

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 15 décembre 2022 à 10h00
« Histoire de la retraite »

Document N° 5

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Aux origines du système français de retraite. La construction d'une solution politique au problème de la vieillesse ouvrière au tournant des XIXe et XXe siècles

Bruno Dumons et Gilles Pollet, Société contemporaine n° 24, 1995

Aux origines du système français de retraite. La construction d'une solution politique au problème de la vieillesse ouvrière au tournant des XIXe et XXe siècles

Monsieur Bruno Dumons, Monsieur Gilles Pollet

Citer ce document / Cite this document :

Dumons Bruno, Pollet Gilles. Aux origines du système français de retraite. La construction d'une solution politique au problème de la vieillesse ouvrière au tournant des XIXe et XXe siècles. In: Sociétés contemporaines N°24, 1995. L'invention des retraites. pp. 11-39;

doi : <https://doi.org/10.3406/socco.1995.1472>

https://www.persee.fr/doc/socco_1150-1944_1995_num_24_1_1472

Fichier pdf généré le 03/04/2018

Résumé

La loi des retraites ouvrières et paysannes (ROP du 5 avril 1910) inaugure une dynamique assurantielle à caractère obligatoire et une logique interventionniste en matière sociale qui préfigurent le futur État-Providence français. Cette législation particulière constitue toutefois l'aboutissement politique d'un long processus intellectuel et social qui a débuté au milieu du XIXe siècle. Ce dernier a permis l'institutionnalisation de la question de la vieillesse ouvrière en tant que problème politique puis sa légitimation comme catégorie d'intervention publique. Une fois la question inscrite sur l'agenda politique, les cadres intellectuels et pratiques d'exercice du «travail politique» guident et limitent tout à la fois les actions gouvernementales et législatives. Le processus de décision publique peut alors s'éclairer à travers la perception fine de la configuration des réseaux d'action publique et des coalitions d'acteurs qui concourent à l'affirmation d'une réponse politique spécifique au problème de la vieillesse ouvrière à la Belle Époque.

Abstract

The Act on the Old Age Pension Scheme for Industrial and Farm Workers (Loi sur les Retraites Ouvrières et paysannes, or «ROP», dated April 5, 1910), inaugurates a compulsory insurance dynamic and an interventionist logic in the social field, which prefigure the future French Welfare State. However, this particular legislation is also the political conclusion of a long intellectual and social process beginning in the mid nineteenth century which led to the problem of aged workers being institutionalised as a political question and legitimised as a field for public intervention. Once this was admitted, the intellectual and practical framework for «political work» both guided and fixed the limits of governmental action. In this paper, the process of public decision-making is analysed through a detailed examination of the public action networks and coalitions of actors which combined to produce a specific political solution to the problem of aged workers during the Belle Époque.



AUX ORIGINES DU SYSTÈME FRANÇAIS DE RETRAITE

LA CONSTRUCTION D'UNE SOLUTION POLITIQUE AU PROBLÈME DE LA VIEILLESSE OUVRIÈRE AU TOURNANT DES XIX^e ET XX^e SIÈCLES

RÉSUMÉ : *La loi des retraites ouvrières et paysannes (ROP du 5 avril 1910) inaugure une dynamique assurantielle à caractère obligatoire et une logique interventionniste en matière sociale qui préfigurent le futur État-Providence français. Cette législation particulière constitue toutefois l'aboutissement politique d'un long processus intellectuel et social qui a débuté au milieu du XIX^e siècle. Ce dernier a permis l'institutionnalisation de la question de la vieillesse ouvrière en tant que problème politique puis sa légitimation comme catégorie d'intervention publique. Une fois la question inscrite sur l'agenda politique, les cadres intellectuels et pratiques d'exercice du « travail politique » guident et limitent tout à la fois les actions gouvernementales et législatives. Le processus de décision publique peut alors s'éclairer à travers la perception fine de la configuration des réseaux d'action publique et des coalitions d'acteurs qui concourent à l'affirmation d'une réponse politique spécifique au problème de la vieillesse ouvrière à la Belle Époque.*

Dans le cadre de la structuration historique du système de protection sociale français, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP) du 5 avril 1910 marque une rupture fondamentale puisqu'elle représente la première législation d'assurance sociale à caractère obligatoire et non corporative. À travers elle, il s'agit en effet de constituer une pension de vieillesse obligatoire pour l'ensemble des salariés âgés situés au dessous d'un certain seuil de salaire, sans viser une corporation particulière comme cela avait été le cas auparavant avec les employés de l'État (1853), les mineurs (1894) ou les cheminots (1890 et 1909)¹. Cette retraite est obtenue à 65 puis 60 ans (1912), après trente années de versements qui s'effectuent dans les

1. Dans un souci libéral de respect du devoir d'épargne des individus, l'assurance-vieillesse obligatoire de 1910 couvre tous les salariés au-dessous de 3 000 francs de salaire annuels, les autres étant censés pouvoir épargner et se constituer un capital par eux-mêmes. Toutefois, les salariés gagnant de 3 000 à 5 000 francs ainsi que les non-salariés travaillant au plus avec un seul ouvrier ou avec des membres de leurs familles font partie des assurés facultatifs.

Sociétés Contemporaines (1995) n° 24 (p.11-39)



entreprises et sous l'autorité du patron. Le financement est tripartite, intégrant les cotisations des ouvriers, de l'employeur et une rente versée par l'État².

Ce premier régime général des salariés connaîtra un succès relatif, puisque l'arrêt de l'obligation et la guerre perturberont très fortement son fonctionnement³. Directement lié à l'activité salariée, il inaugure néanmoins une dynamique assurantielle à caractère obligatoire et une logique interventionniste en matière sociale qui tendent à devenir dominantes. Ainsi conçue et réalisée⁴, cette législation préfigure les assurances sociales mises en place en 1928-1930 puis continuées, avec quelques inflexions, jusqu'à nos jours à travers la Sécurité Sociale⁵. On peut donc s'interroger pour savoir comment s'est enclenché ce processus qui, de la fin du XIX^e siècle au milieu du XX^e, voit la France construire lentement et de manière sédimentaire un type de régime ensuite qualifié d'État-Providence⁶. Il s'agit également, à travers l'étude empirique de la genèse de la loi des ROP, d'aborder quelques problèmes centraux de l'analyse des politiques publiques. Ainsi, notre problématique s'articulera autour de trois questions essentielles : comment apparaît une question politique nouvelle et comment se trouve-t-elle inscrite sur l'agenda politique ? Quelle liberté d'action possèdent les gouvernants en matière d'innovation politique pour tenter de répondre à un problème nouvellement identifié ? Enfin comment s'organise le processus concret d'élaboration d'une politique publique et quels enseignements peut-on en tirer quant à l'analyse de la décision publique dans un secteur particulier ?

