

**Comité d'Histoire
de la
Sécurité Sociale**

**Association pour
l'Étude de l'Histoire
de la Sécurité Sociale**

**BULLETIN
DE
LIAISON**

12

Janvier 1985

S O M M A I R E

	Pages
- LES ASSURANCES SOCIALES EN FRANCE DE 1918 A 1928 (Jean Lygrisse)	3
- LA CONSERVATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE DU REGIME GENERAL (U.C.A.N.S.S.)	21
- LE GRECO - 55 «TRAVAIL ET TRAVAILLEURS EN FRANCE AUX XIXème ET XXème SIECLES» Présentation de cet organisme de recherche fonctionnant auprès du C.N.R.S.	29
- L'OPINION PUBLIQUE CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE ETUDIEE A TRAVERS LES SONDAGES (Mmes Dominique Schnapper, Jean Brody, Riva Kastoryano)	35
- INFORMATIONS SUR LES ACTIVITES DU COMITE ET DE L'ASSOCIATION EN 1984	63
- CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE	73
- PUBLICATIONS DU COMITE D'HISTOIRE DE LA SECURITE SOCIALE ET DE L'ASSOCIATION POUR L'ETUDE DE L'HISTOIRE DE LA SECURITE SOCIALE	79

La question de «l'obligation» a dominé la politique sociale en Europe au début du XXème siècle : elle sera discutée, vivement applaudie par les uns, critiquée par les autres : on le verra plus tard en étudiant le domaine des Allocations familiales en France et on va le constater aujourd'hui en examinant la création des systèmes d'Assurances sociales en France et à l'étranger.

Certains prôneront le principe de liberté : c'est Edmond Villey dans la revue d'Economie politique, par exemple, qui affirmera : «La contrainte, loin de développer la prévoyance, l'anéantit car elle en supprime le besoin en même temps que les moyens de la pratiquer et elle diminue par cela même l'énergie individuelle».

Par contre, les catholiques sociaux (tel l'abbé Lemire), demanderont «que la loi établisse comme condition obligatoire à tout contrat de travail, l'assurance du salarié pour la vieillesse ou pour le cas d'invalidité due à l'exercice de la profession».

Ce principe était déjà appliqué dans le domaine des accidents du travail (loi de 1898), dans celui des retraites ouvrières et paysannes (loi de 1910) et en faveur des bénéficiaires des régimes spéciaux.

M. Peyronnet, sénateur, pourra écrire en 1923 : «L'idée d'obligation, autrefois «honnie, est chaque jour mieux accueillie : demain, nous en avons la conviction, elle «semblera toute naturelle, ce qui nous permettra de rattraper ou de dépasser les autres «nations sur le terrain de la prévoyance sociale».

L'évènement qui servira de déclic en France, dans ce domaine, fut la fin de la guerre : l'Alsace-Lorraine ne bénéficiait-elle pas d'un régime d'Assurances sociales obligatoire ?

D'ailleurs, ce principe d'obligation n'était-il pas admis dans un grand nombre de pays qui avaient organisé chez eux un régime, plus ou moins complet, d'Assurances sociales (Suède, Angleterre, Japon, Roumanie ...) ?

x

x

x

Au lendemain de la guerre, un des objectifs prioritaires du Gouvernement fut aussi de préparer un projet de loi sur les Assurances sociales, compte tenu du régime existant en Alsace-Lorraine.

Le problème n'était pas simple : le pays se trouvait dans une situation économique des plus déplorable... Les hommes politiques étaient divisés et une opposition ouvrière se fit jour, qui fut le fait de la C.G.T.U., créée à la suite de l'éclatement de la C.G.T. en 1921.

C.J. Gignoux, dans son livre «L'économie française entre les deux guerres» analysera la situation de cette manière : «Le régime de collaboration et d'entente qui avait «existé entre le patronat et les salariés durant la guerre, s'interrompit rapidement puisque «les éléments réformistes du syndicalisme ouvrier avaient été débordés par les éléments «extrémistes, agitation qui aboutit à la grève générale du printemps de 1920 et à son échec».

Des arguments d'ordre économique intervenaient pareillement. C'est le Docteur Grinda, député, futur rapporteur du projet de loi sur les Assurances sociales, qui écrivait en 1923 : «Ces milliards sociaux (réserves nécessaires pour garantir les pensions de vieillesse et «d'invalidité), gérés sous le contrôle de l'État par ceux qui les ont fournis, salariés et «patrons, seront, en grande partie, sous forme de prêts, rendus à la production, dont ils sont «issus... Ils permettront la création, tous les jours plus impérieuse, des œuvres d'hygiène «sociale, au premier rang desquelles figurent les établissements sanitaires et les habitations «à bon marché».

Et la C.G.T. ajoutait : «La guerre a tué, bouleversé, détruit... Emergeant de «tout ce chaos, une question a surgi, s'est imposée, qu'il est nécessaire et urgent de «résoudre : celle des Assurances sociales». Ce sont les mots qu'écrivait M. Rey, délégué à la propagande de la C.G.T., dans un livre qui parut en 1925 : «La question des Assurances «Sociales».

Quant à l'état sanitaire de la population française, il inspirait certaines craintes : C'est le Dr Grinda qui s'écriera : «Pendant l'année 1920, la proportion des décès pour «100 habitants était en France de 1,73; elle était de 1,19 pour les Pays Bas; de 1,24 en «Angleterre et en Norvège, de 1,44 en Suisse; de 1,63 en Allemagne ! Bien rares sont les «pays où la mortalité est plus élevée que chez nous. Si la France avait le même taux de «mortalité que l'Angleterre ou la Norvège, elle économiserait tous les ans 213 000 vies «humaines».

