle réserve en effet à la caisse départementale un rôle prépondérant : caisse comptable de tous les assurés, caisse de réassurance et de compensation de toutes les autres caisses primaires, caisse primaire de remplacement pour tous ceux qui n'auraient pas fait de choix.

Un premier projet rectificatif du 19 mars 1929 propose une organisation partagée entre les caisses d'affinités. Il prévoit l'instauration de caisses départementales, de caisses primaires mutualistes, de caisses mutuelles diocésaines (Fédération nationale maladie), de caisses *Pax et Labor* de capitalisation vieillesse (C.F.T.C.), de caisses départementales avec des sections locales C.G.T. et des caisses capitalisation *Le Travail*, ainsi que des organismes agricoles, des caisses primaires d'usine (ou caisses interprofessionnelles pour les petites entreprises), un comité central des Assurances sociales émanant du comité central des Allocations familiales patronales, un projet de caisse d'anciens combattants. Il risque désormais d'y avoir pléthore d'acteurs susceptibles de prendre en charge l'application de cette loi.

La naissance d'un néo-mutualisme de circonstance inquiète la mutualité et l'État. Le patronat pour sauvegarder ses capacités gestionnaires contracte en effet avec d'anciennes institutions mutualistes ou crée des mutuelles de circonstance établissant “ *une fausse mutualité qui ne s'est réclamée de la loi de 1898 que pour dissimuler ses véritables buts qui étaient d'accaparer les assurances sociales au profit de certains intérêts sociaux* ”⁴³. Ces nouvelles institutions jouent sur la présomption d'affiliation pour constituer leur effectif : “ *Tout assuré inscrit 6 mois à une mutuelle avant l'application de la loi est présumé faire choix de la caisse primaire à laquelle se relie cette mutuelle* ”.

Le ministre Louis Loucheur entérine enfin le principe d'une exception agricole, “ *les agriculteurs veulent être chez eux, nous leur donnons satisfaction* ”. De nouvelles propositions visent à supprimer l'obligation pour la maladie, la maternité et le décès, rendant possible une adhésion facultative. Elles ajournent la prise en charge de l'assurance invalidité. Seule l'assurance vieillesse reste obligatoire au taux de 1% salarié auquel s'ajoute 1% patronal, une subvention de l'État devant compléter ces cotisations. Les agriculteurs sortent désormais du champ de gestion des caisses primaires ou de l'office départemental, la Mutualité sociale agricole constituée par les mutuelles agricoles et des caisses autonomes gère la protection des agriculteurs et devient le lieu de leur affiliation. Une telle exception en ouvre d'autres : pourquoi ne pas l'étendre aux commerçants, aux industriels et aux professions libérales ?⁴⁴

Les arbitrages s'avèrent délicats entre la mutualité seule instance, selon elle, susceptible de préserver l'application de cette loi des luttes de

⁴³. Rapport Antonelli, Grinda, J.O. 1930, annexe 3.187 p. 540-543.

⁴⁴. Projet de modification des AS agricoles, journal libéral “*Le temps*” reprenant un courrier du Ministre Loucheur au sénateur Veyssière, président du syndicat agricole de Seine Inférieure.

17- Le temps des assurances sociales

classe ou des enjeux politiques et la C.G.T. dont le leader, Léon Jouhaux, hausse le ton lors d'Assises annuelles tenues à Paris. “ *Que les parlementaires et les gouvernants ne croient pas un seul instant que nous accepterons qu'un petit amendement soit apporté à la loi, par lequel toute la gestion des Assurances irait aux mains des mutualités.* ”⁴⁵ Au grand dam des mutualistes, une exception est consentie pour les caisses émanant de la C.G.T. qui les dispense de la représentation patronale au sein de leur conseil.

Enfin, un office départemental, représentant le ministère du travail, est substitué à la caisse départementale pour le recouvrement des cotisations patronales et ouvrières.