1. LA VIEILLESSE OUVRIÈRE : GENÈSE D'UNE CATÉGORIE D'INTERVENTION PUBLIQUE

Comprendre comment la question de la vieillesse ouvrière a été inscrite sur l'agenda politique de l'État français, puis y a occupé une place centrale dans les premières décennies de la Troisième République, impose de porter un regard rétrospectif sur les manières dont les scènes politiques nationale et internationale se sont saisies de cet objet. Il s'agit alors de questionner les raisons et les déterminants de

2. Les assurés facultatifs ne bénéficient pas de la rente annuelle de l'État (60 puis 100 francs qui s'ajoutent à la pension) mais d'une majoration annuelle de leurs propres versements à hauteur d'un tiers.
3. Pour une analyse détaillée de la mise en œuvre de la loi et de ses effets, cf. Dumons et Pollet, 1994, p. 384-406.
4. Par contraste, la loi sur les accidents du travail de 1898, qui est au centre de l'analyse de François Ewald, n'a finalement pas de caractère obligatoire, même si le principe a été un point âprement discuté lors des débats parlementaires (Ewald, 1986).
5. Malgré sa volonté de changement, la Sécurité Sociale française a échoué dans sa tentative de créer un système « à la Beveridge », universel, unique et uniforme. Les logiques corporatistes et les particularismes l'ont vite emporté pour finalement contraindre le législateur à rester dans le cadre rénové des assurances sociales. Sur ce point, cf. Kerschen, 1995.
6. À côté des analyses de sociologie historique (Jacques Donzelot, François Ewald, Pierre Rosanvallon), une telle approche ne se réduit plus à une histoire militante, en particulier ouvrière, mais constitue désormais un champ spécifique de l'histoire sociale et politique (Guillaume, 1993). On emploiera le terme État-Providence pour qualifier le type de régime politique qui s'impose définitivement après la seconde guerre mondiale et où les politiques sociales de redistribution deviennent prépondérantes. La notion date quant à elle du milieu du XIX^e siècle et a été créée par des opposants, libéraux ou conservateurs, à l'intervention de l'État dans le social.



Quand on réfléchit à ce type de problématique, une première idée simple vient à l'esprit. La vieillesse, et en particulier celle des ouvriers, serait apparue à un moment historique donné comme un « problème » et aurait suscité un intérêt des experts publics et des instances de gouvernement. Ce surgissement du problème de la vieillesse ouvrière pourrait s'expliquer par une augmentation du poids des personnes âgées dans la société, ce qui renvoie à une analyse démographique, ainsi que par une détérioration de leurs conditions de vie, conduisant à des questionnements de type économique et social. Dans une perspective très fonctionnelle, on aurait alors tendance à penser que l'État a identifié une question sociale nouvelle et a tenté, de manière rationnelle, d'y apporter des correctifs par des politiques appropriées. Cela suppose toutefois que la vieillesse ne posait pas problème avant que l'État ne s'en occupe ou bien que, si tel n'était pas le cas, ce dernier n'avait pas jugé utile, ou n'avait pas été forcé, de l'inscrire à son agenda.

Si le second type d'explication renvoie à la question de l'inscription politique des problèmes sociaux, le premier reste assez simpliste et s'expose à tomber dans le mythe de l'âge d'or. Ainsi, les sociétés traditionnelles auraient réservé un sort enviable à leurs vieux alors que les sociétés modernes et industrielles, en déstructurant les liens sociaux, apporteraient leur lot de calamités, frappant les plus faibles des individus, au premier rang desquelles on rangerait les populations ouvrières âgées. Des études célèbres d'historiens et de démographes ont déjà largement brisé ce que Peter Laslett a appelé « *le syndrome du monde que nous avons perdu* », et ont illustré la précarité et les difficultés d'existence des âgés dans les sociétés pré-industrielles (Laslett, 1976 ; Stearns, 1977)¹⁰. Par ailleurs, l'historienne américaine Jill Quadagno a brillamment démontré que, dans ces sociétés, la vénération pour la vieillesse était réservée à une élite en bonne santé mais que la vieillesse populaire, celle des pauvres et des humbles, était connotée très négativement et souvent assimilée à la misère, à la maladie et à la mort (Quadagno, 1982). Plus que l'aspect physique, il semble bien que ce soit la culture, la sagesse, l'expérience et la proximité avec les sphères du pouvoir qui qualifient le mieux cette gérontocratie (Pollet, 1990, p. 35-264).

On ne peut donc pas postuler une brutale et générale aggravation des conditions du dernier âge de la vie pour expliquer l'intervention étatique. On reste également sceptique lorsque l'on s'interroge sur le poids nouveau des populations âgées au cours du XIX^e siècle qui légitimerait une action publique en leur faveur. La France se caractérise en effet par une rupture démographique précoce qui est attestée dès la fin du XVII^e et le début du XVIII^e siècle (Dupaquier, 1979 et 1988 ; Bourdelais, 1993). La population française ayant connu un vieillissement général dont les conséquences sont perçues très tôt, le phénomène n'est donc pas nouveau et ne peut expliquer à lui seul l'intervention publique du début du XX^e siècle (Imhof, 1919). Naturellement, des facteurs contextuels, tels que la montée en puissance des thèses hygiénistes puis pasteurienues, le traumatisme de la défaite de 1870 et les discours sur la dégénérescence de la race française ainsi que sur la dépopulation qui l'accompagnent, constituent des éléments explicatifs importants. Ils permettent de comprendre une certaine psychose de l'affaiblissement congénital et la peur d'une

10. Pour le cas français, cf. Ariès, 1971.



représentations misérabilistes mêlées à des peurs sociales dont le vieil ouvrier, urbain, déraciné, paupérisé et usé par une vie de labeur, devient une figure emblématique. Identifiée à la question sociale, sa condition misérable et a-normale caractérise dans le débat public le destin de ces classes laborieuses, de plus en plus nombreuses, perçues comme dangereuses pour l'ordre social et révélatrices d'une certaine faillite de la société libérale (Chevalier, 1978)¹⁵.

Les programmes politiques de certains des principaux opposants à un système libéral, qu'ils soient républicains ou non (catholicisme social, radicalisme, socialisme), portent à partir du milieu du XIX^e siècle les traces explicites de l'inscription politique de ces revendications nouvelles pour la dignité et la sauvegarde des populations ouvrières âgées. Le Comité démocratique socialiste, vite dénommé « Comité montagnard », qui réunit socialistes et radicaux pour préparer les élections législatives d'avril 1849, mentionne dans son programme électoral la « *nécessaire création d'une institution de prévoyance pour les infirmes et les vieillards* ». En 1869, les retraites pour les travailleurs figurent déjà dans le célèbre programme de Belleville défendu par Gambetta et qui sera repris dans les années 1880 par les radicaux « intransigeants » emmenés par Clémenceau. Lors de cette même décennie, un parlementaire, issu des rangs opportunistes mais qui va vite devenir le porte-parole du socialisme français, monte à la tribune pour défendre la retraite des mineurs : il a pour nom Jean Jaurès. Dès juin 1866, la *Revue Socialiste*, organe du socialisme indépendant, proclamait d'ailleurs que « *l'admission des travailleurs à la retraite n'est pas seulement un droit absolument inaliénable, c'est une nécessité* ». Les catholiques sociaux ne sont pas en reste qui, avec Albert de Mun, M^{gr} Freppel, le vicomte de Bézizal et Charles Lecour-Grandmaison, proposent en 1886 une loi visant à protéger les ouvriers de la maladie et de la vieillesse (Dumons, Pollet, 1994). Les gouvernants eux-mêmes ne restent pas inactifs. Ils ne sont pas insensibles à la question de la vieillesse et de la précarisation ouvrières et tentent à travers plusieurs initiatives d'apporter des réponses qui restent toutefois compatibles avec leurs conceptions libérales. C'est bien comme cela que l'on doit comprendre les deux initiatives majeures des années 1850, l'une sous la Deuxième République avec la création d'une Caisse Nationale de Retraites (1850)¹⁶, l'autre au temps du Second Empire qui accorde un statut de faveur pour les sociétés de secours mutuels (1852)¹⁷.

