
I. La solidarité avant l'Etat: histoire de la mutualité en France	2
A. Les origines: les solidarités d'Ancien Régime	2
B. L'essor du "Secours mutuel" au XVIIIe siècle	3
C. La rupture et la solidarité officieuse 1791-1848	3
D. La légalisation progressive	4
II. La concurrence des modèles dans l'entre-deux guerres	5
A. le modèle bismarckien	5
B. Le modèle mixte en France	5
C. L'émergence d'une vision universaliste	7
III. La mise en oeuvre du modèle universaliste après la 2nde Guerre mondiale	9
A. L'influence du rapport Beveridge et le modèle anglais	9
B. La genèse pendant la Seconde Guerre mondiale	10
C. La mise en oeuvre par le GPRF puis par la IVe république	11

I. La solidarité avant l'Etat: histoire de la mutualité en France

L'histoire de la mutualité est celle d'un basculement fondamental dans la gestion de la misère et du risque social. Elle marque le passage de la charité, verticale et incertaine, à la solidarité, horizontale et contractuelle.

Le modèle ancien (Charité) : Le pauvre dépend de la bienveillance des riches ou de l'Église. C'est une aide humiliante et aléatoire (« À votre bon cœur »).

Le modèle mutualiste (Solidarité) : Les travailleurs s'unissent pour faire face ensemble aux risques de la vie (maladie, accident, vieillesse). Ce n'est plus une aumône, mais un droit acquis par l'effort collectif (« J'ai cotisé »).

A. Les origines: les solidarités d'Ancien Régime

Avant la Révolution française, la protection sociale n'existe pas en tant que telle, mais des formes de solidarités sont imbriquées dans l'organisation du travail et la religion.

Le terme de corporation a été inventé au XVIII^e siècle. Au Moyen Âge, l'on parle **d'art**, de **guilde**, de **hanse** ou de **métier**, pour désigner des groupements de droit quasi public qui soumettent leurs membres à une discipline collective dans l'exercice de leur profession. Ces groupements accèdent rapidement à la personnalité juridique. Leurs statuts, approuvés et garantis par la commune et/ou le souverain, leur confèrent le monopole dans leur secteur d'activité (tout travail "libre" est dès lors interdit), les chargent de réglementer la profession et leur attribuent une police. Les membres du "métier juré" font le serment de respecter ses statuts et de s'assister mutuellement. Ce type de groupement est très diffusé dans la France du Nord.

Dans le Sud, les métiers reçoivent leurs statuts de la commune, et ce sont les gardes consulaires qui assurent la police de la profession, notamment en Languedoc. Ces "métiers réglés" sont donc soumis aux ordonnances municipales. Des confréries professionnelles viennent peu à peu doubler les métiers et assurer l'encadrement religieux des artisans réunis sous la bannière d'un saint patron (saint Éloi pour les orfèvres, par exemple).

Les corporations remplissaient plusieurs rôles essentiels : elles **réglementaient** minutieusement la production (qualité des matériaux, techniques, prix), **contrôlaient l'accès au métier** et **limitaient la concurrence** en fixant le nombre d'ateliers autorisés. Elles assuraient aussi une protection sociale avant l'heure, avec une assistance mutuelle en cas de maladie, décès ou difficultés, et organisaient la vie religieuse du métier autour d'un saint patron avec des messes et processions.

Elles fonctionnaient dans une hiérarchie stricte:

Les apprentis entraient dans le métier vers 12-14 ans pour plusieurs années (souvent 5 à 10 ans). Ils vivaient chez leur maître, qui les logeait, nourrissait et leur enseignait le métier en échange de leur travail.

Les compagnons étaient des ouvriers qualifiés, salariés, qui travaillaient pour un maître. Ils devaient réaliser un "chef-d'œuvre" (une pièce démontrant leur maîtrise technique) pour accéder au niveau supérieur.

Les maîtres possédaient leur propre atelier et pouvaient former des apprentis. L'accès à la maîtrise nécessitait de payer des droits souvent élevés, ce qui la réservait progressivement aux fils de maîtres.

Ces organisations détenaient un pouvoir considérable dans les villes médiévales, obtenant souvent une représentation politique et participant au gouvernement urbain. Leur esprit corporatiste privilégiait l'intérêt collectif du métier sur la concurrence individuelle.

Liées aux corporations, **les confréries** s'organisaient autour de la dimension religieuse. Les communautés de métiers (alias corporations), dont la fonction est d'organiser une profession dans sa

dimension temporelle ou matérielle, sont des institutions différentes des confréries dont la fonction est de prendre en charge tout ou partie des membres d'une communauté de métier dans le domaine spirituel, c'est-à-dire du culte, de l'instruction (écoles professionnelles) de l'assistance sociale (hôpitaux, hospices, caisses de secours). Ainsi, chaque communauté de métier se trouvait doublée par une ou plusieurs **confréries charitables indépendantes**, tirant leurs ressources de dons et de legs volontaires.

