

H-France Review Vol. 2 (November 2002), No. 117

Paul V. Dutton, *Origins of the French Welfare State: The Struggle for Social Reform in France, 1914-1947*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2002. xiii + 251 pp. Figures, tables, bibliography, and index. \$60.00 U.S. (cloth). ISBN 0-521-81334-4.

Review by Philippe-Jean Hesse, Université de Nantes.

Longtemps après Henri Hatzfeld,<sup>[1]</sup> les chercheurs français se penchent de plus en plus sur l'histoire de la protection sociale depuis la Révolution de 1789 jusqu'à un passé récent.<sup>[2]</sup> Mais la période de l'entre-deux-guerres mondiales reste le parent pauvre de ce champ de recherches, en dépit des travaux en cours de l'Institut d'Histoire du Temps Présent.<sup>[3]</sup> C'est dire que l'ouvrage de Dutton est le bienvenu pour aider à comprendre les bases de l'Etat-Providence français. De plus, il apporte ce regard extérieur toujours riche de vues originales. Il suffit de rappeler que *l'Histoire politique de la sécurité sociale* de l'Américain Henry C. Galant reste, un demi-siècle après sa publication, un repère fondamental pour tous ceux qui s'intéressent à la construction (1947-1952) du système actuel.

À partir des fonds des Archives nationales, départementales ou d'institutions diverses largement complétées par la presse et les publications d'époque ou plus récentes, l'auteur retrace les évolutions chronologiques tout en soutenant deux thèses présentées, de façon moins affirmée, chez des auteurs antérieurs.

### 1. Un survol approximativement chronologique

Les deux premiers chapitres présentent la situation avant la Première Guerre Mondiale et l'impact de celle-ci sur les politiques familiales, de santé et, accessoirement, de vieillesse. Catholiques et athées, acteurs privés et publics se retrouvent largement sur l'analyse des problèmes que constituent la dépopulation, "l'affaiblissement de la race", la pauvreté et se rencontrent sur certaines solutions, mais s'affrontent sur la répartition des charges financières et des pouvoirs d'intervention.

Les années 20 exacerbent la lutte entre employeurs et travailleurs, tandis que le législateur tente d'élaborer un schéma général. Les positions alors adoptées sont ambiguës par suite des divisions internes du patronat—entre grandes entreprises soutenant la prise en charge par elles-mêmes, et petites cherchant à échapper aux dépenses—comme des salariés—oppositions entre CFTC, CGT, CGTU et même à l'intérieur de chaque centrale syndicale (pp. 75-79).

Le quatrième chapitre est consacré à l'analyse des lois d'assurances sociales de 1928-30 et d'allocations familiales de 1932. Sans bouleverser nos connaissances, il souligne habilement le rôle d'acteurs un peu occultés: associations de femmes, administrateurs du Ministère du Travail.

L'application des textes fait vite apparaître la profondeur de certains fossés sociaux élargis, mais non générés par la crise économique-politique. L'auteur insiste particulièrement sur les difficultés qui proviennent des spécificités du monde rural, l'opposition villes-campagnes s'exacerbant alors. Ceci rend indispensable des réformes et ainsi, la Troisième République finissante amorce de nouvelles orientations

surtout dans le domaine familial.

Le gouvernement de Vichy, puis ceux qui lui succèdent à la Libération n'auront plus alors qu'à tenter, puis à réussir les réformes qui mèneront à la Sécurité sociale et parfois avec les mêmes hommes, comme Pierre Laroque, auteur de projets en 1940, puis de ceux de 1944-47. Les filiations, déjà notées par d'autres, sont bien synthétisées tant dans le dernier chapitre que dans la conclusion.

## **2. Le modèle patronal d'allocations familiales**

La première idée défendue par l'auteur est que la politique familiale a été inventée et mise en oeuvre par le patronat des dernières décennies du 19ème siècle à la naissance de la Sécurité sociale. C'est d'ailleurs à cet aspect qu'il a consacré l'essentiel des articles publiés avant le livre. Cette orientation des employeurs en faveur du développement d'une aide aux familles repose sur divers motifs parmi lesquels la philanthropie est officiellement valorisée. Mais derrière les grands sentiments, on peut aussi trouver de petits intérêts : non seulement les allocations familiales versées par l'entreprise, puis après la guerre 1914-18 par une caisse de compensation contribuent à stabiliser une main-d'oeuvre qui se plie mal aux exigences du travail moderne, avant comme après la taylorisation. Surtout cela permet de mieux diviser la classe ouvrière en opposant chefs de famille et célibataires, pères de nombreux enfants et pères d'enfant unique, bénéficiaires d'allocation familiales et travailleurs des entreprises qui n'en versent pas. Cela retarde, aussi, les hausses générales des salaires alors que les prix grimpent. Cela permet, en outre, de contrôler la vie privée des salariés par le versement des prestations et, plus encore, par la mise en place de services à domicile dont l'auteur souligne bien l'importance un peu occultée par les recherches développées en France. Cela permet, enfin, lorsque l'obligation du versement d'allocations familiales est imposée par le législateur, de fournir le modèle de gestion et d'en assurer la direction sans trop de difficultés, du moins dans le secteur urbain, car l'extension aux ruraux est plus complexe, mais se fera néanmoins sur ce modèle patronal jusqu'à la mise en application de la Sécurité sociale.