15. Dès les années 1840, on voit émerger des projets de caisses de retraites ouvrières, par exemple : *Caisses des retraites en faveur des classes laborieuses des deux sexes. Mémoire présenté au ministère des Finances le 12 mars 1844, avec le cadre d'un projet de loi*, Paris, P. Dupont, 1847 ; Place C., *Projet de caisse de retraite pour les travailleurs des deux sexes des villes et des campagnes*, Paris, Brière, 1849. Cette assimilation entre misère et vieillesse reste prégnante jusqu'à la fin du XIX^e siècle comme le démontre le titre du projet du mutualiste Hippolyte Maze : Hippolyte Maze, *La lutte contre la misère. Caisses de retraites pour la vieillesse et associations de prévoyance mutuelles*, Paris, L. Cerf, 1883.
16. Elle prendra plus tard le titre de Caisse Nationale de Retraites pour la Vieillesse (CNRV) et subira d'importants remaniements en 1886 (Renard, 1992, p. 19).
17. Les sociétés « approuvées » et reconnues d'utilité publique, régies par le décret du 26 mars 1852, bénéficient de larges exemptions fiscales et de subventions moyennant un contrôle et une nomination de leurs présidents, souvent des notables locaux, par le biais des préfetures qui représentent l'État central.



temps. Tout d'abord avec la politique d'assistance, inaugurée au plan local et que l'État républicain va institutionnaliser et en partie étatiser, puis avec l'invention d'une politique d'assurance sociale à caractère obligatoire.

En effet, l'action sociale de la Troisième République va assumer l'héritage traditionnel de l'assistance et de l'hygiène publiques, valeurs qui restent dans leurs principes compatibles avec le credo libéral des républicains modérés : liberté, propriété et responsabilité individuelles, prévoyance par l'épargne, moralisation par le travail. Il s'agit d'asseoir socialement la « République opportuniste » en s'opposant aux forces conservatrices, et en particulier à l'Église catholique qui leur est associée, mais également en jugulant les luttes sociales et les revendications révolutionnaires. Néanmoins, on assiste parallèlement, à partir de la décennie 1890, à un bouleversement dans les représentations dominantes de la société française que le solidarisme rend possible et accompagne. On passe en effet d'une conception libérale du social dominante à une conception solidariste et donc interventionniste (Hayward, 1961 ; CURAPP, 1992). Cette idéologie, théorisée par le député radical Léon Bourgeois dans les années 1890 et acclimatée dans les faits d'abord par le biais de la politique assistantielle républicaine, reste compatible avec la conservation d'un cadre libéral du point de vue politique et économique. Du coup, à la notion centrale de responsabilité individuelle finissent par se substituer celles de responsabilité collective et de solidarité. Il s'agit alors de mettre en place, en plus de l'assistance publique, un système de prévention qui vise à « vacciner » les citoyens contre les maux sociaux qui sont devenus autant de risques, tout comme on les immunise contre les maladies. Le vaccin est alors figuré par la notion de prévoyance collective et individuelle, l'outil de vaccination étant représenté par la technique de l'assurance sociale (Ewald, 1986). Mais le paradoxe réside dans le fait que ce nouveau modèle assurantiel n'évacue pas pour autant le volet assistantiel déjà mis en place à partir des années 1890 et que les solidaristes développent tout en souhaitant sa prochaine inutilité. En ce sens, le couple formé par les législations de 1905 sur l'assistance aux vieillards et de 1910 sur les retraites ouvrières et payannes nous semble constituer le cœur de cet État social de type solidariste.

En 1905 justement, la séparation effective de l'Église et de l'État, qui entérine le processus de sécularisation de la société française, signifie l'effacement progressif d'une action sociale de l'État située au cœur d'un combat anticlérical. Le problème se déplace alors de l'intervention sociale de l'État, en faveur ici de la vieillesse ouvrière, désormais acquise et juridiquement légitimée, vers la question de l'obligation de l'affiliation et des cotisations ouvrières qui heurte beaucoup plus les sensibilités libérales ainsi que celles des syndicats ouvriers. Pour que cette assurance sociale obligatoire contre le risque-vieillesse devienne pensable et acceptable, il a fallu réaliser une véritable conversion intellectuelle que les républicains avancés et les radicaux ont structurée autour de la diffusion des thèses solidaristes et de leur réalisation concrète : la politique de prévoyance sociale, déclinée dans ses deux

seulement à l'extrême fin du XIX^e siècle et à la Belle Époque, sous l'influence en particulier de la mutualité. « En 1874, pour quelques trois millions d'ouvriers, il n'y avait guère que 2 200 cotisants au système ! » (Gueslin, 1992, p. 101). Les sociétés mutualistes dont l'essentiel de la clientèle est recrutée parmi la petite bourgeoisie et les classes moyennes, s'occupent au départ assez peu du problème de la retraite et se concentrent beaucoup plus sur le risque maladie et les questions de santé.



Ce nouveau contexte et cet horizon de sens de type interventionniste et solidariste pousse par ailleurs l'État français à se doter d'institutions publiques, le plus souvent consultatives, qui ont pour but de permettre la création de forums, de laboratoires et d'espaces de codification des politiques sociales (Topalov, à paraître). Ainsi, au sein du Conseil Supérieur du Travail créé en 1891, une de ses quatre sections — l'Office du Travail — consacre plusieurs études détaillées à la question des retraites ouvrières (Luciani, 1992). Grâce à des personnalités aussi différentes qu'Arthur Fontaine, Pierre du Maroussem, Lucien March et Fernand Pelloutier, l'autorité acquise par l'Office devient rapidement incontestée et permet de convaincre les milieux politiques de la nécessité d'une intervention législative dans ce domaine, mettant en particulier l'accent sur les avantages et les limites des institutions patronales. Animée par le courant de la « science sociale », cet organisme administratif engendre peu à peu le futur ministère du Travail institué en 1906. En son sein, le premier bureau de la direction de l'Assurance et de la Prévoyance Sociales traite des questions relatives aux retraites, en particulier de la préparation du projet gouvernemental pour le nouveau débat à la Chambre. C'est dire si la problématique solidariste et assurantielle a pénétré au plus profond de l'appareil d'État.

Reste toutefois à comprendre pourquoi l'assurance-retraite s'impose comme technologie politique et mode institutionnalisé de gestion de la vieillesse ouvrière. Cette notion de retraite reste en effet à la fin du XIX^e siècle fortement polysémique. Elle renvoie à la fois à l'idée de libéralité et de récompense pour services rendus mais dépend de plus en plus de l'ancienneté et tend à rompre avec l'assimilation traditionnelle à une simple prise en compte de l'incapacité de travail (Renard, 1992). Il s'agit en réalité d'une solution de prévoyance sociale qui a pu être déclinée de plusieurs manières et qui a ainsi su s'adapter successivement aux idées sociales des républicains modérés puis des radicaux au pouvoir. D'autre part, la technique assurantielle permet de la légitimer et lui donne un cadre intellectuel ainsi qu'un outil performant et rationnel. Enfin, n'oublions pas que l'idée de l'assurance tend à s'imposer au tournant du siècle comme une panacée, en particulier sous la pression des actuaires et des sociétés privées d'assureurs qui convoitent une part du marché de l'assurance ouvrière (Gibaud, 1992)²¹. Mais cet avènement de l'assurance-retraite qui bouleverse les conceptions libérales doit également beaucoup aux débats et aux exemples développés sur la scène internationale.