Elles assuraient des funérailles dignes aux membres (la " crainte de la fosse commune" est une motivation majeure). Elles organisaient l'entraide en cas de maladie. Ainsi, **la Confrérie Sainte Anne** mise en place par les **maîtres menuisiers à Rambervillers (Vosges)** le 1er février **1775** stipule dans ses premiers statuts que les membres doivent "*s'aimer comme frères et confraires et vouloir bien l'un pour l'autre*"

B. L'essor du "Secours mutuel" au XVIII^e siècle

Dans le contexte intellectuel du siècle des Lumières (liberté, remise en cause du rôle de l'Eglise, progrès...) le XVIII^e siècle est marqué par la crise des structures traditionnelles. Les corporations, qui organisaient depuis le Moyen Âge la vie professionnelle et la protection mutuelle, sont de plus en plus contestées pour leur rigidité et leurs priviléges. Parallèlement, les confréries religieuses qui assuraient une forme de secours demeurent sous contrôle ecclésiastique.

Les **artisans qualifiés**, notamment, ressentent le besoin de nouvelles formes d'organisation qui leur permettraient de se protéger contre les aléas de l'existence (maladie, vieillesse, chômage) tout en affirmant leur autonomie. La bourgeoisie urbaine, en pleine expansion, aspire à des structures qui reflètent les nouvelles valeurs d'égalité et de responsabilité individuelle promues par les Lumières.

La première société de secours mutuels identifiée en France, **la Bourse des malades et infirmes de Saint-Laurent**, a été créée à Paris en 1780 sur les bases d'une ancienne confrérie Mutualité. Cette transformation est symbolique : on part d'une structure religieuse pour créer quelque chose de nouveau.

Les sociétés de secours mutuel fonctionnaient selon des principes novateurs :

Adhésion volontaire et libre : Contrairement aux corporations où l'appartenance était imposée par le métier, ou aux confréries marquées par l'obligation religieuse, l'adhésion aux sociétés de secours mutuel résultait d'un choix individuel. C'était l'application concrète du principe de libre-arbitre des Lumières.

Cotisation obligatoire et droits égaux : Chaque membre versait une cotisation mensuelle et bénéficiait en retour de secours en cas de maladie, d'accident ou de vieillesse. Le principe était révolutionnaire : tous contribuaient selon leurs moyens et recevaient selon leurs besoins, créant ainsi une véritable mutualisation des risques.

Organisation démocratique : Les sociétés étaient généralement administrées par des membres élus, reflétant les idéaux démocratiques des Lumières. Les décisions se prenaient collectivement, sans référence à une autorité extérieure, qu'elle soit religieuse ou politique.

Laïcité : Bien que certaines sociétés conservent des références symboliques au sacré, leur fonctionnement ne dépend plus du clergé. La solidarité s'organise entre citoyens, sur la base de la raison et de l'intérêt mutuel, pas de la charité religieuse.

C. La rupture et la solidarité officieuse 1791-1848

Ce mouvement naissant connaît un coup d'arrêt brutal avec la Révolution française. Les lois d'Allarde et **Le Chapelier de 1791** interdisent toute association professionnelle, y compris les sociétés de secours mutuel. En réalité, ce que les révolutionnaires souhaitent interdire, c'est la régulation du marché du travail. Le siècle des Lumières est aussi celui de l'économie libérale et l'un des principes de la Révolution est de mettre en œuvre cette libéralisation de l'économie: suppression des péages, du contrôle des prix, etc et donc des corporations. Il y a aussi un principe radical d'égalité des individus et de puissance de l'Etat:

l'assistance relève désormais de la responsabilité de l'État. Il n'y plus de corps intermédiaires, jugés dangereux.

Mais les besoins demeurent, et la renaissance de la vie associative dans les métiers, au début du XIX^e siècle, répond à des besoins incompressibles de protection que l'État n'a nullement la volonté, ni les moyens de prendre en charge. Dans la première moitié du XIX^e siècle la condition des travailleurs est donc particulièrement difficile mais une solidarité officieuse se met rapidement en place, globalement tolérée par les élites politiques: ce sont les **sociétés de secours mutuel**.

Une **Société de bienfaisance et des secours mutuels est créée à Lyon en 1804**, puis, quatre ans plus tard, naît celle des chapeliers parisiens. En 1820, les garçons bouchers de la capitale fondent leur caisse. Ces sociétés ressentent le besoin de s'unir, d'où l'apparition du Conseil des sociétés de secours mutuel des Bouches-du-Rhône en 1821. Les canuts lyonnais ont la leur dix ans plus tard.

Ces sociétés mutuelles soutiennent souvent les activités politiques de ses membres, ce que le pouvoir politique réprouve, comme lors des fameuses révoltes des Canuts en 1831, 1834, 1848. Celle-ci n'aurait pas pu avoir lieu sans les fonds de la société de secours mutuel.

La **Société du Devoir mutuel**, fondée par Pierre Charnier en **1828**, joue un rôle important dans les insurrections des canuts en 1831-1834. Pierre Charnier est un chef d'atelier tisseur, canut lyonnais, considéré comme un fondateur du mutuellisme, "prototype de syndicat contemporain"

En dépit des contraintes légales, et souvent sous la surveillance inquiète des pouvoirs publics, les sociétés de secours mutuels se développent tout au long de la première moitié du XIX^e siècle. Il est difficile d'en donner une approche statistique. Selon un rapport de 1852, il existe quelques 3000 sociétés regroupant environ 6% de la population active ouvrière.