Le 26 juillet 1929 puis en décembre, interviennent de nouveaux rectificatifs. Les attributions des caisses départementales sont désormais considérablement réduites. Elles deviennent des caisses primaires parmi les autres. Des tarifs de remboursement de responsabilité non-opposables sont décidés posant toutefois un problème crucial celui de l'équilibre entre financement et dépenses : “ *Comment réduire les charges de l'industrie et de l'agriculture sans abaisser le taux des prestations au point que la loi perde toute espèce de sens et en évitant de demander aux finances publiques un effort inacceptable* ”⁴⁶.

Alors qu'André Tardieu remplace Poincaré à la tête du gouvernement, Pierre Laval remplace Louis Loucheur au ministère du Travail. Le 30 avril 1930 le vote définitif de la loi des Assurances sociales est effectué dans un certain désintérêt de l'opinion. Les caisses départementales y deviennent semblables aux autres caisses de répartition. Rien, si ce ne sont des règles d'administration et de recrutement soumis à un contrôle public, ne les distingue désormais des caisses “ *libres* ”. Pour gérer les divers risques couverts, la loi de 1930 définit, comme celle de 1928, des risques de répartition et des risques de capitalisation.

Les risques de répartition couvrent la maladie, la maternité, le décès, l'invalidité pendant les cinq premières années ; ils sont pris en charge par la caisse départementale ou les caisses primaires “ *libres* ”. “ *Il appartient à toute société de secours mutuel, à tout syndicat professionnel, à tout groupement d'assujettis de fonder une caisse primaire.* ”⁴⁷ Toutes ces caisses sont réassurées à des unions départementales ou interdépartementales et compensées grâce à un fonds de garantie et de compensation, la Caisse générale de garantie. La répartition annuelle des cotisations recueillies sur l'ensemble des assurés couvre les prestations servies.

Les risques de capitalisation concernent la vieillesse et l'invalidité. Ces deux risques ou parfois la seule vieillesse sont assurés par des caisses primaires. Il peut s'agir de caisses autonomes mutualistes (loi du 1 avril 1898), de caisses de retraites ouvrières (loi du 5 avril 1910), de caisses patronales de retraites fondées par un établissement industriel ou commercial ou par un syndicat patronal. Toutes ces caisses doivent avoir un effectif minimum (art.2 du décret du 15 avril 1924). Pour ceux qui n'ont fait le choix d'aucune caisse, la caisse nationale des retraites pour la vieillesse et ses sections locales départementales les accueillent. Une caisse générale de garantie permet d'organiser un système de compensation nationale. Les

⁴⁵ *Le Peuple*, jeudi 19 septembre 1929.

⁴⁶ HENRI HAZTFELD, op. cit., P. 150.

⁴⁷ PIERRE TISSIER, PIERRE CLOSSET, PIERRE OLIVIER DE SARDAN, *Le Traité des assurances sociales*; Éd. Godde, 1931, p. 190.

18- Le temps des assurances sociales

sommes versées pour la couverture des risques sont capitalisées au compte individuel de chaque assuré et le produit de cette capitalisation permet de servir, au moment prévu par loi, la rente ou la pension à laquelle l'intéressé a droit.

Si la multiplication des caisses d'affinités est souhaitée par le Ministre du Travail de l'époque, Pierre Laval, il souligne en même temps le rôle républicain des caisses primaires départementales. Gérées sous la responsabilité des préfets, leur mission est d'accueillir les non-inscrits par affinité : *“ 55, 8 % d'assurés ne sont ni mutualistes, ni syndicalistes ni catholiques. Ils doivent pouvoir trouver une caisse, la caisse départementale, que je considère comme une filiale de l'administration ”*⁴⁸. A l'égard des dirigeants mutualistes, le ministre entend faire jouer l'incitation à l'excellence. La mutualité, selon lui, doit être l'un des principaux acteurs de cette gestion. Là où elle sera forte et organisée, elle aura la prééminence, là où elle faillira, la caisse départementale occupera le terrain.