Du point de vue de la législation sociale, les experts français ont en effet conscience d'un certain retard à la fin du XIX^e siècle par rapport à leurs voisins européens²². Paradoxalement, dans un contexte d'émulation et de concurrence internationale avivée par l'expansionnisme colonial, et alors que triomphent dans toute l'Europe les théories libérales, les thèses interventionnistes, et en particulier l'assurance-vieillesse par la retraite, vont se trouver au centre d'une série de rencontres et de forums internationaux. Ces derniers vont légitimer et entériner cette « grande transformation » du point de vue des conceptions sociales qui se traduit par

21. L'assurance représente la seule référence, à la fois en termes intellectuel et technique, qui s'offre alors aux contemporains (Ewald, 1986).

22. Les experts sociaux sont bien conscients de ce retard et de la nécessité vitale pour leur régime de réaliser des législations sociales en direction des ouvriers. Ainsi, l'Office du Travail publie au tournant du siècle plusieurs enquêtes et rapports sur les systèmes allemand, autrichien, australien, néo-zélandais, etc.



L'idée de l'assurance sociale en matière de retraite s'est donc imposée, en l'espace de deux décennies, grâce à une multitude d'acteurs et d'espaces de médiation mais également dans un contexte de concurrence politique tant au plan national qu'international. Plébiscité, ou tout du moins devenu incontournable, ce mode spécifique de gestion de la vieillesse appelle maintenant une prise en charge étatique.

2. LES BASES ET LES LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE

La construction d'une image sociale assimilant la vieillesse ouvrière à un problème de société et les pressions politiques qui en résultent provoquent son inscription sur l'agenda politique. L'assurance-retraite obligatoire, solution imposée à travers un nouveau cadre de référence interventionniste et solidariste, constitue dorénavant pour les gouvernants une catégorie légitime de l'intervention publique et un cadre de référence intellectuel opératoire. Reste à comprendre ce qui peut alors servir de guide concret et imposer des limites pratiques à l'action gouvernementale et législative et quelles sont leurs marges de manœuvre et d'autonomie dans ce domaine.

2. 1. *L'ANTÉRIORITÉ DES INITIATIVES PUBLIQUES ET LE PHÉNOMÈNE D'APPRENTISSAGE SOCIAL*²⁴

Lorsque dès le début des années 1880 la question de la retraite ouvrière est inscrite sur l'agenda politique, cette dernière n'arrive pas en terrain vierge. Pendant les trois législatures que durent les débats, les initiatives fleurissent de tous côtés. Les pouvoirs publics sont d'autant plus enclins à traiter de ce problème qu'il entre dans le cadre de leurs prérogatives sociales traditionnelles et qu'ils bénéficient d'une antériorité d'initiatives qui leur donne ici une légitimité particulière basée sur une expérience séculaire. Ce passé social et cette aptitude gestionnaire en matière de retraite définissent les conditions de possibilité d'un tel débat qui du catégoriel veut déboucher sur des mesures touchant l'ensemble du monde ouvrier précarisé. Il porte également en lui-même, tout comme les autres législations sociales qui sont élaborées en parallèle à celle des ROP, les bases et les bornes des discussions et controverses à venir. L'État français possède déjà un riche et long acquis en matière de technologie politique visant à s'assurer la maîtrise de la gestion de systèmes de retraite. Ce n'est donc pas pour lui un domaine nouveau ni étranger puisque le régime des fonctionnaires a pu lui servir de modèle.

Avant le grand débat national autour des retraites ouvrières, les interventions de l'État dans le domaine de la vieillesse ont ainsi été dirigées vers ses propres personnels puis elles se sont orientées vers deux types de politiques, l'assistance et l'assurance. La première pratique, interne, est déjà identifiable dans l'administration et la marine royale du XVII^e siècle et vise à s'assurer la loyauté et la stabilité d'une

24. La notion d'apprentissage social a été mise en évidence afin de questionner la capacité d'initiative étatique. Hugh Heclø a le premier conceptualisé ce processus en étudiant les politiques publiques en Grande-Bretagne et en Suède (Heclø, 1974). Il insiste sur le poids des réalisations antérieures dans un même secteur et sur le rôle des experts et bureaucrates, relativisant ainsi l'influence des hommes politiques et des pressions de la société. Il s'agit donc d'une vision plus élitiste que pluraliste (Hall, 1993).



des pensions. Dans la décennie 1890, la pression syndicale²⁷, relayée au Parlement par certains députés-mineurs dont la figure emblématique demeure Jaurès, ainsi que plusieurs scandales financiers dus à des faillites engloutissant l'épargne-retraite des ouvriers, poussent le législateur à intervenir. La loi du 29 juin 1894 permet la constitution de retraites, avec des cotisations salariales et patronales obligatoires. Les caisses peuvent être à gestion patronale, mutualiste ou encore syndicale. L'État n'interfère nullement dans cette organisation, si ce n'est sous la forme d'une garantie des fonds. Par la suite, au vu des difficultés et des récriminations enregistrées, la loi de finances du 31 mars 1903 affecte de larges subventions annuelles pour majorer les pensions.

Par ailleurs, à la fin des années 1880, des faillites successives dans les secteurs métallurgique et bancaire mettent en évidence l'absence de garanties sérieuses de l'épargne ouvrière dans les caisses patronales. Elles sont à l'origine directe d'une nouvelle intervention du législateur dans la réglementation des fonds de pension des entreprises avec la loi de 1895 qui oblige les employeurs à déposer les sommes collectées dans des caisses agréées par l'administration et où la garantie de l'État s'impose. Le régime de concessions des compagnies de chemin de fer et l'activité des syndicats de cheminots ont également induit une intervention précoce du législateur qui s'oppose au caractère arbitraire de l'attribution des pensions. Statuts et règlements des caisses doivent subir une homologation dès 1890 et des pouvoirs coercitifs sont confiés à l'État en 1902 pour assurer la mise en ordre des systèmes. Toutefois, malgré les nombreux relais parlementaires et une intense pratique contractuelle, la proposition Berteaux-Jaurès, qui date de 1897, atteste des lenteurs de l'élaboration législative. Désireuse d'étendre la retraite obligatoire à tous les agents sans condition d'âge et après vingt-cinq années de service, il lui faut attendre la loi du 21 juillet 1909 pour en partie aboutir²⁸.

Enfin, sans revenir sur les incitations traditionnelles à la prévoyance individuelle (CNRV, Mutualité), on ne saurait envisager cette institutionnalisation des retraites ouvrières et paysannes sans évoquer sa complémentarité avec la loi du 5 avril 1905 (Renard, 1992). Cette législation d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, permet en effet de prendre en compte la situation des individus de plus de 70 ans à travers l'affirmation des concepts de solidarité et d'obligation. Ces derniers, ainsi que les malades, infirmes et incurables, bénéficient de l'hospitalisation gratuite ou d'une allocation mensuelle de 5 à 20 francs, soit de 60 à 240 francs annuels. Les dépenses occasionnées sont obligatoirement à la charge des communes, des bureaux de bienfaisance et des hospices qui y participent, de même que du département et de l'État si cela est nécessaire. Le service est organisé par le Conseil Général sous l'autorité du Préfet. Mais les communes sont ici une nouvelle fois largement mises à contribution et les hôpitaux gardent également un rôle important d'aide aux vieillards indigents, «...la distinction entre les valides et les non-valides, parmi

27. Il faut souligner le rôle innovant joué par les syndicats dans des secteurs liés à l'État et par la branche du syndicalisme réformiste. Ils ont beaucoup contribué à l'amélioration pragmatique des différents systèmes, celui des mineurs étant souvent érigé en modèle (Dumons, Pollet, 1994, p. 238-264).