Le Parlement n'était pas resté muet pour autant. On ne saurait oublier que 21 projets ou propositions de loi avaient été déposés sur le bureau des Assemblées, entre 1890 et 1914, prouvant l'intérêt porté par les Députés et les Sénateurs au problème des Assurances sociales en France. Aussi, dès la fin des hostilités, les raisons d'une intervention législative urgente seront évoquées tant devant la Chambre qu'au Sénat.

En 1919 - 1920, ce sont MM. Lairole, Merlin, Anselme-Patureau, Grinda, députés et Peyronnet, sénateur, qui, tout à tour, demanderont au Gouvernement d'améliorer le régime social français.

Celui-ci, à cet instant, sortit de sa torpeur et affirma, par la bouche de M. Jourdain, Ministre du Travail, en 1920 : «J'espère être en mesure de déposer, dès la «rentrée des Chambres, un projet de loi constituant un véritable code d'Assurances sociales».

Mais là n'étaient pas les seules raisons des progrès qu'allait enregistrer la législation sociale française : en effet, l'existence d'un régime d'assurances en Alsace-Lorraine et l'exemple de nombreux pays ne pouvaient qu'inciter le Parlement français à agir sans plus attendre.

- Paragraphe 1er - Le régime social en Alsace-Lorraine au lendemain de la guerre

Impressionné par l'existence du système d'Assurances sociales fonctionnant en Alsace-Lorraine depuis plusieurs décennies et devinant les problèmes que soulèverait le maintien (ou la modification) d'un tel régime, le Gouvernement ne resta pas longtemps impassible.

C'est ainsi que l'on relève, dans le Bulletin du Ministère du Travail de mars-avril 1918, un article, paru sous le titre : «Le rétablissement des Assurances sociales dans les «territoires alsaciens occupés par les troupes françaises», où on peut lire les lignes suivantes :

«Les institutions d'Assurances sociales sont parmi celles qui tiennent le plus à coeur aux alsaciens-lorrains. Leur goût pour la prévoyance a des racines françaises. Il remonte aux sociétés de secours mutuels qu'ils avaient créées bien avant 1870, sous le régime du décret du 26 mars 1852... Il s'est développé au fur et à mesure qu'ont été promulguées les lois de l'assurance allemande, de sorte que désormais la population ouvrière d'Alsace-Lorraine voit dans le jeu des assurances, les garanties essentielles de sa vie de travail.

«Aussi l'autorité militaire s'est-elle préoccupée, dès qu'il a été possible, de faire revivre les institutions de l'assurance ouvrière qui existaient avant la guerre.»

«Cette réorganisation... est aujourd'hui terminée et tous les services fonctionnent de nouveau, à la satisfaction générale, sous le contrôle direct de M. le Ministre de la Guerre... M. le Général commandant l'armée, par arrêté du 2 juin 1916, a créé un office provisoire d'Assurances sociales. 13 caisses patronales ont repris un fonctionnement normal... La Caisse générale de maladie de Thann avait ouvert le 1er juillet 1916.... L'assurance obligatoire a recommencé le 1er août 1917...»

Et le 15 mars 1919 fut créé à Strasbourg le service général des Assurances sociales d'Alsace et de Lorraine, service transformé en Office général, le 9 avril.

M. Millerand, commissaire général de la République, pouvait proclamer à l'Assemblée générale de cet office, le 5 mai, les paroles suivantes : «En créant votre office, le Gouvernement français a nettement marqué sa volonté de conserver aux travailleurs alsaciens et lorrains le régime d'assurance et de juridiction auquel ils sont attachés».

Et la loi du 17 octobre 1919 maintiendra la législation en vigueur ainsi que les différents organismes nécessaires à son fonctionnement.

x

x

x

Avant d'évoquer succinctement le régime existant dans nos trois départements recouverts, écoutons le jugement porté sur le système social alsacien-lorrain par le Dr Grinda : «On a tenté de jeter le discrédit sur la réforme des Assurances sociales en France en affirmant son origine germanique : c'est une profonde inexactitude historique : l'initiative des Assurances sociales avec obligation et précompte est essentiellement française... C'est en réalité, dans le grand centre industriel de Mulhouse qu'à l'aube du XIXème siècle, des patrons sociaux ont organisé les premières institutions d'assurance. Comme la loi allemande sur l'assurance maladie ne date que de l'année 1883 et celle sur l'assurance vieillesse seulement de 1889 et comme un très grand nombre des dispositions de ces lois ne sont que la reproduction textuelle de celles qui sont énumérées dans les brochures de MM. Penot et Grad dans leurs publications de 1857, 1867 et 1878, les alsaciens ont quelques raisons de prétendre que les lois sociales en vigueur chez eux sont en réalité d'origine alsacienne et que les institutions de prévoyance et d'assistance qui s'étaient peu à peu développées en Alsace à partir de 1825 jusqu'en 1878, ont en grande partie servi de modèle aux allemands».

M. Montchrestien, dans son livre «Le problème des Assurances sociales en France», publié en 1922, écrivait pareillement : «On peut dire que l'Alsace et la Lorraine où les institutions d'assurance ouvrière, dues à l'initiative privée, ont une origine fort ancienne et une tradition presque séculaire, ont servi de modèle pour l'établissement, dans l'ensemble de l'Empire allemand, au lendemain de 1870, de l'assurance maladie-invalidité. Par une reproduction du même phénomène, la France est conduite à généraliser à son tour les Institutions sociales qu'elles a trouvées établies dans les régions désannexées».

Et M. Théo Braun, président de la Caisse régionale de Strasbourg, rappelait, dans «Droit social» de 1951 que «la législation sur les Assurances ouvrières s'est développée graduellement en Alsace et en Lorraine depuis 1852. L'assurance revêtait jusqu'en 1883 un caractère entièrement libre et fonctionnait par l'organisme des sociétés de secours mutuels privées, sous le régime de la loi du 15 juillet 1850... La loi du 15 juin 1883 a institué l'assurance des ouvriers contre la maladie... la loi du 22 juin 1889 a établi l'assurance contre l'invalidité... toutes ces lois furent codifiées par la loi du 19 juillet 1911... Le code d'assurance englobait la maladie, les accidents du travail, l'invalidité, la vieillesse, le décès, l'incapacité de travail, la grossesse, les survivants».

x

x

x

C'est donc la législation sociale allemande qui, étant appliquée en Alsace-Lorraine en 1918, sera étudiée par la France et servira de point de départ à l'organisation d'un système français d'Assurances sociales.