## **3. Le modèle mutualiste d'assurances sociales**

Il y a quelques années, Henri Hatzfeld, discutant du contenu de son ouvrage, soulignait que l'un des défauts qu'il y trouvait avec le recul, était la minoration du rôle joué par la mutualité dans l'édification de l'Etat-Providence à la française. C'est, en tous cas un travers que l'on ne pourra trouver dans le livre de Dutton. Non content de consacrer nombre de pages à ces associations solidaires, mises en vedette par la législation de Napoléon III et revigorées par la "Charte de la Mutualité" de 1898, l'auteur insiste lourdement sur le modèle d'assurances sociales que les sociétés de secours mutuels ont réussi à imposer en France et il oppose en cela le cas français aux expériences allemandes. On peut même se demander s'il n'y voit pas la cause de l'attachement forcené des Français à leur Etat-Providence.

Il semble que l'auteur a poussé la démonstration un peu loin (pages 110-18). S'il est certain que les mutualistes ont été présents dans tous les combats pour la protection sociale, il n'en est pas moins vrai qu'un certain nombre d'arguments amènent à tempérer les affirmations de Dutton:

--La mutualité n'a jamais couvert qu'une faible partie des salariés et plus dans l'artisanat et le petit commerce, activités en difficulté dans la période étudiée. On voit donc mal d où viendrait leur influence prépondérante.

--La mutualité efficace dans la gestion des prestations maladie ou accident léger est, par contre, assez absente dès qu'il s'agit d'invalidité définitive ou de vieillesse. En fait, les mutuelles savent gérer les fonds par répartition, mais moins par capitalisation et c'est cependant la technique adoptée en 1928-30, avant d'être abandonnée pour des raisons d'opportunité plus que de choix fondamental: Vichy a besoin des sommes accumulées pour fournir une allocation aux vieux travailleurs salariés et les gouvernements suivants, constatant la disparition des fonds nécessaires au versement des pensions, seront contraints

d'utiliser les sommes au fur et à mesure des rentrées, sans pouvoir reconstituer de réserves importantes.

--Par confiance spécifique ou simplement parce qu'ils n'ont pas voulu opérer le choix de la caisse à laquelle ils désiraient être rattachés, les assurés sociaux, avaient en 1939 majoritairement rejoint les Caisses départementales que l'auteur classe--sans le dire explicitement--parmi les organismes mutualistes, alors qu'elles sont habituellement considérées comme de nature administrative. C'est d'ailleurs de la constatation de cet état de fait que Laroque et ses collaborateurs partiront pour cette étatisation de la protection sociale, que l'auteur note dans son dernier chapitre et en conclusion.

#### 4. Quelques remarques critiques complémentaires

Les reproches qui peuvent être adressés à l'auteur--outre une relecture un peu rapide[4]--s'articulent autour de quelques idées essentielles:

--Pour lui, le système de protection sociale français semble être uniquement composé du régime général comme si les régimes particuliers des mineurs, marins ou fonctionnaires n'avaient aucune importance.

--La question des allocations familiales, qui sont certes alors une originalité française, semble surestimée. Plus de la moitié des références d'archives ou bibliographiques ont trait à cette branche et les renvois dans l'index sont multiples alors que le risque professionnel ou le chômage sont quasiment absents et que l'assistance publique n'est même pas évoquée.

--Puisque le but affiché par l'auteur est de faire comprendre les spécificités françaises, il semble qu'il aurait été utile de pousser plus les comparaisons internationales. Elles auraient permis, par exemple, de voir que les Anglais, avec le National Insurance Act de 1911, ont également réservé à la mutualité (friendly societies) une place centrale dans la gestion de l'assurance-maladie.

--Enfin, on peut regretter qu'aucun effort ne soit fait pour voir dans quelle catégorie d'Etat-providence s'insère ou non le cas français. À ce titre, il est étonnant de ne trouver aucune référence aux ouvrages de G. Esping-Andersen,[5] de F.-X. Merrien,[6] ou avec une autre optique méthodologique de Marcel David.[7]

#### 5. Suggestions finales

C'est aussi reconnaître les limites--elles très compréhensibles--de l'ouvrage que de suggérer que l'historiographie devrait approfondir des pistes ouvertes directement ou non par Dutton. Ici aussi, il convient de faire un tri dans une moisson qui pourrait être plus riche :

--Pour la période antérieure, il est évident que des travaux sérieux devraient être entrepris sur la politique sociale de Napoléon III évoquée (p. 39 et suivantes) au travers des seules relations entre les mutuelles et l'empereur. On sait que Bismarck a parfois avancé l'idée qu'il n'avait fait que s'inspirer des suggestions faites entre 1850 et 1870 par le chef de l'exécutif français.