Ces Assurances sociales ont pour objet général de protéger contre les risques sociaux tous les travailleurs économiquement faibles. Elles se divisent en deux branches principales⁴⁹. L'assurance obligatoire concerne tous les salariés et d'une façon générale, toutes les personnes de nationalité française de l'un ou l'autre sexe, travaillant à quelque titre et en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs quand leur rémunération totale annuelle, quelle qu'en soit la nature, à l'exclusion des allocations familiales, ne dépasse pas 15 000 francs par an. Ce chiffre est porté à 18 000 francs dans les villes de plus de 200 000 habitants et dans les circonscriptions industrielles dont la liste est arrêtée par le ministre du Travail. Ce plafond est augmenté de 2 000 francs pour les personnes qui ont un enfant à charge, 4 000 francs pour celles qui en ont deux, il est porté à 25 000 francs pour celles qui en ont trois ou davantage. *“ Ne seront pas considérés comme salariés ceux qui offrent leur travail au public. ”* C'est une importante extension de la notion de salarié qui est générée par ces affiliations à l'assurance obligatoire par rapport à celle que définissaient les retraites ouvrières et paysannes de 1910 : *“ Pour qu'un travailleur pût être considéré comme assuré obligatoire, il fallait qu'il fût lié à un employeur par un contrat qualifié de contrat de travail ou contrat de louage de services. Ce contrat est caractérisé par un lien de subordination personnelle entre le salarié et l'employeur qui le paye ”*. Cette évolution sera prise en compte par la jurisprudence, vis à vis d'employeurs mettant en avant des interprétations restrictives de cette définition pour ne pas cotiser en faveur des travailleurs à domicile, des voyageurs de commerce, des ouvreuses de cinéma ou de théâtre, des employés d'hôtels, de cafés et de restaurant, etc....

Les cotisations sont pour moitié à charge du patron, pour moitié à celle du salarié. Elles correspondent à 8 % des salaires dans le commerce et l'industrie et à 4 % en ce qui concerne les professions agricoles et forestières. On peut estimer le produit des versements à 5 milliards de francs, la moitié est affectée au risque répartition, l'autre moitié au risque capitalisation qui s'accumule d'année en année pour former la masse des capitaux nécessaires au paiement des pensions de vieillesse et d'invalidité...

⁴⁸. PIERRE LAVAL, ministre du travail et de la prévoyance sociale, *Réponse improvisée CSSSM de novembre 1930*.

⁴⁹. PIERRE TISSIER, PIERRE CLOSSET et PIERRE OLIVIER de SARDAN, *Le traité des assurances sociales*, Éd. Godde, 1931, CRA Le Mans, n° Liasse : 20.79.

19- Le temps des assurances sociales

L'assurance facultative est possible pour les fermiers, les cultivateurs, les métayers non soumis à l'obligation et pour les français de moins de 50 ans, après examen médical et qui ont un plafond de ressources de moins de 18 000 francs par an.

Tous ceux qui n'accomplissent pas 90 jours par an de travail sont exclus de cette assurance, ainsi que les vieux travailleurs trop âgés pour cotiser à l'assurance vieillesse et tous ceux enfin qui bénéficient d'un autre mode d'assurance.

c) La Loire-Inférieure : entre tradition rurale et évolution ouvrière

En 1930, Nantes est une ville industrielle fortement impliquée par cette nouvelle législation. Un total de 2 500 établissements industriels y salarient 43 900 personnes. Parmi elles, on recense 36 454 ouvriers et ouvrières dont 26 671 hommes et 2 327 jeunes gens et 6 143 femmes et 1 313 jeunes filles⁵⁰. Ses établissements commerciaux emploient 7 446 employés, 2 281 hommes, 340 jeunes gens, 2 170 femmes, 2 655 jeunes filles⁵¹. De la même façon, Saint-Nazaire qui compte environ 55 000 habitants concentre autour des constructions navales et de l'aéronautique une très forte population ouvrière. Sur l'ensemble du département, la densité rurale reste encore élevée. *“ Il y a là un phénomène étonnant, d'autant plus qu'aux pertes du conflit de 1914 s'ajoute une migration désormais importante. Une fois encore la fécondité de ces milieux conservateurs et catholiques permet d'éponger les départs et de ralentir le vieillissement. ”*⁵²

Dans tout le département le débat est rude autour des nouvelles législations sociales.