D. La légalisation progressive

L'article 8 de la constitution du 4 novembre 1848 rétablit le droit d'association, ce qui n'empêchera pas la dissolution de nombreuses associations au nom du respect de l'ordre public. Les sociétés de secours mutuels deviennent libres de toute formalités préliminaires. **Sous le Second Empire**, l'Etat cherche à se réapproprier les organisations mutualistes, avec comme objectifs de transformer ces organisations potentiellement subversives en forces intégrées au capitalisme. **Le décret du 26 mars 1852** crée un cadre légal en distinguant

- les sociétés de secours mutuels approuvées
- des sociétés autorisées, ces dernières ne bénéficiant d'aucun avantage et concentrant sur elles le contrôle et la répression des pouvoirs publics.

Dans les sociétés approuvées, l'organisation verticale traditionnelle par métier ou corporation, propice à la coordination des revendications et des luttes, cède la place à une organisation horizontale, sur une base territoriale. **En échange d'un important contrôle des pouvoirs publics, les sociétés approuvées bénéficient de nombreux avantages**, de sorte qu'elles se développeront beaucoup plus que les sociétés autorisées. Mais quel que soit le statut, les sociétés de secours mutuels s'adressent plus à une élite ouvrière, disposant des moyens nécessaires pour payer leurs cotisations, qu'à la majorité de la classe ouvrière aux revenus trop faibles pour en consacrer une part à l'esprit mutualiste. Mais il n'en demeure pas moins que la séparation créée par **le décret de 1852 pose les bases de la distinction entre mutualisme légal, assujetti au capitalisme et sous la dépendance des pouvoirs publics, et syndicalisme naissant, issu du désir d'auto-organisation et d'autonomie face au pouvoir**.

La III^e République cherche à stabiliser la société et à intégrer la classe ouvrière (pour éviter une révolution socialiste).

La Loi du 1er avril 1898, Charte de la mutualité, marque la véritable date de naissance de la mutualité moderne:

- Liberté totale : Les mutuelles peuvent se former sans autorisation préalable.
- Champ d'action : Elles ne se limitent plus à l'argent ; elles peuvent créer des œuvres sociales (pharmacies mutualistes, dispensaires, sanatoriums).

“les sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui se proposent d’atteindre un ou plusieurs des buts suivants : assurer à leurs membres participants et à leurs familles des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités, leur constituer des pensions de retraites, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accidents, pourvoir aux frais des funérailles et allouer des secours aux descendants, aux veufs, veuves ou orphelins des membres participants décédés”

Quelques années avant, la **loi du 21 mars 1884** avait créé les syndicats professionnels. Ils peuvent se constituer librement et ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux

II. La concurrence des modèles dans l'entre-deux guerres

A. le modèle bismarckien

Dans l'histoire des États sociaux européens, le modèle bismarckien occupe une place centrale. Conçu à la fin du XIXe siècle sous l'impulsion du chancelier allemand Otto von Bismarck, il repose sur une idée simple : **la protection sociale doit être l'extension naturelle du monde du travail**. Ainsi, l'ouvrier ou l'employé, en cotisant régulièrement, acquiert des droits qui se déplient au fil de sa carrière. Le lien entre cotisations et prestations est au cœur du système : plus on contribue, plus l'on bénéficie d'une couverture généreuse, en particulier pour la retraite ou l'assurance-maladie.

Cette logique assurantielle façonne une architecture institutionnelle fondée sur la **pluralité des caisses**. Celles-ci s'organisent à la fois **selon les branches de risques** — maladie, vieillesse, accidents du travail, invalidité — et **selon les corps professionnels**. Mineurs, cheminots, artisans ou employés du commerce disposent historiquement de leurs propres institutions, chacune adaptée aux besoins et aux solidarités de son milieu. Cette structuration corporative contribue à une forte identification des travailleurs à « leur » caisse, mais engendre aussi des disparités entre professions.

La gouvernance constitue l'autre pilier du système : elle est paritaire. **Employeurs et salariés administrent ensemble les caisses**, définissent le niveau des prestations et veillent à l'équilibre financier. L'État, garant ultime, se tient en retrait, n'intervenant que pour fixer les grands cadres légaux ou en cas de défaillance.

Ce modèle renforce la légitimité du système en laissant les acteurs sociaux gouverner les ressources qu'ils financent. Toutefois, l'assurance bismarckienne porte en elle sa limite structurelle : elle protège d'abord ceux qui travaillent. Les individus n'ayant pas suffisamment cotisé, qu'il s'agisse des chômeurs de longue durée, des travailleurs précaires ou des personnes sans emploi, doivent être pris en charge par des dispositifs séparés d'assistance financés par l'impôt. D'un point de vue symbolique comme pratique, cela crée une hiérarchie des protections fondée sur la participation au marché du travail.