--Un autre personnage placé au coeur de la période étudiée, mais aujourd'hui bien oublié en France est William Oualid auquel une thèse pourrait être consacrée tant pour ses réflexions sur la notion de salaire vital que pour ses décisions arbitrales rendues en matière d'allocations familiales et qui ont pesé sur les réformes ultérieures.[8]

--On manque également d'études sur les services mis en place par les caisses de compensation des allocations familiales, dont l'auteur montre bien comment ils ont permis de retarder le vote d'une loi d'obligation, puis avec l'aide de Picquemard, directeur au Ministère du Travail, d'entraver la création d'institutions concurrençant celles organisées par et sous le contrôle du patronat.

--L'auteur montre brillamment (pp. 161-69), à partir de trois exemples, comment les structures foncières du monde rural ont joué sur la diffusion des allocations familiales. Il serait utile de pousser plus loin les analyses en cherchant ce qui s'est passé au-delà des départements choisis et en étendant à la mise en oeuvre d'autres lois sociales.

--Enfin, on attend toujours que soit pris à bras le corps la question de l'influence--évidente selon Dutton--du rapport Beveridge sur les transformations du système français. Pierre Laroque aimait à rappeler--Eric Jabbari le note dans sa thèse[9]--qu'il n'avait en rien été influencé par ce document qu'il « aurait à peine lu » (entretien personnel). À reprendre la question, on peut se demander si la ressemblance entre la réforme Belin avortée de 1940, préparée par Laroque, et celle élaborée par le même après 1944, ne permettait pas à leur auteur de considérer que la réflexion anglaise n'était qu'un élément intermédiaire chronologiquement sans grand impact sur sa propre approche des questions.

Le livre que vient de publier le Pr. Dutton se révèle donc un jalon indispensable et incontournable pour la connaissance des spécificités que l'histoire a léguées au Welfare State français. Mais ce n'est pas encore la somme définitive sur la question et l'on peut souhaiter que d'autres travaux prolongent l'analyse que propose l'auteur lorsqu'il nous dit avec force, à propos des réformateurs de 1945-47 : "They could build higher, and add many rooms, but the outlines of the old structure would always be visible" (p. 219).

#### NOTES

[1] Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940* (remonte à 1971).

[2] Yannick Marec, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen, 1796-1927* (Paris: La documentation française, 2002); P.-J. Hesse et J.-P. Le Crom, dirs., *La protection sociale sous le régime de Vichy* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2001); Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945* (Paris: PUF, 2002); Bruno Valat, *Histoire de la Sécurité sociale, 1945-1967--L'Etat, l'institution et la santé* (Paris: Economica, 2001).

[3] Le séminaire, sous la responsabilité de M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet et D. Voldman, s'est réuni à plusieurs reprises depuis octobre 1999 et devrait publier ses papiers prochainement.

[4] On relève:

--Des erreurs dans le texte dont certaines se corrigent aisément (p. 52, garantie pour garantie ou p. 45, la naissance de la CGT placée en 1902 au lieu de 1895), mais dont d'autres peuvent gêner le lecteur (ainsi p. 46 et suivantes, à propos de l'application du système d'assurances sociales en Alsace-Moselle, l'auteur ne prend en compte que l'assurance maladie et néglige les volets accident et invalidité).

--Des erreurs dans les tableaux et graphiques: par exemple, aux pages 31-2 où plusieurs noms de villes sont estropiés; 36 où il manque des indications que l'on doit rechercher aux pages 37 et 119.

--Des erreurs dans la bibliographie: Nadine Dada devient Nada, Cheysson perd un "s", et un livre dirigé par A. Gueslin et P. Guillaume est attribué au premier seulement.

[5] G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990); traduction française *Les trois mondes de l'Etat-providence* (Paris: PUF, 1999).

[6] F.-X. Merrien, *L'Etat-providence*, collection "Que sais-je?" (PUF, 1997).

---

[7] Marcel David, *Les fondements du social de la IIIe République à l'heure actuelle* (Anthropos, 1993).

[8] Si l'index renvoie aux pages 16-17 et 63, il oublie l'important développement sur Oualid des pages 149-51.

[9] Eric Jabbari, "Pierre Laroque and the Origins of French Social Security, 1934-1948," Ph.D. dissertation, Oxford University, 2000.

Philippe-Jean Hesse  
Université de Nantes  
amphesse@wanadoo.fr

Copyright © 2002 by the Society for French Historical Studies, all rights reserved. The Society for French Historical Studies permits the electronic distribution of individual reviews for nonprofit educational purposes, provided that full and accurate credit is given to the author, the date of publication, and the location of the review on the H-France website. The Society for French Historical Studies reserves the right to withdraw the license for redistribution/republication of individual reviews at any time and for any specific case. Neither bulk redistribution/republication in electronic form of more than five percent of the contents of H-France Review nor re-publication of any amount in print form will be permitted without permission. For any other proposed uses, contact the Editor-in-Chief of H-France. The views posted on H-France Review are not necessarily the views of the Society for French Historical Studies.

ISSN 1553-9172