28. Les caisses sont alors rigoureusement contrôlées par l'administration, les pensions uniformisées et obtenues après vingt-cinq années d'affiliation, à 50, 55 et 60 ans suivant les fonctions exercées. La loi est enfin améliorée en 1911.

lesquels on range les vieillards, reste donc essentielle. Elle devient un critère opératoire qui permet de distinguer ceux envers qui la collectivité est sans aucun doute débitrice de secours. » (Renard, 1992). En cela, elle laisse également la place à une législation d'assurance sociale obligatoire qui, désireuse d'intervenir en aval, représente une certaine modernité compatible avec la représentation d'un citoyen que l'on doit inciter à l'épargne forcée.

Les deux textes sont néanmoins discutés simultanément au Parlement à partir de 1902 et sous les législatures suivantes. La loi d'assistance, en discussion depuis 1889 au Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, ne gagne toutefois le Parlement qu'au début du siècle, alors que la question des retraites est régulièrement soumise aux députés depuis vingt ans déjà (proposition Nadaud en 1879). S'amorce ainsi le « *développement parallèle de deux projets politiques concurrents* » mais qui correspondent à des besoins concrets complémentaires (Renard, 1992). Lorsque la loi de finances pour 1908 modifie le régime de l'assistance aux vieillards, elle supprime, pour les septuagénaires, l'obligation d'établir leur incapacité de travail pour bénéficier de l'assistance publique. Il accorde ainsi à tout individu âgé de 70 ans, privé de ressources, le droit à une assistance en raison de son seul âge. On peut y voir le principe de la retraite pour tous, fondée sur l'âge, mais qui ne s'adresse en fait qu'aux privés de ressources. Assurance et assistance ne permettent-elles pas ainsi la réunion de deux dimensions essentielles, l'une idéaliste et l'autre pragmatique, de la synthèse républicaine-radical ? Mais l'État n'est pas le seul acteur à s'être illustré dans le domaine de la gestion de la vieillesse par la retraite et, lorsqu'il est décidé à intervenir de manière globale, il doit compter avec l'ensemble des réalisations de la société civile.

2. 2. L'ESPACE CONCURRENT DES RÉALISATIONS PRIVÉES ET SECTORIELLES

Même si l'État jouit d'une antériorité certaine dans le domaine, les acteurs sociaux ne sont en effet pas restés inactifs et ont aussi su faire preuve d'initiatives. S'ils ont pu se manifester à travers des discours, des logiques de pensée et finalement une lutte pour le pouvoir au sein de l'État et de la société (*social politics*), ils ont également développé des réalisations spécifiques qui sont autant de stratégies autonomes en vue de l'amélioration du bien-être des individus (*social policies*) ou pour toute autre raison qu'il reste à découvrir. L'ensemble de ces constructions discursives et de ces pratiques de protection sociale jouent donc un rôle sur la manière dont les pouvoirs publics vont pouvoir penser et envisager leur intervention.

À la fin du XIX^e siècle, les logiques et les initiatives patronales restent très diversifiées. Certains patrons n'ont pas réagi, partisans de la politique du « laissez-faire », d'autres se sont préoccupés de la situation matérielle de leurs personnels par la création et le développement d'institutions sociales afin de parer à leurs besoins journaliers et conjoncturels. Parmi ces dernières, la caisse de retraite s'affirme dans certains secteurs industriels comme un véritable mode de gestion de la vieillesse ouvrière. L'enquête industrielle commanditée par l'Office du Travail en 1895 et publiée en 1898 révèle que sur 296 797 établissements sondés, seuls 229 possèdent une caisse de retraite, affiliant 115 896 personnes sur 2 673 000 travailleurs, soit



4,35 % des effectifs considérés (Dumons, Pollet, 1993)²⁹. À l'image de la métallurgie et du textile qui comptent à eux seuls 60 % des personnels affiliés, de la chimie et de la verrerie qui émarginent pour un quart, la France des caisses patronales se confond avec celle de la grande industrie du début du siècle. Quant à leur gestion, la direction de l'entreprise en assure le plus souvent le contrôle total en dépit de la législation de 1895. La plus grande liberté règne dans le domaine de l'organisation de ces institutions privées où motivations philanthropiques et charitables s'interpénètrent avec les volontés de fixation et de gestion de la main d'œuvre d'un côté, de régulation du marché du travail et des prix de l'autre (Hau, 1995).

À la fin du siècle, le grand patronat se trouve pourtant confronté à un triple problème. Il lui faut gérer une main d'œuvre qui, puisqu'elle est stabilisée, doit maintenant passer toute sa vie de travail et même d'après-travail dans l'usine ou sous sa tutelle. D'autre part, le sous-équipement chronique en matière sociale et d'habitation pousse les patrons à développer une politique pour pallier les déficiences des pouvoirs publics. Enfin, la pression et l'organisation du mouvement ouvrier influent sur les comportements patronaux. À la Belle Époque, face à cette situation et devant les contraintes financières toujours plus pesantes, se développent une rationalisation des œuvres sociales ainsi qu'une lente évolution vers l'acceptation du projet gouvernemental de retraites ouvrières obligatoires. Imposées par l'État, intégrant des cotisations ouvrières obligatoires, ces dernières permettraient au patronat de la grande industrie de se désengager en partie d'un système à la gestion périlleuse pour se consacrer à d'autres secteurs (habitation, loisirs, sports,...). Il s'y soumet donc à condition de pouvoir, s'il le désire et grâce à l'autonomie dans la gestion des caisses, garder la maîtrise des fonds collectés et garantis par l'État. Il obtiendra d'ailleurs satisfaction sur ce point. De son côté, le petit et moyen patronat, au départ très réticent mais incapable de soutenir financièrement des caisses professionnelles, semble de moins en moins réservé vis-à-vis de la législation de 1910 qu'il espère voir s'étendre assez vite à tous les travailleurs, y compris à eux-mêmes.

De son côté, la Mutualité française, convertie à la République depuis la Charte de 1898, possède également une expérience et donc une légitimité dans la gestion des systèmes de retraites pour les travailleurs. Malgré le caractère aléatoire des renseignements concernant les sociétés libres, les statistiques officielles soulignent toutefois le peu de cotisants parmi les ouvriers³⁰. Par ailleurs, entre 1880 et 1913, et malgré une certaine progression à la Belle Époque, les fonds alloués aux retraites dans les sociétés approuvées ne représentent que 10 % environ de leurs dépenses générales. Cette proportion s'élève à 19 % pour les sociétés libres mais avec un chiffre absolu beaucoup plus bas (Dumons, Pollet, 1994, p. 355). Les mutualistes ne semblent pas tout à fait rompus aux subtilités et aux difficultés d'organisation et d'administration des régimes de retraites, d'autant qu'ils vont être échaudés par plusieurs faillites de sociétés imprudentes. La constitution de régimes impose en effet des calculs de type actuariel et une gestion financière sur un temps long que les mutualistes ont beaucoup de mal à maîtriser. Après avoir été le fer de lance de

29. Office du Travail, *Les Caisses patronales de retraite des établissements industriels*, Paris, Imprimerie Nationale, 1898.

30. Rapport de la commission de comptabilité statistique et financière des sociétés de secours mutuels de 1893 : *Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, juillet 1893, p. 273-280.

l'opposition libérale au projet gouvernemental des retraites obligatoires, ils vont pourtant tenter de récupérer la loi à leur profit. La mutualité subventionnée par l'État et incitant, par des déductions fiscales et des bonifications, les adhésions ouvrières, forme en effet pendant longtemps la référence ultime des libéraux. Elle leur semble permettre d'éviter l'institutionnalisation d'une législation à caractère obligatoire.