La Chambre d'agriculture exprime les doutes de la population rurale sur les législations en cours. La première législation des Assurances sociales du 5 avril 1928 est conçue selon ses représentants, uniquement du point de vue du salariat industriel et commercial en méconnaissance totale des particularités du salariat agricole. Elle constitue une charge accablante pour l'agriculture. La Chambre d'agriculture de Loire Inférieure demande donc une loi particulière qui privilégierait un système d'épargne obligatoire récupérable par les métayers souhaitant s'établir.

Motion de la Chambre d'Agriculture de Loire-Inférieure⁵³.

Ces législations se doivent d'accorder une gestion autonome des risques agricoles aux organisations mutualistes professionnelles existantes ou à créer. On doit garantir une égalité de traitement entre organismes administratifs et privés collaborant aux Assurances sociales. Liberté doit être laissée aux caisses agricoles pour consentir des ristournes ou des réductions de cotisation en cas de bénéfices.

⁵⁰. Jeunes gens et jeunes filles désignent la situation de célibat.

⁵¹. 1929 *Rapport de l'inspection du Travail*.

⁵². JEAN RENARD, in *La Loire-Atlantique des origines à nos jours*, Editions Bordessoules, dir. FABRICE ABBAD, 1984, p 374.

⁵³. *Le Phare*, 18 janvier 1929.

20- Le temps des assurances sociales

Autorisation doit être garantie aux salariés devenant exploitants pour récupérer la partie de versement par capitalisation (pour achat d'immeubles ou aménagement d'exploitation). Les formalités (paye, affiliation; déclaration d'embauchage, dates de versements...) doivent être simplifiées. Dispense doit être accordée pour les membres de la famille vivant sous le même toit que le chef d'exploitation et entretenus par lui d'affiliation obligatoire. Une amélioration des avantages offerts aux assurés facultatifs doit être proposée. Ceux-ci, dans l'état actuel de la loi, ont intérêt à ne pas adhérer. Un nouveau texte sur les Assurances sociales agricoles est en fait demandé.

Cette proposition heurte profondément les mutualistes et les syndicalistes ouvriers : comment est-il possible à un grand nombre de s'assurer si chacun veut récupérer sa mise ?

Avec les médecins, des accords sont conclus rapidement dans une région nazairienne à composante ouvrière très forte. Ils sont présentés comme exemplaire aux Nantais : *“ Il serait à désirer que les médecins de Nantes suivissent l'exemple de Saint-Nazaire et traitent avec l'UD des SSM à des conditions voisines de celles qui leur sont allouées par la nouvelle loi ”*. A Nantes les choses sont loin d'être aussi faciles. Les médecins nantais de l'Amicale des médecins de Loire-Inférieure suivent l'invitation de la Confédération des syndicats médicaux de France pour cotiser 100 francs et signer un engagement de solidarité corporative. *“ Je m'engage sur l'honneur à ne participer à aucun contrat soit sous forme individuelle, soit sous forme collective avec les caisses primaires ou autres organismes susceptibles d'assurer le fonctionnement médical des Assurances sociales. ”* Ils se rangent massivement derrière le docteur Cibrié, secrétaire général de cette Confédération, qui appelle à une mobilisation totale contre les Assurances sociales. *“ Le corps médical organisé s'est prononcé. Les discussions intestines sont finies. Toute action divergente doit cesser. La discipline est indispensable. Elle doit être absolue. ”* Au terme de cet accord, seule la Confédération peut traiter avec les caisses et l'entente directe entre médecins et malades avec le paiement direct des honoraires doit être le seul mode de règlement accepté.

En octobre 1929, une controverse animée sur l'attitude du corps médical vis-à-vis des Assurances sociales a lieu à Nantes, salle des sociétés savantes. Cette réunion est convoquée à l'initiative du Docteur Chauvet -président du syndicat des médecins de Loire Inférieure, de M. Boisseau-Dayre -président de l'Union de commerce de détail, et de M. Dubot -président de la fédération des syndicats de commerçants détaillants. Des mutualistes y participent, dont le président Bastit, mais les syndicalistes ouvriers n'y sont pas représentés. Le professeur Vanvers -vice-président de la Confédération des syndicats médicaux de France- exprime ses craintes concernant cette loi qui met à mal, selon lui, le secret professionnel, le libre choix du médecin, la liberté de prescription et réclame la suppression du tiers payant. Chartrain, éditorialiste au *Phare* et rédacteur en chef du *Mutualiste de Bretagne*, dénonce ce refus des Assurances sociales par le corps médical. Les médecins s'appuient, à son avis, sur des comparaisons fallacieuses avec le système allemand, très différent du projet d'Assurances sociales français. En Allemagne, le libre choix du médecin n'existe pas, en France ce libre choix est garanti ; en Allemagne, le paiement du médecin à