Voici le texte de base de la législation instituant un régime d'assurance sociale en 1883 en Allemagne :

Loi concernant l'assurance des ouvriers contre la maladie du 15 juin 1883.

Nous Guillaume, par la grâce de Dieu, Empereur d'Allemagne, rois de Prusse, etc... au nom de l'Empire, avec l'assentiment du Conseil fédéral et du Reichstag, ordonnons ce qui suit :

Assurance obligatoire

- Paragraphe 1er - Doivent être assurées contre les maladie... les personnes employées moyennant un traitement ou un salaire :

- 1^o - Dans les mines, les salines, les établissements de traitement des minerais dans la préparation mécanique, les carrières, les sablières, etc..., dans les fabriques, les usines, dans l'exploitation des chemins de fer et de la navigation à vapeur dans l'intérieur, dans les chantiers et les bâtiments;
- 2^o - Dans les métiers et autres exploitations industrielles à demeure fixe;
- 3^o - Dans les industries où est fait emploi de chaudières à vapeur ou d'autres moteurs...

Les employés d'une exploitation ne sont soumis à l'assurance obligatoire que lorsque leur traitement ou leur salaire ne dépasse pas 6 marks et deux tiers par jour...

Le docteur Chauveau résumait les principes de cette législation en ces termes :

«Avant tout, elle repose sur le principe de l'obligation. Le respect de cette obligation est mis à la charge de l'employeur, et c'est lui que les sanctions, souvent très lourdes, atteignent dans les cas de contraventions.

«Le second principe qui préside à l'institution des Assurances sociales alsaciennes-lorraines est celui de la division des risques. La loi distingue parmi ces risques, la maladie, à laquelle la maternité a été assimilée - l'invalidité, la vieillesse n'étant considérée que comme un cas particulier de l'invalidité, laquelle comporte, en outre, au décès de l'assuré, une pension viagère pour les veufs, veuves ou orphelins - l'accident du travail».

Devant une telle situation, M. Grinda pouvait écrire justement : «Les industriels, commerçants et agriculteurs d'Alsace et de Lorraine paient actuellement à l'intérieur des frontières françaises, des cotisations d'assurances que les entreprises similaires des autres départements n'ont pas à supporter. Or, la main d'oeuvre y est aussi coûteuse, les impôts aussi écrasants, les frais de transport souvent plus élevés. Nous ne pouvons continuer à leur imposer une telle inégalité».

Dans les années qui suivirent le retour de l'Alsace et de la Lorraine, le législateur français modifia avec douceur et sagesse la réglementation en vigueur dans les 3 départements de l'est : par exemple, par le décret du 17 novembre 1920 relatif à certaines dispositions du code d'Assurances sociales du 19 juillet 1911 concernant l'assurance des invalides et des survivants.

Et on rappellera ici l'article 52 de la loi du 5 avril 1928 qui régla le problème des Assurances sociales en Alsace-Lorraine en édictant : «La présente loi ne sera applicable «aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, qu'en vertu d'une loi «spéciale qui déterminera la date d'application ainsi que les mesures de coordination «propres à substituer au régime des Assurances sociales actuellement en vigueur dans ces 3 «départements, les dispositions du présent texte et toutes autres mesures transitoires».

- Paragraphe 2 - Création d'une commission d'étude chargée de préparer un projet de loi sur les Assurances sociales.

Le 31 janvier 1919, M. Lairolle, le premier, déposa une proposition de loi ayant pour objet l'institution d'une assurance maladie et invalidité en faveur des salariés jusqu'à concurrence de 5 000 F de salaire annuel.

On ajoutera que M. Merlin, député aussi, réclama, à la même date, pour les ouvriers et employés français le bénéfice des lois d'Assurances sociales en vigueur en Alsace-Lorraine et que, quelques mois plus tard, le 3 février 1920, M. Grinda déposait une proposition : «ayant pour objet la réorganisation des hôpitaux et l'établissement de l'assurance «maladie et invalidité prématurée», obligatoire jusqu'à concurrence de 8 000 F de salaire annuel.

Mais le Gouvernement ne réagit pas immédiatement. Aussi Albert Peyronnet monta-t-il à la Tribune du Sénat, le 2 juillet 1920, pour demander l'amélioration et l'extension de la législation sociale française : «Nous aurons à préparer et faire voter l'assurance «invalidité, l'assurance contre la maladie et le chômage. Les Caisses de retraite actuellement «éxistantes ou qui viendraient à se créer seraient les assureurs des trois branches . vieillesse, «maladie, chômage et invalidité dont chacune d'elle serait réalisée par un organisme «spécial, de préférence mutualiste, dépendant de ladite Caisse».

M. Jourdain, Ministre du Travail, répondait : «L'honorable M. Peyronnet a «profondément raison et le Gouvernement a tenu à l'affirmer, il importe de doter la «législation ouvrière d'une organisation complète d'assurance...».

A la suite de cet échange de paroles, la Haute Assemblée vota l'ordre du jour suivant :

«Le Sénat,

«Confiant dans le Gouvernement pour simplifier et améliorer la loi des «Retraites ouvrières et paysannes, pour la compléter par l'assurance contre l'invalidité, la «maladie et le chômage et pour vulgariser le livret d'assurance sociale institué par la loi du «5 juin 1915.

«Passe à l'ordre du jour».