B. Le modèle mixte en France

La loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes tente d'instaurer une première forme d'assurance obligatoire, mais se heurte à de nombreuses résistances. Elle reste largement inappliquée.

Les lois de 1928-1930 instaurent l'obligation d'assurance pour les salariés dont le revenu annuel est inférieur à 15 000 francs (puis relevé à 18 000 francs en 1930). Ce plafond vise essentiellement les ouvriers et employés, excluant de facto les cadres, professions libérales et commerçants.

En 1930, ce système couvre environ 10 millions de personnes (assurés et ayants droit), soit environ un quart de la population française de l'époque (41 millions d'habitants). Cela représente une extension considérable par rapport à la situation antérieure où seule la mutualité volontaire existait.

Le financement repose sur des cotisations partagées :

- Assurance maladie-maternité : 4% du salaire (2% employeur, 2% salariés)
- Assurance vieillesse : 4% du salaire (2% employeur, 2% salariés)
- Assurance décès : environ 0,5% du salaire

Au total, les cotisations représentent environ 8 à 9% du salaire, somme considérable pour l'époque qui suscite des résistances tant chez les employeurs que chez certains salariés habitués à gérer eux-mêmes leur protection

Contrairement au modèle allemand où Bismarck avait créé des caisses unifiées par branche professionnelle, le système français de 1930 se caractérise par une extrême fragmentation :

- 580 caisses primaires sont créées au niveau local (départemental ou d'arrondissement)
- 17 caisses régionales pour la coordination

Trois types de caisses coexistent en concurrence :

- Les caisses mutualistes (héritières des sociétés de secours mutuel)
- Les caisses patronales (créées par les entreprises)
- Les caisses départementales (gérées par les pouvoirs publics locaux)

Prenons l'exemple d'un ouvrier métallurgiste parisien gagnant 12 000 francs par an (donc sous le plafond de 18 000 francs).

Il doit obligatoirement s'affilier à une caisse mais peut choisir entre :

- La Caisse mutualiste des métallurgistes de la Seine, gérée par les représentants ouvriers de sa profession
- La Caisse patronale Renault si son employeur a créé sa propre caisse d'entreprise
- La Caisse départementale de la Seine gérée par l'administration

S'il choisit la caisse mutualiste, il verse environ 40 francs par mois de cotisations (2% de 1000 francs de salaire mensuel), auxquels s'ajoutent les 40 francs de cotisations patronales. En échange, il bénéficie de :

- Un remboursement de 80% des frais médicaux (consultation chez le médecin : 15 francs, remboursés 12 francs)
- Des indemnités journalières en cas d'arrêt maladie : 5 francs par jour (soit la moitié de son salaire journalier)
- Une future pension de vieillesse calculée sur ses cotisations

Les compagnies d'assurances privées se développent parallèlement, notamment pour :

- Les catégories sociales non couvertes par l'assurance obligatoire (cadres, professions libérales)
- Les garanties complémentaires pour ceux qui le souhaitent
- L'assurance accidents du travail que les employeurs doivent souscrire

Cette période voit ainsi coexister trois logiques : la mutualité (solidarité entre pairs), l'assurance privée (logique de marché) et l'assurance sociale obligatoire (logique de redistribution limitée).

Cette organisation éclatée résulte d'un compromis politique difficile entre plusieurs forces :

- Les mutualistes (environ 5 millions d'adhérents en 1930) refusent l'étatisation et défendent leur autonomie de gestion. Ils obtiennent le droit de créer leurs propres caisses et de continuer à gérer les fonds sociaux.
- Le patronat craint une bureaucratisation et préfère contrôler ses propres caisses d'entreprise. Les grandes entreprises (Renault, Michelin, mines) créent leurs caisses patronales qui couvrent environ 1,5 million de salariés.
- L'État républicain souhaite contrôler et unifier le système mais doit composer avec les forces sociales existantes. Il impose le cadre légal, les prestations minimales et la tutelle administrative, mais accepte le pluralisme des caisses.

Les chiffres du système en 1939

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, le bilan est mitigé :

- 12 millions de personnes couvertes (assurés + ayants droit)
- 540 caisses primaires subsistantes (40 ont fusionné)
- Budget total des assurances sociales : 12 milliards de francs
- Déficit chronique de l'assurance maladie : environ 300 millions de francs par an, les dépenses de santé augmentant plus vite que prévu
- **Coûts de gestion élevés** : en 1935, on estime que **15 à 20% des cotisations** servent aux frais de gestion, contre 5 à 8% dans le système allemand unifié.

Cette expérience des années 1930 influencera profondément les débats de 1945. Pierre Laroque et les concepteurs de la Sécurité sociale chercheront à corriger ces défauts en créant un système plus unifié, tout en conservant une gestion paritaire (et non étatique directe) et en intégrant les anciennes caisses mutualistes dans le nouveau dispositif.

C. L'émergence d'une vision universaliste

Léon Bourgeois (1851-1925), homme politique radical et prix Nobel de la paix 1920, est le principal théoricien du **solidarisme**, doctrine qui domine la pensée sociale républicaine de la fin du XIXe au début du XXe siècle.