Craignant d'être finalement écartée du système que la législation organise, et sensible aux discours des élites politiques républicaines, la Mutualité française finit par soutenir le projet et entre dans un conflit interne que Bernard Gibaud a nommé « *les délices et poisons de l'obligation* » (Gibaud, p. 92 et sqq. ; Dumons, Pollet, 1994, p. 92-102 et 352-360). Malgré ses profondes divergences, elle est donc devenue entre 1880 et 1914 un formidable agent de propagande en faveur de l'idée de retraite mais également pour l'application de la loi des ROP qui la laisse pourtant insatisfaite et largement sous-employée³¹. Dernière étape de notre analyse, mais non la moindre, il nous faut maintenant comprendre comment cette politique publique de retraite s'est construite concrètement pour aboutir à la législation du 5 avril 1910³².

3. LA CONFIGURATION DES RÉSEAUX D'ACTION PUBLIQUE³³

Afin de saisir les conditions de la genèse de cette politique nationale de retraite et donner un éclairage sur la décision publique dans ce domaine, une rupture s'impose avec une vision monolithique et réifiante de l'Etat et du gouvernement. Il est en effet nécessaire de prendre en compte la structuration des relations entre l'appareil politico-administratif d'un côté — éclaté et émietté entre différents

31. Les caisses mutualistes qui sont autorisées à recevoir les cotisations de la législation des ROP resteront peu utilisées. Bien moins en tout cas que la CNRV, caisse d'État, qui récupérera plus de 90 % des comptes ouverts dans ce cadre (Dumons, Pollet, 1994, p. 467).

32. Les débats se sont prolongés sur trois législatures différentes (1898-1902 ; 1902-1906 ; 1906-1910). On s'intéressera ici en priorité à la dernière qui fut décisive. Un premier projet Guieysse à base obligatoire soumis en 1901, sous le ministère Waldeck-Rousseau, avait été repoussé à la suite d'une enquête parlementaire proposée par le député «rallié» Hyacinthe de Gailhard-Bancel qui avait révélé une majorité d'opposition au projet de loi, en particulier dans les organisations ouvrières. Le second projet est donc discuté à la Chambre du 5 au 11 juillet 1905, puis du 7 novembre au 23 février 1906. Il est alors voté par 501 voix contre 5. Après une enquête sénatoriale aux résultats moins pessimistes, le travail des commissions de la Chambre Haute et les propositions de modification du ministre du Travail Viviani, la commission sénatoriale adopte un autre projet, plus édulcoré. À partir de ce texte, les délibérations du Sénat en première lecture ont lieu du 4 novembre 1909 au 12 février 1910 et en seconde lecture du 7 au 22 mars 1910. Discutée une dernière fois à la Chambre du 26 au 31 mars 1910, la loi est adoptée et promulguée le 5 avril, dix-neuf jours seulement avant le premier tour des élections législatives (Hatzfeld, 1971, p. 59 et sqq.). Nous traiterons peu de la mise en œuvre de la législation mais resterons centrés sur le processus décisionnel. En ce qui concerne l'application de la loi des ROP, cf. Dumons, Pollet, 1994, p. 384-406.

33. Le terme «réseau d'action publique» est la traduction de la notion anglo-saxonne de «*policy-networks*». Un réseau social (*social network*) peut être défini de manière très globale comme un ensemble stabilisé de relations d'un type spécifique (par exemple de collaboration, de soutien, de conseil, de contrôle ou d'influence) entre un ensemble d'acteurs (Lazega, 1994). Par configuration, on entend, en référence au concept élaboré par Norbert Elias, un ensemble d'interactions et de tensions entre des acteurs interdépendants, éventuellement constitués en réseaux (Norbert Elias, 1991, p. 157).



centres de décisions et systèmes institutionnels — et les acteurs sociaux. Ces derniers sont eux-mêmes organisés en réseaux qui peuvent intégrer des groupes d'intérêt constitués et bénéficient de ressources qui leur permettent d'intervenir et de se faire représenter sur la scène politique ou plus directement au sein de l'appareil politico-administratif³⁴. Nous tenterons donc d'identifier la configuration des réseaux d'action publique ainsi que les coalitions d'acteurs qui ont joué un rôle moteur (ou de frein) dans ce processus et qui se sont illustrés à travers des scènes ou des forums de négociation et d'élaboration politiques et législatives³⁵. Apparaissent alors deux grandes configurations antagonistes :

— d'un côté, les opposants à la législation des retraites ouvrières et paysannes qui regroupaient la constellation libérale, les extrémistes et les adversaires de l'État bourgeois.

— de l'autre, les partisans du droit social et de l'intervention de l'État composés d'une nébuleuse réformatrice républicaine ainsi que des courants du catholicisme et du christianisme social.

Pour plus de clarté et de précision et sans négliger quelques nécessaires remontées historiques, nous analyserons en particulier la conjoncture critique qui mène du second projet Guieysse contenant l'obligation, soumis aux députés le 5 juillet 1905, jusqu'au vote définitif de la loi par le Parlement, le 31 mars 1910.

3. 1. *DES COALITIONS D'OPPOSANTS POLITIQUES « MARGINAUX » ET DES RÉSEAUX D'INTÉRÊT EN PERTE DE VITESSE*³⁶

Pour qu'elle soit possible, cette construction législative appuyée sur un changement majeur dans les représentations dominantes s'est nourrie des faibles ressources sur la scène politique de certains de ses adversaires ou de leur affaiblissement progressif et de leurs divisions. Ces opposants peuvent être rangés en deux blocs : d'un côté, les adversaires résolus de l'État républicain, et de l'autre, la constellation libérale ainsi que la famille républicaine modérée opposées à l'interventionnisme étatique. Rien *a priori* ne semble relier ces deux entités mais, paradoxalement, alors que les intérêts politiques des deux camps sont totalement divergents et qu'à l'intérieur même du premier groupe existent des univers inconciliables, la logique de leurs discours et de leurs actions vont les conduire sensiblement au même résultat.

34. Sur les groupes d'intérêt, cf. Offerlé, 1994.

35. En s'inspirant des travaux sur les *policy networks*, nous proposons de circonscrire, pour notre étude, simplement deux types de réseaux : d'une part, la communauté d'action publique (*policy community*), très stable, fortement hiérarchisée, institutionnalisée et liée au système politique qui compte un nombre limité de participants interdépendants, avec une forte intensité de relations, partageant enfin des représentations, des pratiques et des valeurs communes, en particulier politiques. D'autre part, les réseaux d'intérêt, instables, sans grande hiérarchisation, ni forte institutionnalisation, composés de nombreux acteurs organisés et en relation mais ayant simplement des intérêts communs (Marsh, Rhodes, 1992 ; Hassenteufel, 1995). Sur l'apport que constitue l'analyse en termes de réseaux pour l'étude des politiques publiques, cf. Le Galès, Thatcher, 1995. Sur la théorie des coalitions et la notion d'« *advocacy coalition* », soit littéralement « coalition en faveur d'une cause » cf. Sabatier, Jenkins-Smith, 1993.

36. Nous ne donnons dans cet article que les positions majoritaires au sein des différents réseaux. Pour le détail des rapports de force internes, cf. Dumons, Pollet, 1994. Toutes les données sur la représentation parlementaire sont tirées de Mayeur (1984). La Chambre des députés compte, en 1906, un peu moins de 590 élus.



dans le religieux (Dumons, 1995). De leur côté, monarchistes, nationalistes et néo-royalistes de l'Action Française optent en général pour une stratégie d'opposition qui oscille toutefois entre une adhésion sous condition, une grande indécision et un refus catégorique. En définitive, les adeptes de la solution charitable et les minorités qui composent cette opposition politique de droite restent marginalisés sur les scènes institutionnelles. Peu présents dans le champ social, si ce n'est par le biais des « syndicats jaunes », ils ne peuvent compter que sur une représentation parlementaire très étroite pour les nationalistes, encore présente bien que limitée à quelques bastions traditionnels pour les autres³⁹. Tel n'est pas le cas de la seconde coalition qui réunit l'ensemble des défenseurs du libéralisme et de la solution mutualiste.