«M. Jourdain tint parole; député alsacien, il connaissait les Assurances sociales, «n'en ignorait pas le bienfait et savait à quel point les travailleurs d'Alsace et de Lorraine «étaient attachés à cette législation».

Et le 30 juin 1920, était instituée une commission chargée de procéder à l'étude d'un projet sur les Assurances sociales en cas de maladie, d'invalidité et de vieillesse.

On ne saurait oublier de souligner le rôle important que joua en ce domaine le député, Alexandre Millerand, Commissaire général en Alsace-Lorraine, de mars à septembre 1919, il fut à même de connaître et d'apprécier le régime social existant. Président du Conseil le 20 janvier 1920 et Président de la République en septembre de la même année, il confia le Ministère du Travail au député alsacien, M. Jourdain et lui demanda : «de «préparer une extension des Assurances sociales à l'ensemble du territoire français», nous précisent MM. Dolleans et Dehove. M. Jourdain confia l'élaboration du projet de loi à M. Georges Cahen-Salvador, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, alors Directeur des Retraites ouvrières et paysannes au Ministère du Travail.

La Commission se mit à l'oeuvre immédiatement et fin 1920, remit au Ministre du Travail l'avant projet de loi.

Ce projet, étudié par M. Daniel Vincent, Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, fut déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 mars 1921. L'importance de ce texte fut jugée telle qu'il fut : «présenté au nom de M. Alexandre Millerand, Président «de la République Française, par M. Aristide Briand, président du Conseil, Ministre des «Affaires Etrangères, par M. Daniel Vincent, Ministre du Travail, par M. Paul Doumer, «Ministre des Finances et par M. Bonnevey, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice».

- Paragraphe 3 - L'avant projet de loi devant la Chambre des Députés.

L'avant projet de loi fut immédiatement étudié par la Commission d'hygiène, d'assurance et de prévoyance sociales qui, de mai 1921 à décembre 1922, consacra à l'étude du problème 59 séances !! au cours desquelles une large enquête fut entreprise dans tous les milieux intéressés.

Le Docteur Chauveau précise à ce sujet :

«Le monde du travail répondit à cet appel. Les représentants les plus autorisés «des divers groupements sont venus exposer leur point de vue particulier. Les avantages et «les inconvénients du projet de loi, ses répercussions économiques et financières, les modi- «fications qu'il serait utile d'y apporter ont été longuement examinées... La Mutualité a «déposé... Les employeurs ont été représentés... les travailleurs ont formulé leurs observa- «tions... le monde agricole a exposé son opinion... Les alsaciens-lorrains ont fait part à votre «Commission des résultats de leur longue expérience... enfin les médecins et les pharmaciens «ont formulé leurs observations sur le projet gouvernemental... Nous devons ajouter que «les Assurances sociales ont été inscrites à l'ordre du jour d'un grand nombre de congrès... «presque toutes les Chambres de commerce en ont délibéré».

«Tandis que l'obligation et le précompte ont été reconnus indispensables à la «réalisation de la réforme par les représentants qualifiés de la Mutualité, par les dirigeants «du syndicalisme ouvrier, par tous les groupements d'Alsace et de Lorraine, l'adoption de «ce double principe a divisé les groupements patronaux et le monde agricole».

«L'unité d'assurance a rencontré des oppositions chez les employeurs qui, pour «la plupart, préférèrent ne procéder que par étapes successives».

«Tandis que les ouvriers estimaient les prestations prévues insuffisantes ou «incomplètes, les syndicats commerciaux, industriels ou agricoles ont demandé à en réduire «la quotité et la durée».

«L'unanimité s'est faite pour donner au fonctionnement des Assurances «sociales la plus large autonomie...».

«Au total, précise le docteur Chauveau : «35 groupements furent entendus... «la plupart remirent des notes d'une grande valeur...».

C'est au cours de sa 26ème session, que le Conseil Supérieur du travail, le 13 novembre 1922, fut saisi de l'avant projet de loi sur les Assurances sociales, par M. Peyronnet, Ministre du Travail.

Après avoir repoussé une motion préjudicielle et écarté une proposition tendant à ajourner la discussion, le Conseil poursuivit l'étude de l'avant projet de loi et émit un avis favorable à son adoption, sous la forme de huit vœux, votés à mains levées.

Le 31 janvier 1923, M. Grinda déposa, au nom de la Commission d'assurance, son rapport sur le bureau de la Chambre, qui comportait un projet de loi de 186 articles.

Le Recueil périodique du Dalloz 1929 précise que : «le projet élaboré par la «Commission s'inspirait de la préoccupation d'asseoir solidement l'institution nouvelle sur «la base des institutions déjà existantes. Il répudiait visiblement l'étatisme. M. Grinda «écrivait, en propres termes, dans son Rapport : «Imprégnée d'étatisme, l'assurance sociale «serait vouée à un automatisme purement mécanique, alors qu'elle ne peut se développer «qu'en provoquant la spontanéité, en suscitant les énergies, en restant animée d'une vitalité «essentiellement physiologique.» Aussi le projet donnait-il une place de faveur dans la «nouvelle institution aux Caisses patronales et créait-il une présomption d'affiliation aux «sociétés de secours mutuels. De même, il faisait à la profession médicale, force sociale de «premier ordre, un sort particulier».

«Enfin tenant compte du particularisme du monde agricole, qu'avait négligé le «Gouvernement, la Commission de la Chambre réservait aux professions agricoles une série «de dispositions spéciales...».

Ce projet fut voté par la Chambre à l'unanimité et sans discussion le 8 avril 1924, à la veille de sa séparation, en présence du Président du Conseil, M. Raymond Poincaré, Ministre des Affaires Etrangères, de M. Daniel Vincent, Ministre du Travail et de M. François Marsal, Ministre des Finances.

Vote peut être arraché rapidement à la veille de nouvelles élections législatives!!