Dans son ouvrage fondateur *Solidarité* (1896), Bourgeois développe l'idée d'une "**dette sociale**" : chaque individu naît débiteur envers la société qui lui a transmis un patrimoine matériel et culturel (infrastructures, connaissances, institutions). Cette dette justifie que l'État prélève des impôts et organise la solidarité.

Les principes du solidarisme :

- Rejet de l'individualisme libéral pur : l'homme ne peut rien sans la société
- Dépassement de la charité chrétienne : la solidarité est un **devoir de justice**, non de générosité
- Légitimation de l'intervention étatique dans le social : l'État est le garant du "quasi-contrat" qui lie tous les citoyens
- Vision pragmatique et non révolutionnaire : réformes progressives plutôt que bouleversement total

Influence politique : Le solidarisme inspire de nombreuses lois sociales de la IIIe République : loi sur les accidents du travail (1898), assistance médicale gratuite (1893), retraites ouvrières (1910). Il légitime philosophiquement l'idée qu'une protection sociale n'est pas un "cadeau" mais un **droit** découlant de l'appartenance à la communauté nationale.

>> **Le catholicisme social : de Rerum Novarum à l'Action populaire**

L'encyclique Rerum Novarum (1891) du pape Léon XIII marque un tournant dans la position de l'Église catholique face à la "question sociale". Face à la montée du socialisme, l'Église propose sa propre vision de la justice sociale.

Les apports du catholicisme social à la pensée de la protection sociale :

1. **Le principe de subsidiarité** : les problèmes doivent être résolus au niveau le plus proche (famille, corporations professionnelles), l'État n'intervenant qu'en dernier recours. Ce principe influence le maintien des corps intermédiaires dans le système français.
2. **Le juste salaire** : tout travailleur a droit à un salaire suffisant pour faire vivre sa famille dignement. Cette idée justifie l'intervention dans les mécanismes du marché.
3. **La critique du libéralisme économique** : condamnation de l'exploitation des travailleurs et reconnaissance de la légitimité des associations ouvrières.

Figures françaises du catholicisme social :

- **Albert de Mun (1841-1914)** : député, fondateur des Cercles catholiques d'ouvriers. Il défend l'idée de corporations professionnelles organisant la protection sociale, alternative aux syndicats socialistes.
- **Marc Sangnier (1873-1950)** : fondateur du mouvement Le Sillon, il promeut une démocratie chrétienne sociale. Son influence se poursuit dans l'entre-deux-guerres avec la création de coopératives et mutuelles d'inspiration chrétienne.
- **Les Semaines sociales de France** (créées en 1904) : cycles de conférences annuels qui développent la doctrine sociale catholique. En 1930, la Semaine sociale de Marseille est consacrée à "L'assurance et l'assistance", contribuant au débat sur les assurances sociales.

>> Le socialisme et le communisme : vers la socialisation de la protection

Jean Jaurès (1859-1914) et le socialisme humaniste développent l'idée d'une "**République sociale**" où l'État garantirait à tous les citoyens la sécurité matérielle. Dans ses écrits, notamment dans *L'Armée nouvelle* (1911), Jaurès esquisse l'idée d'une solidarité nationale organisée.

Le socialisme réformiste de l'entre-deux-guerres porte plusieurs revendications :

- **Justin Godart (1871-1956)**, député radical-socialiste, rapporteur de la loi sur les assurances sociales. Il défend un système obligatoire géré paritairement (ouvriers-patrons), refusant à la fois le libéralisme pur et l'étatisation totale.
- **Léon Blum (1872-1950)** et le Front populaire (1936-1938) : bien que le Front populaire n'ait pas fondamentalement réformé les assurances sociales de 1930, il étend certaines protections et instaure les **congés payés**, affirmant le principe d'un droit social universel.

Le communisme et la vision soviétique :

Le Parti communiste français (PCF), fondé en 1920, se réfère au modèle soviétique où la protection sociale est entièrement étatisée et gratuite. **Ambroise Croizat (1901-1951)**, ouvrier métallurgiste devenu dirigeant de la CGT, développe une vision révolutionnaire :

- Gestion de la protection sociale par les organisations ouvrières
- Financement par l'État et les entreprises, sans cotisation ouvrière
- Extension à toute la population, y compris les non-travailleurs

Cette vision influencera fortement le programme du Conseil National de la Résistance et la création de la Sécurité sociale en 1945, où Croizat, devenu ministre du Travail, jouera un rôle central.

>> Les influences internationales dans l'entre-deux-guerres

Le Bureau International du Travail (BIT), créé en 1919 par le Traité de Versailles et basé à Genève, devient un laboratoire d'idées sur la protection sociale. Son premier directeur, le Français **Albert Thomas (1878-1932)**, socialiste réformiste, promeut l'harmonisation internationale des législations sociales.

Le BIT organise des conférences internationales, publie des études comparatives et diffuse les "meilleures pratiques". Les experts français y découvrent les systèmes britannique, allemand, scandinave, nourrissant le débat national.