21- Le temps des assurances sociales

lieu au forfait par tête d'assuré, en France le paiement à l'acte est possible ; en Allemagne, le paiement est réalisé de façon systématique par les caisses maladie, en France le tiers payant ou le paiement direct reste au choix du praticien ; en Allemagne, il n'existe aucune prise en charge par le malade des frais médicaux, en France ceux-ci restent à charge pour l'assuré à hauteur de 15 à 20% des frais médicaux et 15% des frais pharmaceutiques. Les motifs justifiant l'opposition des médecins à l'égard de ces mesures ne tient pas devant les faits.

Un communiqué aux journaux de l'Union nazairienne des syndicats chrétiens amorce alors un débat d'où naîtront au plan départemental cinq caisses primaires qui devront se partager la gestion par répartition des Assurances sociales. *“ Les syndicats chrétiens, groupés dans l'union régionale de l'Ouest, ont décidé de créer les organismes nécessaires pour l'application de la loi avec l'appui des œuvres et des groupements catholiques de chaque département. ”* Syndicats chrétiens, Fédération Nationale catholique, Amicales de l'enseignement libre, patronages et sociétés de gymnastique, associations catholiques de la jeunesse française, Ligue patriotique des familles françaises, association des chefs de famille catholiques auront donc leur Caisse primaire familiale de répartition d'Assurances sociales. Une caisse primaire de capitalisation (invalidité et vieillesse), départementale si 100 000 personnes peuvent être réunies ou nationale dans le cas contraire sera aussi constituée. Cette initiative vise d'abord le mouvement laïc et le syndicalisme C.G.T. *“ Si les hommes de conscience et d'ordre laissent le monopole des Assurances Sociales aux laïciseurs de Paris et aux Cégétistes de Rennes, il ne leur restera plus, quand le mal sera fait, qu'à renouveler les inutiles jérémiades dont nous avons eu trop souvent et dont nous avons encore, trop souvent, les oreilles rebattues. ”*⁵⁴ Elle marque aussi le refus des syndiqués chrétiens d'un monopole mutualiste : *“ Au demeurant la doctrine périmée de la mutualité nous importe assez peu ”*⁵⁵ et leur souci de se différencier de ses principes de neutralité en fonction desquels *“ être neutre, c'est à dire ni blanc ni noir, ni vrai ni faux, ni bien ni mal, devient ainsi une supériorité ”*.

Les espoirs mutualistes de constituer une caisse unique sur le département sont donc largement battus en brèche quand la C.G.T. départementale à son tour affirme sa spécificité⁵⁶.

“ Le syndicalisme (tel que nous le comprenons) qui aspire à donner aux travailleurs plus de bien-être, doit continuer son action en vue d'améliorer au bénéfice des travailleurs la loi sur les Assurances sociales.

La loi permet aux sociétés de secours mutuels de se constituer en caisses primaires avec l'obligation d'accepter dans la gestion de ces caisses au moins 6 employeurs ; c'est à notre avis supprimer la neutralité des caisses primaires surtout que l'on connaît les

⁵⁴.Général de CASTELNAU, *La Croix*, 19 septembre 1928.

⁵⁵.VIANCE, *La Croix*, 27 octobre 1928.

⁵⁶.AUGUSTE PENEAU, secrétaire départemental de la C.G.T. “ Lettre à Émile Bastit, président de l'UD mutualiste ” publiée dans *Le Mutualiste de Bretagne n° 18*, décembre 1928. Il faut noter que cet engagement de la C.G.T. n'est pas partagé par la C.G.T.U. hostile aux ponctions salariales que représentaient les cotisations : pour ses militants, dans une situation où les salaires ne couvrent pas l'indispensable, c'est aux patrons et à l'État de financer la protection des salariés.