- Paragraphe 4 - Le projet de loi devant le Sénat

Le 9 avril 1924, le Ministre du travail déposa le projet de loi sur le bureau du Sénat qui aborda le sujet le 9 juin.

Certes, le principe d'obligation ne fut pas discuté ni les risques qui devaient être couverts.

Mais M. Peyronnet demanda immédiatement que l'assurance chômage soit comprise dans le projet de loi, question importante s'il en était une et qui fera l'objet d'un paragraphe spécial, dans les pages suivantes.

De plus, des modifications sérieuses furent apportées sur divers points, démontrant la volonté du Sénat de réaliser l'équilibre financier du régime à créer. Elles amenèrent le Sénat à revoir le système au triple point de vue des ressources, des prestations et des moyens de les assurer.

Ceci permit de proposer : «un texte nouveau, plus simple et plus précis».

Toutes ces discussions aboutirent à la rédaction d'un nouveau projet qui fut communiqué au Ministre du travail : un petit groupe de travail fut désigné en octobre 1925 pour trouver un terrain d'entente entre les positions différentes exprimées par la Chambre et par le Sénat.

La Commission d'hygiène du Sénat entendit à nouveau les différents groupes intéressés : un rapport fut déposé, le 29 décembre 1925, suivi de 3 rapports supplémentaires (8 juin 1926, 25 novembre 1926 et enfin 21 juin 1927).

Et le 7 juillet 1927, l'ensemble du projet de loi fut voté par 269 voix contre 2.

Eternel conflit entre les tenants d'une politique d'austérité financière et ceux désireux de promouvoir une action sociale importante dans le pays!!

- Paragraphe 5 - Le projet de loi de retour à la Chambre des Députés

Et les élections législatives approchaient à nouveau!! Fallait-il que le Parlement s'incline devant les modifications apportées au projet de loi qu'il avait voté?

Fallait-il reprendre le projet primitif? Une telle solution, d'après la Constitution, aurait entraîné une nouvelle intervention du Sénat !

Aussi la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, le 26 janvier 1928, se décida-t-elle, par 11 voix contre 4 sur 19 votants à la solution exprimée par M. Antonelli : admettre que le projet voté par le Sénat serait retenu dans les conditions suivantes : des corrections seraient apportées au projet : «dans le cadre même du projet, soit par un texte «législatif, rectificatif ou supplétif, venant s'insérer purement et simplement dans le texte «actuel, sans y apporter aucun bouleversement, sans toucher à aucun des grands principes «qui sont à la base de l'institution, soit même simplement par le règlement d'administration «publique prévu dans le projet de loi...».

La Commission décida donc «de demander au Gouvernement d'envisager... le «dépôt d'un projet de loi rectificatif et de proposer à votre vote la ratification, sans aucun «changement, du texte voté par le Sénat».

La discussion publique s'ouvrit le 8 mars 1928. La Chambre, par 480 voix contre 23, écarta un contre projet présenté par le parti communiste et M. Poincaré s'engagea à proposer le plus rapidement possible, un projet rectificatif sur les points essentiels visés dans la discussion «de manière qu'à la rentrée, le projet soit prêt et puisse être examiné «rapidement, dès le début de la prochaine législature».

Finalement, la loi fut votée par 466 voix contre 0. Etaient absents par congé : 28 députés; ne pouvaient voter : 5; les autres, dont les communistes s'étant abstenus.

Le 14 mars 1928, le projet du Sénat était donc devenu la loi sur les Assurances sociales, portant la date du 5 avril 1928, promulguée au Journal Officiel du 12 avril 1928.

Voici les premiers articles de cette loi que l'on pourra rapprocher du texte allemand, vu précédemment :

Loi sur les Assurances sociales.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

- Titre I - Assurance obligatoire

Article 1er

«Les Assurances sociales couvrent les risques maladie, invalidité prématurée «vieillesse, décès et comportent une participation aux charges de famille, de maternité et de «chômage involontaire par manque de travail, dans les conditions déterminées par la «présente loi».

Article 2

«Sont affiliés obligatoirement aux Assurances sociales, tous les salariés des «deux sexes, dont la rémunération totale annuelle, quelle qu'en soit la nature, à l'exclusion «des allocations familiales, ne dépasse pas 18 000 F. Le chiffre est augmenté de 2 000 F par «enfant à partir du deuxième à la charge de l'assuré, au sens fixé par l'article 20 de la «présente loi; il est diminué de 3 000 F pour les salariés sans enfant à charge...».

Quatre principes fondamentaux, rappelle le Recueil périodique Dalloz 1929, furent à la base du texte : l'obligation, la contribution tripartite de l'employeur, du salarié et de la collectivité, l'unité d'assurance et l'organisation mutualiste.

- Paragraphe 6 - Les réactions

Les parties en cause étaient nombreuses : tout d'abord, le Patronat qui était intervenu le premier, dans les institutions sociales; ensuite, les ouvriers qui s'étaient de plus en plus intéressés aux problèmes des Assurances sociales et enfin les médecins qui constituèrent des zones de résistance avec les agriculteurs et les mutualistes.

A - Le Patronat

On ne saurait porter un jugement d'ensemble sur les attitudes du Patronat face aux Assurances sociales. On ne pourra que souligner les tendances générales des instances supérieures, par exemple, rapporter que d'importantes Chambres de commerce (Lyon, Grenoble, Strasbourg) avaient reconnu, dès 1921, la nécessité d'instaurer un système obligatoire.

Unanimes furent, par contre, les critiques adressées contre les répercussions financières des Assurances sociales dont le coût était très incertain. Le Patronat avait l'argument facile de souligner combien la cotisation sur les salaires pourrait constituer une charge lourde.

B - Les réactions ouvrières

La C.G.T.U. luttera contre «les Assurances sociales - escroquerie», renouant par là même avec la tradition du syndicalisme révolutionnaire. On ne sera donc pas surpris de voir cette Centrale hostile au principe de la cotisation ouvrière.