Le rapport Beveridge (1942) au Royaume-Uni aura un impact considérable sur la réflexion française. William Beveridge propose un système **universel** de protection "du berceau à la tombe", financé par l'impôt plutôt que par les cotisations. Bien que le système français de 1945 ne suive pas entièrement ce modèle (il priviliege le financement par cotisations), l'ambition universaliste beveridgienne inspire fortement les concepteurs français.

>> La synthèse française : Pierre Laroque et l'universalisme par les cotisations

Pierre Laroque (1907-1997), haut fonctionnaire formé à l'école du solidarisme républicain, réfugié à Londres pendant la guerre, synthétise ces influences dans son projet de Sécurité sociale :

- Du **solidarisme** : l'idée d'une dette sociale justifiant la redistribution
- Du **catholicisme social** : le maintien des corps intermédiaires (gestion paritaire, non étatisation directe)
- Du **socialisme** : la vocation universelle et le refus de laisser la protection sociale au marché
- Du **communisme** : l'idée de généraliser progressivement à toute la population
- Du **modèle beveridgien** : l'ambition d'un système unifié et universel

Le système créé en 1945 reflète ce compromis français original : protection universelle dans son ambition, mais financée par les cotisations professionnelles (logique bismarckienne), gérée paritairement (ni par l'Etat, ni par le marché), et visant progressivement à couvrir toute la population.

III. La mise en oeuvre du modèle universaliste après la 2nde Guerre mondiale

A. L'influence du rapport Beveridge et le modèle anglais

Le modèle beveridgien naît au cœur de la Seconde Guerre mondiale, dans un Royaume-Uni traversé par les bombardements mais déterminé à repenser son avenir. C'est dans ce contexte que William Beveridge, économiste et haut fonctionnaire, remet en 1942 un rapport devenu fondateur. Il y revendique une rupture : l'Etat doit désormais assurer la protection de chacun, **non plus en fonction de son statut professionnel, mais au nom de son appartenance à la communauté nationale**. Là où les systèmes assurantiels comme celui de Bismarck reposent sur le travail et les cotisations, le modèle beveridgien entend bâtir une sécurité sociale universelle, financée par la solidarité nationale.

La logique du système repose sur une idée simple : garantir un minimum vital à l'ensemble de la population, « **du berceau à la tombe** ». Les prestations ne sont donc plus proportionnelles aux revenus ni conditionnées par le versement préalable de cotisations professionnelles ; elles sont identiques pour tous, pensées comme un socle que chacun peut compléter par l'épargne ou l'assurance privée. Dans cette architecture, la lutte contre la pauvreté devient la priorité. Les droits sociaux deviennent des droits civiques.

Cette vision universaliste se traduit institutionnellement par une unification des dispositifs de protection, avec un vaste service public couvrant à la fois la santé, les pensions et l'assistance. L'exemple le plus emblématique en est la **création du National Health Service (NHS) en 1948**, un système de santé entièrement financé par l'impôt et ouvert à tous sans distinction. Là où le modèle bismarckien multiplie les caisses professionnelles et les branches de risques, le modèle beveridgien privilégie une administration centralisée, cohérente et largement étatisée. L'objectif est de simplifier, d'universaliser et d'assurer l'égalité d'accès.

La **gouvernance** du système reflète cette philosophie : **l'État y occupe le premier rôle**. C'est lui qui définit les niveaux de prestations, qui lève l'impôt pour financer l'ensemble, qui planifie et régule les institutions. Le paritarisme, si caractéristique du modèle bismarckien, cède la place à une logique démocratique de service public, dans laquelle l'État est le garant de l'intérêt général. Cette centralisation permet une mise en œuvre uniforme, mais elle renforce également la dépendance du système aux choix budgétaires du pouvoir politique.

Cette ambition universaliste rencontre cependant plusieurs limites. En fixant les prestations à un niveau uniforme, le modèle peine parfois à répondre aux besoins différenciés des individus, en particulier pour les pensions de retraite, souvent critiquées pour leur caractère minimal. De même, le financement par l'impôt rend la protection sociale plus vulnérable aux fluctuations économiques et aux alternances politiques. Enfin, l'universalité ne supprime pas entièrement les inégalités sociales de santé ou d'accès aux services, qui peuvent persister malgré la gratuité.

Il n'en demeure pas moins que le modèle beveridgien a profondément transformé l'État social du XXe siècle. Il a ouvert la voie aux systèmes universels, inspirant de nombreux pays — en Scandinavie, notamment — et marquant durablement les débats sur la justice sociale. Sa force réside dans sa capacité à envisager la protection sociale non pas comme une réponse sectorielle à des risques particuliers, mais comme une composante essentielle de la citoyenneté moderne. Là où le bismarckisme valorise la solidarité professionnelle, le beveridgisme façonne une solidarité nationale.

B. La genèse pendant la Seconde Guerre mondiale

Le XX^e siècle, et plus encore la Seconde Guerre mondiale, marque une rupture profonde. Les sociétés éprouvées par la crise des années 1930 puis par la guerre réclament un nouvel équilibre social. La montée des injustices et des insécurités provoquée par les conflits donne naissance à des réflexions ambitieuses sur la manière de reconstruire

les nations.