22- Le temps des assurances sociales

*agissements du haut patronat tels que ceux du textile, des industries mécaniques, des mécaniciens, des chaudronniers et fondeurs, etc....
Nous voyons que c'est à l'aide des dispositions favorables à la mutualité que le patronat va tenter d'exercer un rôle prépondérant dans la gestion des Assurances sociales.
Nous pensons que la loi sur les Assurances sociales est une loi faite pour les ouvriers et qu'il appartient aux assurés de gérer leur caisse primaire.
Pour ces raisons nous avons décidé de nous orienter vers la création de groupements d'assurés spontanés en accord avec la C.G.T.. ”*

Quant au patronat départemental représenté par la C.R.I.F.O.⁵⁷, s'il reste hostile à une législation pour laquelle selon lui toutes les obligations sont du côté du patron : affiliation, précompte... il veut éviter le pire. “ *Le pire serait que les organismes de la loi devinssent des instruments de lutte de classes, ou que l'institution fut faussée par des divisions politiques. C'est autour de la Mutualité que la collaboration nécessaire doit s'organiser.*”⁵⁸
Un accord est donc réalisé entre la C.R.I.F.O. et l'Union départementale des Sociétés de Secours Mutuels. Les responsables de l'organisme patronal s'engagent, chaque fois que la couverture offerte sera comparable, à favoriser le développement des S.S.M. et privilégier leur rôle en matière d'Assurances sociales.

“ Les intentions du conseil d'administration de la C.R.I.F.O. sont les suivantes :
a) Renforcer l'action des sociétés mutualistes existantes par l'appoint de contributions patronales. La C.R.I.F.O. serait disposée à substituer aux allocations maladies versées individuellement aux mutualistes des cotisations versées aux sociétés de secours mutuels, à condition toutefois que le bénéfice de ces cotisations soit réservé aux ouvriers des établissements cotisant eux-mêmes à la C.R.I.F.O.. La C.R.I.F.O. demande que les mutualistes fassent personnellement eux-mêmes un effort tel que, joint à l'aide relativement importante qu'elle apporterait, il permette des prestations se rapprochant du taux prévu par la loi des Assurances Sociales. Un relèvement des cotisations de certaines sociétés pourrait être nécessaire. Cette première partie du programme ne pourrait être réalisable que si les cotisations ouvrières et les prestations des sociétés sont unifiées. La C.R.I.F.O. doit en effet offrir les mêmes avantages à tous les ouvriers des établissements adhérents quelque soient la société de secours mutuel à laquelle ils sont inscrits. La participation financière de la C.R.I.F.O. devrait avoir pour contrepartie une certaine participation patronale à titre de membre honoraire, dans la gestion des sociétés. La C.R.I.F.O. pense que l'attrait des avantages que les sociétés existantes pourraient donner à leurs membres avec son appui financier, devrait favoriser le recrutement de ces sociétés.

⁵⁷La C.R.I.F.O. fut fondée en 1919 pour l'aide patronale aux familles nombreuses. Dès 1927, elle crée un service d'allocation maladie et allocation maternité.

⁵⁸*Le Phare* du 12 mars 1929, “ Les Assurances sociales ” par ABEL DURAND, administrateur de l'UD mutualiste et conseiller juridique de la C.R.I.F.O.

23- Le temps des assurances sociales

b) La C.R.I.F.O. a décidé de prendre l'initiative de la création d'une ou de plusieurs sociétés de secours mutuels répondant par le taux de leurs prestations aux conditions qui viennent d'être indiquées.

c) Dans ces sociétés à créer serait prévue une section spéciale pour les ouvriers qui se refusent à faire un effort personnel. La C.R.I.F.O. exigerait d'eux, pour leur continuer le bénéfice des allocations actuelles de 5 francs par jour de maladie, leur inscription avec le paiement d'une cotisation de principe.