Au Congrès national ordinaire de Bordeaux, tenu du 19 au 25 septembre 1927, M. Jacquet déclarera :

«... Voyons les dispositions de cette loi : aucun effort financier du Gouvernement, toute l'armature de la loi repose sur le principe de la cotisation ouvrière et patronale «égale... la gestion des Caisses est faite exclusivement au profit de la bourgeoisie... un des «plus grands dangers de cette loi, c'est celui qui doit résulter de la capitalisation de «l'assurance vieillesse».

La C.G.T., par contre, malgré diverses réserves, soutint les projets du Gouvernement et défendit le texte voté par la Chambre contre les positions adoptées par le Sénat. Elle donnera donc sans difficulté son accord à la création d'une cotisation ouvrière.

Le «Peuple» du 17 novembre 1921, s'exprimait ainsi : «Le projet que nous «avons examiné présente un effort sérieux vers l'établissement d'une véritable assurance «sociale digne de ce nom... Le projet supporte avantageusement la comparaison avec toutes «les législations existantes dans les différents pays qui se sont préoccupés, bien avant le «nôtre, de résoudre cette question. Ce n'est pas dire cependant qu'il ne présente, aux yeux

«des cégétistes, deux graves lacunes (taux maximum de 10 000 F jugé encore insuffisant et «chômage). En outre, il procède d'une erreur que la C.G.T. dénonce avec vigueur, celle qui «consiste à vouloir attribuer un rôle important au Patronat dans l'organisation de «l'assurance».

Quant à la C.F.T.C., créée en novembre 1919, elle précisa sa position en ces termes, lors de son deuxième Congrès national, tenu en avril 1921 : «M. Thiele, syndic de la «Fédération des Syndicats indépendants d'Alsace et de Lorraine, a fait l'analyse du projet «de loi déposé par le Gouvernement français contre les grands risques de la famille «ouvrière».

«M. Thiele fait un intéressant rapprochement entre les dispositions du projet «et le régime encore en vigueur dans nos provinces recouvrées.

«Il constate que le vote du projet doterait notre pays d'un système moderne «d'assurances et unifierait la législation entre la métropole et les provinces recouvrées.

«La discussion... permet de dégager un sentiment favorable aux principes du «projet gouvernemental, notamment quant aux caractères obligatoire et familial de «l'assurance...».

C - Le corps médical

Dès les premiers jours, le corps médical se montra très méfiant.

Le Syndicat des médecins de la Seine affirmait déjà en 1921 : «La loi de «l'assurance maladie aura pour effet certain de nous faire aliéner notre liberté individuelle. «Notre carrière a joui d'une très belle et très noble indépendance, que les lois sociales «tendent à détruire peu à peu. L'interposition d'une Caisse entre le malade et le médecin «diminuerait le caractère d'intimité des soins et les relations d'amitié qui s'établissaient «entre eux».

C'est cette position du corps médical et la crainte d'une menace pour l'exercice de la profession qui devaient inciter les médecins, affiliés à plusieurs syndicats, à se regrouper au sein de la Confédération des syndicats médicaux, en novembre 1927.

D - Les agriculteurs

Le problème de l'application des Assurances sociales au monde agricole se greffera sur les difficultés que connaissait, au lendemain de la guerre, l'agriculture française en pleine transformation.

Quels seront les bénéficiaires des Assurances sociales ? les ouvriers agricoles seulement ? et les fermiers ? , les métayers ? , les colons particuliers ? , les ouvriers agricoles - petits propriétaires ? .

Et comment réclamer une cotisation à des travailleurs aux salaires très faibles ? Des mesures spéciales s'imposaient.

E - La Mutualité

Elle va prendre dans cette période, dit Henri Hatzfeld : «une importance particulière puisque c'est autour d'elle que vont se regrouper nombre des adversaires de la loi. «La Mutualité se présentera, en effet, comme la solution refuge de tous ceux qui voient «dans le projet des Assurances sociales une dangereuse tentative d'étatisation».

Le Patronat en particulier cherchera dans la Mutualité une solution heureuse pour conserver une maîtrise certaine sur les Assurances sociales.

Dans un rapport publié par la Revue de la Prévoyance et de la Mutualité de juillet 1921, il était dit que «le concours de la Mutualité ne serait acquis qu'à la condition «expresse que les idées de prévoyance, d'efforts personnels, d'initiative et d'autonomie «individuelle qu'elle symbolise et qui sont indispensables au relèvement du pays, fussent «strictement respectées...».

C'est principalement sur le rôle attribué à la Mutualité qu'ont porté les réserves : la revue précitée disait, en effet : «Nous avons demandé d'abord que l'essor de la «prévoyance libre, synthétisé par 22 500 sociétés de secours mutuels, plusieurs millions de «sociétaires, 850 millions de capital lentement et patiemment amassés, ne soit pas «absorbé, étouffé par les Caisses administratives qui ont toujours trop tendance à ligoter «l'initiative et l'autonomie individuelle. Nous ne voulons pas d'une loi qui entrevoit, dès le «départ, 150 000 nouveaux fonctionnaires avec onze millions de frais d'impression par an... «Notre idéal serait de voir les sociétés de secours mutuels fonctionner dans toutes les «communes de France».

- Paragraphe 7 - L'assurance chômage

Le chômage se présentant sous la forme d'un risque, on aurait pu penser y porter remède par l'assurance, comme pour les risques maladie, invalidité... On aurait pu en effet, décider qu'une prestation aux chômeurs serait incluse dans le système des Assurances sociales, édicté en 1928 - 1930, puis dans celui de la Sécurité sociale créé en 1945.

Certes, à compter de 1914, et en raison de la guerre, un Fonds national de chômage avait été constitué.