Au Royaume-Uni, le rapport Beveridge de 1942 constitue l'une des grandes inspirations du Welfare State moderne.

En France, cette dynamique réformatrice est reprise dans un contexte particulier : la Résistance intérieure et la France libre réfléchissent à la refondation du pays au moment même où il est encore occupé. Le Programme du Conseil national de la Résistance, adopté en mars 1944, place au cœur de son projet la création d'une « sécurité sociale destinée à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence ». Il s'agit d'un véritable acte fondateur, non seulement politique mais moral : la fraternité républicaine devient principe de gouvernement.

Le Conseil national de la Résistance, créé le 27 mai 1943 à l'initiative de Charles de Gaulle et de Jean Moulin, se compose de seize représentants d'organisations clandestines : huit représentants des mouvements de résistance (quatre de zone nord, trois de zone sud et le Front national communiste), six représentants des partis politiques (communistes, socialistes, radicaux, démocrates-chrétiens, Alliance démocratique, Fédération républicaine) et deux représentants des organisations syndicales (CGT, CFTC).

Les différentes forces politiques qui composent le CNR, toutes unies dans la volonté de chasser l'occupant, restent cependant divisées sur le programme politique à adopter après la guerre. Un premier programme rédigé à Londres entre juillet et septembre 1943 est rejeté par le PCF et les partis de droite. À l'automne 1943, deux nouveaux programmes, signés par la CGT et par le Comité général d'Études, organe clandestin composé de neuf juristes, sont également rejetés.

Il faut attendre mars 1944 pour aboutir à un programme commun. À cette date, les rivalités au sein du CNR font place à un consensus relatif. Les discussions sont vives notamment au bureau du CNR, créé en septembre 1943 et présidé par le démocrate-chrétien Georges Bidault (1899 - 1983). Après de multiples changements, le CNR finit par approuver une série de réformes sociales et politiques sur la base du texte discuté entre Jacques Duclos (1896 - 1975) et Pierre Villon (1901 - 1981), représentant le Front national (FN), mouvement communiste clandestin.

Dans ce programme sont adoptés un plan de production et de nationalisations d'entreprises françaises, l'accès des travailleurs à la direction des entreprises et l'idée d'une « sécurité sociale » dont le CNR n'a nullement inventé le principe. Comme le souligne l'historienne Claire Andrieu : « les réformes économiques et sociales programmées par le CNR ne sont pas originales. Elles figurent dans la plupart des programmes des partis socialistes, du parti travailliste aux partis sociaux-démocrates suédois et norvégiens, et du parti socialiste belge aux SPD et SPÖ allemand et autrichien après 1945 ». C'est, aussi, comme le souligne l'historienne, un texte « conservateur par ses silences ». Ainsi, l'adoption du droit de vote des femmes n'y apparaît pas car les membres du CNR, institution exclusivement masculine, ont rejeté cette proposition.

Après son adoption, le 15 mars 1944, la diffusion de ce programme reste cependant limitée, y compris au sein des journaux clandestins des principaux mouvements de résistance dont des représentants siègent au CNR : Combat et Franc-Tireur, en citent seulement quelques extraits. L'édition zone sud du journal clandestin Libération le publie in extenso et en propose une édition petit-format intitulée *Les Jours heureux*.

Bien que certains aspects du programme aient été partiellement mis en œuvre après la Libération, « *Les Jours Heureux* » reste un texte fondateur, souvent invoqué comme référence pour défendre les valeurs de solidarité, de justice sociale et de service public. Il inspire encore aujourd'hui les débats sur la protection sociale, la laïcité et la démocratie économique.

« Un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État. » « *Ce plan devra comprendre : — l'extension et le perfectionnement des législations sociales existantes (assurances sociales, allocations familiales, retraite des vieux travailleurs, etc.) ; — l'institution d'une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours ; — la garantie d'un niveau de vie décent pour tous les travailleurs et leurs familles, par un système de salaires et d'allocations familiales suffisantes ; — l'institution d'une assurance chômage ; — l'institution d'une assurance maladie et maternité couvrant l'ensemble de la population ; — la création d'un service public de la santé, accessible à tous.* »

C. La mise en œuvre par le GPRF puis par la IVe république

Les acteurs principaux

Pierre Laroque, haut fonctionnaire rallié à la France Libre, joue un rôle central. Né en 1907, membre du Conseil d'État, il est exclu en 1940 par les lois antisémites de Vichy et rejoint Londres en 1943 où il découvre le plan Beveridge. Influencé par l'École du service public de Léon Duguit, il défend une vision progressiste de « démocratie sociale » : la solidarité doit naître de la participation des travailleurs

eux-mêmes à la gestion de leur protection sociale. Nommé directeur général des Assurances sociales et de la Mutualité en octobre 1944, il devient le principal architecte technique du système jusqu'en 1951, adaptant le modèle beveridgien au contexte français avec une gestion paritaire à prédominance ouvrière. Alexandre Parodi, ministre du Travail et de la Sécurité sociale dans le GPRF, soutient politiquement le projet et défend les ordonnances devant les instances gouvernementales.