d) La C.R.I.F.O. verserait pour le compte de chacun des mutualistes des trois catégories, le montant de la cotisation minima nécessaire pour son inscription à une caisse de retraite. Elle demanderait une participation à la gestion de la caisse, qui recevrait ainsi sa participation financière."⁵⁹

Malgré l'intérêt de cet accord, les Mutualistes se trouvent en situation délicate. Il réactive un débat avec les syndicalistes qu'à Nantes ou Saint-Nazaire on préfère éviter. *“ Nombre de mutualistes sont également syndicalistes et chez eux la foi syndicaliste semble l'emporter sur la foi mutualiste. ”* De plus, ils souhaitent limiter la représentation patronale dans les caisses mutualistes à un tiers. La parité donnerait en effet aux médecins et aux pharmaciens un pouvoir d'arbitrage en cas d'égalité de voix. Ils se rangent toutefois avec une réelle unanimité derrière Raoul Péret, sénateur et président général de la FNMF, lorsqu'il affirme la nécessité de s'engager pour mutualiser les Assurances sociales en raison même du contexte controversé de leur naissance. Face à une opinion générale qui craint la bureaucratisation et le coût que représente l'embauche de milliers de fonctionnaires, la mutualité doit prendre sa place naturelle. *“ Les Assurances sociales se feront par la mutualité ou elles auront le sort des retraites ouvrières et paysannes : une faillite plus ou moins complète les attend ”*.

Les mutualistes de Nantes et Saint-Nazaire eux-mêmes expriment des divergences. L'Union de Saint-Nazaire souhaite créer sa propre caisse de répartition. *“ J'ai bon espoir que vous renoncerez au moins à la caisse de capitalisation ? ”* sollicite Émile Bastit -président de l'UD, lors d'une rencontre avec Gouzer -président de l'Union Nazairienne. *“ Nous sommes trop loin de Nantes donc nous devons avoir notre caisse de répartition ”* affirme ce dernier. Finalement entre mutualistes l'unité prévaudra. Dans le même temps, signe la complexité de la situation qui prévaut dans le département, l'Union des syndicats Nazairienne est prête à installer une caisse unique et demande par l'intermédiaire de son secrétaire, M. Jouvance, la création d'une caisse commune avec la mutualité de cette ville. Cette offre est refusée en raison de la position départementale du syndicat. La réponse de M. Gouzer, président de l'union mutualiste Nazairienne, souligne néanmoins que cette proposition est tardive mais qu'à l'Union Mutualiste : *“ On est prêt, comme on l'a toujours été, à accueillir tous ceux -syndicalistes ou non-, qui veulent y adhérer ”*.

C'est finalement cinq caisses primaires qui sont créées en Loire-Inférieure

⁵⁹. Texte de l'accord signé par M. Chamaillard, secrétaire général de la C.R.I.F.O..

24- Le temps des assurances sociales

- La Caisse primaire départementale, joue le rôle précédemment évoqué. Elle s'installe 1, Place de la Monnaie à Nantes. Elle devient de loin en importance la première caisse du département

- La Caisse primaire mutualiste déplore cette division des caisses libres et défend une conception ouverte de la neutralité, “ *lorsqu'un camarade vient solliciter son adhésion à l'une de nos sociétés nous ne lui demandons ni billet de confession, ni carte d'adhésion à quelque parti que ce soit* ”⁶⁰. Le siège de cette caisse, la seconde en importance, est établi au rez de chaussée de l'immeuble de la Mutualité, rue Désiré Colombe.

- La Caisse Familiale, créée par la C.F.T.C., doit permettre au catholicisme social départemental et aux structures qu'il a générées de prendre une place autonome dans ces réformes. Son siège s'installe dans un pavillon hâtivement construit dans la cour de l'immeuble des syndicats chrétiens, rue de Bel-Air.

- La C.R.I.F.O., œuvre de l'union patronale, accepte un retrait en faveur de la mutualité, en contrepartie de certaines garanties sur l'usage de fonds qu'elle reverse pour les salariés des entreprises qu'elle fédère et d'une représentation dans les conseils d'administration mutualistes. Son siège est le même que celui de la caisse interprofessionnelle de compensation patronale, la SMIC, rue Arsène Leloup.