Certes, la France, peut-on affirmer, avant la crise de 1930, possédait un système de secours aux chômeurs qui reposait sur l'assurance facultative subventionnée par l'Etat et sur l'assistance locale.

Certes, malgré l'intervention très discrète des Pouvoirs Publics dans le domaine de la lutte contre le chômage, on avait pu enregistrer diverses réactions durant la Grande guerre et dans les années qui suivirent. C'est ainsi que :

- a) - deux projets de loi, le premier en 1914, le second en 1915 ainsi que 3 propositions de loi (deux en 1916 et la troisième en 1917) avaient été déposés sur le bureau de l'Assemblée, concernant le chômage; le 29 avril 1921, c'est M. Maurel, député, qui déposa une proposition de loi tendant à la suppression du chômage et à la constitution de biens communs;

- b) - de nombreuses mesures réglementaires avaient été adoptées à l'égard des ouvriers et ouvrières remerciés par les industries de guerre (poudreries, établissements d'artillerie...) dès la fin de 1918 : maintien du salaire durant quelques mois, attribution d'un demi-salaire, indemnités de licenciements...

La volonté du législateur apparut avec plus d'éclat lors de la discussion du projet de loi sur les Assurances sociales.

C'est la Haute Assemblée qui décida d'inclure, dans le projet, qui lui fut transmis le 9 avril 1924, des articles concernant ce nouveau risque. M. Peyronnet, en effet, attira l'attention de la Commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur le problème du chômage qui n'avait pas été retenu par la Chambre des députés. Il était nécessaire, disait l'intéressé, de prévoir des dispositions « permettant le maintien des droits de l'assuré en chômage involontaire par manque de travail ».

C'était là l'ébauche d'une garantie contre le chômage, prévue pour les seuls assurés obligatoires, de nationalité française et ayant un contrat de travail.

Le texte primitif proposé par la Commission sénatoriale prévoyait une « allocation de 40 % du salaire calculé suivant les règles établies pour l'assurance maladie... majorée de 0,50 par jour pour le conjoint non salarié et pour chaque enfant de moins de 16 ans... ».

Le texte définitif (article 21, paragraphe 2) énonça : « La garantie contre le chômage assure pour une durée maximum de trois mois, par période de 12 mois, le versement des cotisations de 10 % du salaire, calculé suivant les règles établies pour l'assurance maladie ».

Mais l'article 25, paragraphe 2 ajoutait : « Un règlement d'administration publique déterminera les mesures d'application des dispositions prévues aux articles 21 à 25 inclus » intéressant le risque chômage, règlement qui ne vit pas le jour !!

C O N C L U S I O N

On a assisté, de 1918 à 1928, en France, dans le domaine des Assurances sociales à l'éternel conflit, dans une démocratie, entre les forces conservatrices qui estiment que les conquêtes ouvrières sont peut être trop rapides, que les répercussions de telle mesure sur l'économie sont trop importantes et les forces novatrices qui cherchent à améliorer d'une façon quasi continue la situation des classes laborieuses, sans peser toujours avec exactitude les conséquences des décisions envisagées.

On a pu constater, à la lecture des pages précédentes, que deux raisons ont précipité le vote de la loi du 5 avril 1928, l'une plus honorable que l'autre.

- La France ne pouvait rester sans réaction devant l'existence de régimes d'Assurances sociales, récemment créés dans le monde, particulièrement en Europe et surtout devant la présence d'un système social dont bénéficiaient l'Alsace et la Lorraine, récemment recouvrées : il était nécessaire donc d'instituer en France un système d'Assurances sociales convenable.

- La seconde raison était plus discutable : la proximité des élections ne pouvait laisser indifférents les députés, à la veille de se présenter à nouveau devant leurs électeurs.

Et la loi du 5 avril 1928 constituera la parfaite illustration de ces forces contradictoires, puisque celles-ci triompheront par le vote de la loi mais puisque celles là bloqueront en fait, l'application des mesures nouvelles durant encore deux ans, jusqu'au vote de la loi du 30 avril 1930.

Jean LYGRISSE

LA CONSERVATION DES ARCHIVES DES ORGANISMES

DE SECURITE SOCIALE DU REGIME GENERAL

Les archives des organismes de Sécurité sociale du Régime général apparaissent d'une richesse remarquable en raison du nombre considérable d'informations de toutes sortes qu'elles renferment.

Ceci tient autant à la nature des renseignements que les organismes sont tenus de réclamer afin de remplir, dans les meilleures conditions, leur mission de service public, qu'à la multitude des contacts quotidiennement noués avec des partenaires très divers : le public des assurés ou des allocataires, les associations, le monde médical, les entreprises, les collectivités locales....

En outre, héritiers de la tradition mutualiste, les organismes de Sécurité sociale possèdent un mode de fonctionnement original puisqu'ils se trouvent administrés chacun par un conseil composé de représentants élus, qui règle par ses délibérations les affaires de l'organisme.

Ces caractéristiques expliquent l'intérêt qui s'attache non seulement à la conservation des archives des organismes de Sécurité sociale, mais également à leur dépouillement par les universitaires des disciplines historiques les plus diverses, désireux d'élargir leurs investigations au vaste domaine de la protection sociale et d'apporter ainsi un éclairage original à leurs recherches.

Elles témoignent, au surplus, de la nécessité pour les organismes de Sécurité sociale d'intégrer dans les circuits de travail la dimension archives des documents traités.

Toutefois, la richesse d'un fonds documentaire ne suffit pas à garantir son exploitation, puisque deux conditions supplémentaires doivent, en outre, être simultanément remplies :

- il faut, d'une part, que les documents soient conservés dans des conditions satisfaisantes,
- il faut, d'autre part, qu'ils soient aisément accessibles.

A cet égard, alors même que la nécessité de préserver les archives des organismes de Sécurité sociale a été perçue très tôt, la double condition de conservation adéquate et de bonne accessibilité s'est trouvée mieux réalisée en 1982, avec la création du Centre régional d'archives de VENISSIEUX.