Au centre de cette « convergence conflictuelle » (Hatzfeld, 1971) qui conduit des acteurs très divers à s'opposer à la loi des ROP émerge en effet la masse du continent libéral et anti-interventionniste. Les divers réseaux libéraux s'expriment sur de nombreuses scènes : politique, économique, sociale, universitaire, intellectuelle. On assiste toutefois à un affaiblissement progressif et relatif de leur influence dans tous ces secteurs à partir de la décennie 1890. Cette coalition plurielle mais assez homogène garde cependant une réelle capacité à nouer des liens avec les appareils gouvernementaux et législatifs et à y faire représenter ses intérêts qui passent le plus souvent par un plébiscite de la solution mutualiste. Directement relié à la mutualité, un réseau d'intérêt s'est en effet constitué autour du grand patronat et des associations professionnelles de la grande industrie. Mais la conversion stratégique des élites républicaines mutualistes à l'obligation finit d'affaiblir ce groupe de pression pourtant fortement établi et défendu au Sénat, où l'on trouve ce qu'il est convenu d'appeler des « sénateurs-mutualistes ». Ces « hommes-frontières », pour la plupart défenseurs d'une assurance à vocation marchande ou non-marchande, siègent parmi les républicains modérés, progressistes et ralliés de la Haute Chambre ainsi que dans une moindre mesure au Parlement (Gibaud, 1992, p. 79-85). La nouvelle configuration politique de la Belle Époque qui voit le triomphe des radicaux-solidaristes ainsi que la faiblesse et la gestion délicate des réalisations patronales et mutualistes ne permettent plus à ces acteurs et à leurs réseaux de s'opposer au vote d'une législation d'assurance sociale obligatoire en matière de retraite. Ils vont toutefois déployer une énergie considérable pour retarder le projet et l'amender fortement. Le rôle éminent des républicains modérés, défenseurs du libéralisme et de la solution de la prévoyance subsidiée, s'illustre ainsi en 1909 par la capacité de la commission sénatoriale à substituer au projet Guieysse, soutenu par le gouvernement radical, un texte de compromis proposé par l'un des leurs⁴⁰. Dans ce cadre, l'obligation est limitée et le taux de cotisation fortement réduit, de sorte que les adhérents à une société mutualiste cotisant pour la retraite et ceux ayant *« contracté un engagement pour l'achat ou la construction d'une habitation à bon marché, ou pour l'acquisition d'une petite propriété [...] pourront être autorisés à continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils seront*

39. Les nationalistes obtiennent 31 sièges aux élections législatives de 1906 alors que les conservateurs de tradition monarchiste en comptent encore 50.

40. Il s'agit d'Alcide Poirrier, ancien président de la Chambre de Commerce de Paris, sénateur républicain modéré de la Seine, président du groupe de l'Union Républicaine et rapporteur de la loi de 1898 sur les accidents du travail où l'obligation avait été finalement écartée.



cadre d'une société sécularisée. Ils se sont ainsi faits les apôtres d'une solution interventionniste et assurantielle qui intègre l'obligation. Cette dernière est également soutenue politiquement par d'autres coalitions d'acteurs et par des réseaux d'intérêt qui leur sont pourtant idéologiquement et politiquement très opposés. Ceux du réformisme syndical et socialiste, assez homogènes et bien représentés sur la scène politique et sociale, apportent en effet un soutien non négligeable à la législation proposée par le gouvernement. Soudés autour d'éminentes personnalités comme Jean Jaurès, Edouard Vaillant ou Albert Thomas, ils possèdent leurs propres programmes politiques qu'ils tentent de faire triompher et donc de légitimer. L'idée d'une République sociale et fraternelle guide leurs revendications en faveur d'une réorganisation de la société, soit par le biais d'une auto-émancipation de la classe ouvrière (Vaillant), soit dans le sens de la négociation et du compromis entre les classes sociales (Jaurès, Thomas), mais toujours à travers l'affirmation d'un droit ouvrier à la retraite. La coalition centrale qui tente de mener le jeu à sa guise doit donc compter avec des réseaux d'intérêts qui la soutiennent fortement tout en exerçant une pression sur ses orientations pour essayer de les rendre compatibles avec leurs propres convictions politiques.

Au cœur même du processus de décision figure donc une communauté d'action publique qui se décompose également en plusieurs cercles concentriques. Elle rassemble tout d'abord les acteurs gouvernementaux *stricto sensu* qui composent un champ institutionnel très homogène et fermé où les hommes du parti radical règnent en maître⁴⁴. Les ministres radicaux modérés et radicaux-socialistes se sont néanmoins adjoint les services de socialistes indépendants comme René Viviani et de certains républicains de gauche proches de l'Alliance Républicaine. Ce premier cercle comprend également des membres de la haute fonction publique placés au cœur de cabinets, commissions et institutions administratives incontournables : direction de la Mutualité au sein du ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale, office et ministère du Travail à partir de 1906⁴⁵. S'y agrègent des députés — et dans une moindre mesure des sénateurs — de même obédience, en particulier ceux qui travaillent au sein des diverses commissions sociales du Parlement (commission du travail de la Chambre des députés, commissions parlementaires et sénatoriales des retraites ouvrières). Y collaborent enfin de simples membres des partis politiques au pouvoir⁴⁶.

Tous ces acteurs travaillent et s'expriment à partir de quelques espaces majeurs de négociation et de légitimation : la scène gouvernementale d'abord, celles du Parlement ensuite, le forum institué par le parti radical enfin. Avant l'arrivée au pouvoir des radicaux, le premier projet Guieysse a été quant à lui pensé et amendé au sein même de la franc-maçonnerie, et plus précisément du Grand Orient de

44. Le gouvernement Clémenceau formé le 25 octobre 1906 parvient à gouverner presque trois ans. Il est renversé le 20 juillet 1909 et l'instabilité redevient la règle, mais le premier gouvernement Briand garde une partie de l'ancienne équipe gouvernementale (Mayeur, 1984, p. 214, 220-221).

45. Il faut ajouter le travail parlementaire des diverses commissions relatives aux questions financières et celui des hauts fonctionnaires du ministère des Finances.

46. Aux élections législatives de 1906, les républicains de gauche ont 90 élus, les radicaux 115, les radicaux-socialistes 132, soit au total une très large majorité de 337 députés sur près de 590.