- La Caisse *Le Travail* se constitue au sein de la C.G.T. pour s'opposer à un paritarisme qu'elle conteste. Les salariés doivent eux-mêmes et eux seuls gérer leur protection. Son siège est établi à la Bourse du Travail de Nantes, rue Désiré Colombe.

Des caisses primaires d'usines, rattachées à ces cinq caisses principales, s'installent enfin aux Batignolles, aux Chantiers de Bretagne, à la Raffinerie de Chantenay, aux Chantiers de Penhoët, aux établissements Huard et Cie...

Très vite ces institutions s'organisent. Pour toutes les caisses privées, les administrateurs sont désignés par leurs commettants. Les directeurs de ces caisses MM. Jules Lucas (Mutualiste), Georges Lucas (Familiale), Guérin (C.R.I.F.O.), Prezoul (le Travail) ont reçu l'investiture ministérielle après avoir été proposés par les différents conseils d'administration intéressés. A la caisse départementale les dix-huit administrateurs sont nommés par le ministre, après avoir été présentés à son agrément : six pour les sociétés mutualistes, six pour les caisses agricoles pour leurs salariés, six par les syndicats professionnels ouvriers. Le directeur de la caisse départementale, Roland Vauge, n'est pas un fonctionnaire de l'État. Il a été choisi par le comité de direction et appointé par la caisse et a du être agréé par le gouvernement, ainsi que l'agent comptable M. Creuzé. Quant au personnel de bureau des caisses, son recrutement est laissé à l'initiative des directeurs. Il est rémunéré avec les sommes prélevées sur les cotisations versées par les cotisants, mises à la disposition des organismes pour frais de gestion.

Un service départemental des Assurances sociales, dépendant du Ministère du Travail, est installé au 16, rue de Bel-Air à Nantes. Il effectue les immatriculations et reçoit l'ensemble des cotisations qu'il a pour charge

⁶⁰.GEORGES CHARTRAIN, *le Mutualiste de Bretagne* n°18, décembre 1928.

25- Le temps des assurances sociales

de ventiler en direction des différentes caisses. Dès 1930, ce service s'installe au 9, rue de Strasbourg.

Ces mesures nouvelles de protection sociale, si elles marquent une évolution indéniable des mentalités, s'inscrivent pourtant prudemment dans l'existant. Ainsi, il est hors de question d'augmenter le tarif de réassurances pour les frais d'hospitalisations⁶¹, une telle mesure “ *mettrait en péril l'équilibre financier des caisses* ”. C'est à l'assuré qu'il appartient de payer la différence entre prix de journée hospitalier et tarif de responsabilité à moins qu'il soit pris en charge par l'aide sociale⁶². Les consultations à l'hôpital sont ouvertes aux assurés “ *dans la mesure où elles existent et dans toute la mesure où elles existent, elles sont tarifées à environ 40% du tarif syndical de la consultation au cabinet du praticien* ”⁶³. En ce qui concerne les rapports entre les Assurances sociales et l'assistance médicale gratuite, rien n'est modifié, ni la répartition des charges (commune, département, État), ni l'organisation administrative, ni les règles comptables⁶⁴. Un seul fait nouveau intervient, pour la couverture des assistés qui sont en même temps des assurés, les prestations sont versées, comme participant principal, par les Assurances sociales. Une seule exigence est posée, celle d'une coordination et d'une entente précise sur la manière de régler les dépenses communes. Enfin des conventions types sont mises en place avec les médecins, les chirurgiens-dentistes, les sages femmes, les commissions administratives des hôpitaux, les pharmaciens, les herboristes⁶⁵. Une nouvelle organisation du système de soin, progressivement, s'impose.

⁶¹.Instructions de PIERRE LAVAL aux préfets du 22 novembre 1930 : commissions administratives des Hôpitaux et des Assurances Sociales, ADLA 1X 2236.

⁶².Décret du 25 juillet 1930.

⁶³.Circulaire du 22 septembre 1930.

⁶⁴.PIERRE LAVAL, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale aux préfets, 25 octobre 1930, circulaire du 4 octobre 1930.

⁶⁵.Rapport au ministre du Travail du 30 juillet 1930.