Mis en place à titre expérimental, ce Centre régional a permis de cerner les principales difficultés dont la résolution commande l'extension à d'autres régions.

- Une perception précoce de la nécessité de sauvegarder les archives des organismes de Sécurité sociale

Une démarche volontaire en matière de conservation des archives se manifeste dès 1959 et ne se dément jamais.

A cette date, en effet, les Archives de France rédigent un rapport qui donne un aperçu des archives détenues par les Organismes, et recommande qu'il soit sursis à l'élimination de tout document avant que ne soit élaboré et communiqué aux Directeurs d'organismes une nomenclature des pièces à conserver.

Une circulaire n° 54 SS souligne, à la même époque, l'acuité des problèmes d'encombrement et d'organisation et apporte des précisions sur les délais réglementaires de conservation, mais exclut de son champ d'application les archives dites définitives, c'est-à-dire, sur lesquelles on peut opérer des tris et des éliminations mais pour lesquelles la conservation des échantillons constitués est définitive.

La circulaire n° 4 SS, en date du 16.02.1972, évoque les possibilités de microfilmage comme solution partielle aux problèmes de l'encombrement des volumes d'archives et de l'insuffisance des emplacements.

La circulaire n° 51 SS du 28.11.1974 demande aux Organismes de surseoir à toute destruction de dossier ou de pièce.

Parallèlement à la promulgation continue de textes relatifs aux archives, le souci de préserver la masse des informations détenues par les organismes de Sécurité sociale apparaît clairement à travers la création d'organes de réflexion.

Ainsi, en 1970, la Commission des archives de la Santé publique et de la Sécurité sociale se trouve instituée. Elle demande prioritairement le versement des archives de l'Administration centrale à la Cité interministérielle des archives de Fontainebleau et adopte la position de principe selon laquelle il convient, afin d'apprécier l'intérêt historique des archives, de se placer au point de vue de l'historien futur, de considérer les archives comme devant servir à des disciplines historiques multiples, et d'éviter de définir, a priori, ce qui doit être conservé et ce qui doit être détruit.

En mars 1973 (1) le Comité d'histoire de la Sécurité sociale est créé. Il est chargé de «définir les principes et les méthodes de l'histoire de la Sécurité sociale avant et après 1945, d'établir les rapports avec les disciplines connexes et les institutions intéressées, de collaborer avec la Commission permanente des archives de la Santé publique et de la Sécurité sociale à la définition d'une politique d'archives (...)».

Sous son impulsion, des monographies de caisses sont réalisées, des travaux sur la collecte des archives orales de la Sécurité sociale conduits, qui permettent d'identifier la nature des documents pertinents pour les historiens.

Sur la base des observations du Comité, un premier projet de circulaire ayant pour objet la détermination de la liste des pièces d'archives à conserver par les organismes est rédigé.

Mais, c'est avec la promulgation, en 1979, d'un texte essentiel : la loi n° 79.18 du 3 janvier 1979 sur les archives, qui inclut dans la catégorie des archives publiques les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public, que la définition d'un cadre approprié de conservation se pose de manière impérieuse.

(1) Arrêté du 9.03.1973, son installation date du 9.11.1973.

Elle intervient, en 1982, avec la parution de la lettre ministérielle n° 1567 du 15 juin.

- Une réalisation récente : le Centre régional d'archives de VENISSIEUX

La circulaire ministérielle du 15.06.1982, applicable à l'ensemble des organismes privés du régime général, énumère l'ensemble des documents dont la conservation intégrale et systématique ou par échantillonnage représentatif est exigée, et confie la responsabilité de la conservation des archives définitives à l'Union des caisses nationales de Sécurité sociale (U.C.A.N.S.S.), en précisant que la conservation est mise en oeuvre dans le cadre d'une structure déconcentrée à l'échelon régional, la région Rhône-Alpes étant retenue comme premier terrain d'expérimentation.

L'U.C.A.N.S.S. saisit son Conseil d'administration de cette question, dès le 26 juin, s'adjoint, en juillet, le concours d'un conseiller extérieur, prend contact courant septembre avec les Directeurs des organismes de la région Rhône-Alpes, débute l'expérience le 15 novembre, et obtient délégation des Archives de France (1) courant décembre : le Centre régional d'archives de VENISSIEUX fonctionne dès la fin 1982.

Installé 29, boulevard Jodino à VENISSIEUX, dans des locaux appartenant à la Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de LYON, le Centre régional d'archives comprend 1 035 mètres linéaires de rayonnages adaptés, ainsi qu'un local approprié pour le personnel du Centre et pour la consultation éventuelle des documents.

Deux personnes ont été recrutées.

L'ensemble des dépenses occasionnées par les activités du Centre sont prises en charge par l'U.C.A.N.S.S., durant la phase expérimentale.

Dans un premier temps, trente six organismes ont été contactés et, seuls les huit premiers types de documents communs définis par la lettre ministérielle ont été versés.

Puis, dès janvier 1983, le nombre des organismes a augmenté, passant à quarante huit, et des instructions techniques complémentaires ont été délivrées.

Le nombre global des versements s'élève à l'heure actuelle à environ 750 m/linéaires.

Le cycle de traitement peut être décrit de la manière suivante :

- à la réception des archives, un pointage matériel des dossiers transmis par l'organisme verseur est réalisé et un numéro de versement attribué;
- sur un registre, le versement est décrit selon 8 rubriques : numéro d'ordre, date du versement, nom de l'organisme et du service versant, nombre d'articles, dates extrêmes, localisation dans le dépôt, descriptif sommaire des dossiers, métrage linéaire.

(1) *L'article 10.2 du décret n° 79.1037 du 3.12.1979 prévoit que la gestion des archives des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public par eux-mêmes, est subordonnée à l'accord de la Direction des Archives de France.*