Les syndicats, notamment la CGT très puissante à la Libération, participent activement aux discussions. **Ambroise Croizat**, ministre communiste du Travail de novembre 1945 à mai 1947, devient une figure majeure dans la consolidation du système. Né en 1901 dans une famille ouvrière savoyarde, cet ouvrier ajusteur-outilleur adhère au PCF dès 1920 et devient secrétaire général de la Fédération CGT des métaux en 1928. Emprisonné puis déporté en Algérie par Vichy pour son appartenance communiste, il est libéré en 1943 et participe à l'Assemblée consultative d'Alger avant d'être nommé ministre à la Libération. Les organisations patronales et les mutuelles existantes constituent des forces d'opposition ou de négociation, défendant leurs prérogatives face à l'unification envisagée.

Les grandes étapes législatives

Le cadre juridique du GPRF

Le processus démarre avec l'ordonnance du **4 octobre 1945**, texte fondateur qui crée la Sécurité sociale proprement dite. Cette ordonnance établit le principe d'une organisation unique couvrant l'ensemble de la population contre les principaux risques sociaux : maladie, vieillesse, maternité, invalidité, décès. Elle prévoit une gestion paritaire par les représentants des assurés et des employeurs, avec une prédominance des premiers.

L'ordonnance du **19 octobre 1945** complète le dispositif en organisant les caisses et les prestations familiales dans un cadre unifié. Ces textes sont pris sous le GPRF de De Gaulle, qui exerce alors le pouvoir législatif en l'absence d'assemblée élue.

Le pouvoir législatif du GPRF : Après la Libération, le Gouvernement provisoire de la République française détient le pouvoir législatif par ordonnances. L'ordonnance du 9 août 1944 proclame que la République n'a jamais cessé d'exister en droit, déclarant nuls tous les actes de Vichy. Le GPRF, considérant incarner la continuité républicaine légitime depuis Londres et Alger, gouverne sans parlement élu jusqu'en octobre 1945. Entre juin 1943 et août 1944, le CFLN puis le GPRF publient plus de 400 ordonnances qui ont force de loi. Une Assemblée consultative provisoire, composée de membres désignés et non élus, donne son avis mais ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Cette situation exceptionnelle permet au gouvernement d'adopter rapidement des réformes structurelles majeures sans être contraint par les négociations parlementaires, facilitant ainsi l'adoption des ordonnances sur la Sécurité sociale malgré les résistances de certains groupes d'intérêts.

La transition vers la IVe République

La loi du 22 mai 1946, votée sous la IVe République naissante, étend la couverture à de nouvelles catégories professionnelles et précise les modalités de fonctionnement. Elle marque la transition entre le pouvoir législatif du GPRF et celui de l'Assemblée constituante. En effet, le 21 octobre 1945, les Français approuvent par référendum (à 96%) l'élection d'une Assemblée constituante chargée d'élaborer une nouvelle constitution. Cette assemblée, élue le même jour, récupère le pouvoir législatif tandis que le GPRF conserve le pouvoir exécutif. La loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 organise ce partage des pouvoirs provisoire. Désormais, les textes sur la Sécurité sociale doivent être votés par l'Assemblée constituante, ce qui explique que la loi de mai 1946 ait un statut différent des ordonnances d'octobre 1945.

Les défis de la mise en œuvre

L'application concrète se heurte à plusieurs obstacles. Les régimes spéciaux existants (mines, chemins de fer, fonction publique) refusent leur intégration dans le régime général et obtiennent le maintien de leur autonomie. Cette exception au principe d'universalité constitue une première entorse au modèle idéal.

Les professions indépendantes (agriculteurs, artisans, commerçants) résistent également à leur inclusion obligatoire. Elles ne seront intégrées que progressivement, à partir des années 1960, constituant des régimes distincts plutôt qu'une véritable unification.

Si les mutualistes adhèrent aux grandes lignes du projet, ils rejettent en revanche le principe de la caisse unique impliquant la suppression de leurs caisses d'affinité. L'étatisme, la bureaucratisation et plus généralement la disparition pure et simple des œuvres sont particulièrement redoutés. D'abord opposés à la réforme, ils s'orientent rapidement vers un compromis. En février 1947, avec la " loi Morice ", la Mutualité reconnaît formellement la Sécurité sociale ; en contrepartie, elle obtient le droit de gérer certains de ses organismes. Les grandes mutuelles de la fonction publique (MGEN, MGPTT), récemment créées, mettent à profit ce droit délégataire, grâce à la loi du 9 avril 1947. Lors de son XIXe congrès national (Aix-les-Bains, 1948), le premier de l'après-guerre, la Mutualité fait le choix définitif de s'adapter au nouveau système et de se moderniser. À partir de 1967, elle s'engage sans réserve en faveur de la Sécurité sociale, au point de s'ériger en rempart d'un système de protection sociale porté à son plus haut niveau possible.