La saisie du politique, en particulier par le biais de la construction de la loi, apparaît alors comme la traduction d'enjeux sociaux majeurs et de luttes de pouvoir ou d'influence. À travers ce débat pour l'élaboration législative s'illustrent des « habitus » de groupes qui structurent largement les discours et les pratiques des différents acteurs et réseaux concernés. Les logiques de ces derniers, soumises à des conflits et des tensions internes, n'apparaissent pas toujours très rationnelles mais restent globalement cohérentes du point de vue de chacun. En tout cas, le choix final qu'opère la loi entre différents projets n'est jamais neutre et aboutit à une solution de compromis qui matérialise la force et le pouvoir des différentes coalitions d'acteurs, c'est-à-dire leur capacité à se faire entendre, à influencer et à institutionnaliser leurs intérêts sur la scène politique mais également à les rendre représentatifs et légitimes. L'appareil politico-administratif ainsi que les structures institutionnelles révèlent aussi leurs potentialités d'interaction, sélectionnant les acteurs légitimes, jouant de filtres divers, soumettant les demandes aux procédures légales, les faisant entrer dans un cadre préétabli. Au bout du compte, plus que la victoire d'un modèle se dégage un compromis entre des propositions dont l'écho reste proportionnel à l'influence des groupes et coalitions considérés. Il apparaît donc des perdants et des gagnants de la législation. Ces derniers voient soit leur logique être finalement retenue, soit leurs sympathisants en tirer les principaux bénéfices. Au-delà des combats de valeurs et des luttes idéologiques, il existe des stratégies internes aux réseaux, des négociations et des compromis, des rapports de force et des ajustements divers entre acteurs mais également des alliances politiques et de circonstance conduisant à une forme de régulation politique qui mène à la prise de décision publique. Surtout, au sein de cette conjoncture critique, plusieurs temps montrent comment une même thématique — la retraite ouvrière — prend des sens divers et recouvrent des réalités fort différentes suivant les acteurs, même parmi ceux qui vont finir par se retrouver coalisés pour soutenir la législation.

Enfin, l'examen de la configuration globale permet de comprendre que les réseaux qui promeuvent le projet de retraite obligatoire sont les plus pourvus en ressources leur donnant un accès direct à la scène politique et à l'appareil gouvernemental, ce qui les rend incontournables. De leur côté, les catholiques sociaux, s'ils gardent une grande activité et un fort impact dans l'action sociale, sont marginalisés politiquement. En ce sens, ils ne jouent qu'un rôle de groupe de pression tout comme les socialistes jaressiens et les syndicalistes réformistes d'un côté, les adversaires de l'État bourgeois et les extrémistes d'un autre. La constellation libérale garde quant à elle, malgré son net déclin, des bastions importants, en particulier au Sénat. La presse politique, économique et syndicale, les revues et ouvrages spécialisés ainsi que les divers congrès et lieux de médiation comme le Musée Social possèdent également un rôle central dans la construction de l'espace de controverses. Mais au cœur du dispositif se tient cette « communauté d'action publique » avec ses scènes spécifiques où fusionnent des élites politiques et administratives radicales dont la puissance va assurer le succès d'un type particulier de projet⁵¹. Très homogène et relativement restreinte, elle est inscrite au cœur même

51. Dans la lente élaboration de la loi des ROP, les acteurs locaux (maires, préfets en particulier) qui vont pourtant jouer un rôle central dans la mise en œuvre semblent avoir été très peu associés à la



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARIÈS, P. 1971. *Histoire des populations françaises et de leurs attitudes devant la vie depuis le XVIII^e siècle*. Paris : Seuil (1^{re} édition 1948).
- BEC, C. 1994. *Assistance et République*. Paris : Éditions de l'Atelier.
- BOIS, J.P. 1994. *Histoire de la vieillesse*. Paris : PUF.
- BOURDELAIS, P. 1993. *L'Âge de la vieillesse*. Paris : Odile Jacob.
- BRANCIARD, M. 1982. *Syndicats et partis. Autonomie et indépendance, 1879-1947*, tome 1. Paris : Syros.
- CHARVOLIN, F. 1993. *L'Invention de l'environnement en France. Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine de la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement*. IEP Grenoble et Écoles des Mines de Paris.
- CHEVALIER, L. 1978. *Classes laborieuses et classes dangereuses*. Paris : LGF.
- CURAPP. 1992. *La Solidarité : un sentiment républicain ?* Paris : PUF.
- DAY, B. A. 1992. Representing aging and death in French culture. *French Historical Studies*, vol. 17, n° 3, p. 688-724.
- DONZELOT, J. 1984. *L'Invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris : Fayard.
- DREYFUS, M. 1995. Mutualité et organisations politiques et sociales internationales (1889-1939). *Vingtième Siècle*, octobre-décembre, p. 92-102.
- DUBOIS, V. 1994. *La Culture comme catégorie d'intervention publique. Genèses et mises en forme d'une politique*. IEP : Lyon.
- DUMONS, B. 1994. Protestantisme et État-Providence : le débat sur les retraites ouvrières en France (1880-1914). *Bulletin de la Société de l'Histoire du Protestantisme Français*, p. 35-51.
- DUMONS, B. 1995a. L'opposition catholique à l'État-Providence. Catholiques intransigeants et intégristes dans le débat sur les retraites ouvrières en France (1880-1914). *De la charité à l'action sociale : religion et société*. Paris : CTHS, p. 131-143.
- DUMONS, B. 1995b. Catholicisme français et État-Providence (1880-1950). *Lien Social et Politique*, « Généalogies de l'État-providence », printemps 1995, p. 79-88.
- DUMONS, B., POLLET, G. 1989. Les combats pour l'assurance-vieillesse en Europe au tournant du XX^e siècle. *Gérontologie et Société*, n° 49, p. 70-84.
- DUMONS, B., POLLET, G. 1993. Politiques de vieillesse et rationalisation dans l'entreprise : la gestion des vieux travailleurs en France au début du siècle. *Sociologie du Travail*, n° 3, p. 214-255.
- DUMONS, B., POLLET, G. 1994. *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*. Paris : Belin.
- DUMONS, B., POLLET, G. Élitisme du réformisme social et construction de l'État-Providence : la conversion des universitaires et des ingénieurs français (1880-1914), (à paraître).
- DUMONT, F. G., CHAUNU, P., LEGRAND, J., SAUVY, A. 1979. *La France ridée*. Paris : Hachette.

- DUPAQUIER, J. 1979. *La Population française aux XVII^e et XVIII^e siècles*. Paris : PUF.
- DUPAQUIER, J.(dir.). 1988. *Histoire de la population française*. Paris : PUF.
- ELIAS, N. 1991. *Qu'est-ce que la sociologie ?* La Tour d'Aigues : Édition de l'Aube. (1^{re} édition en allemand 1970).
- EWALD, F. 1986. *L'État providence*. Paris : Grasset.
- GENÈSES. 1993. L'identification. N° 13.
- FRIOT, B., COLIN, T., ABDELMOUMENE, A. 1995. L'originalité du système de protection sociale français. *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, p. 45-66.
- GAUDIN, J.-P. 1985. *L'Avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine*. Seyssel : Champvallon.
- GENET-DELABROIX, M.-C. 1992. *Art et État sous la Troisième République. Le système des Beaux-Arts 1870-1940*. Paris : Publications de la Sorbonne.
- GIBAUD, B. 1986 *De la mutualité à la Sécurité Sociale*. Paris : Éditions Ouvrières.
- GIBAUD, B. 1992. *L'Assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France (1850-1914)*. Rapport MIRE, Laboratoire d'études et de recherches sociales (LERS/IRTS), (Ronéo).
- GREGAREK, R. 1995. Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du XX^e siècle. *Vingtième Siècle*, octobre-décembre 1995, p. 103-118.
- GUESLIN, A. 1992. *L'État, l'économie et la société française. XIX^e-XX^e siècle*. Paris : Hachette.
- GUTTON, J. P. 1988. *Naissance du vieillard*. Paris : Aubier.
- GUILLAUME, P. 1993. *Histoire sociale de la France au XX^e siècle*. Paris : Masson.
- HAU, M. 1995. Traditions comportementales et capitalisme dynastique. Le cas des « grandes familles ». *Entreprises et Histoire*, septembre 1995, n° 9, p 43-59.
- HALL, P.A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the State. The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, April 1993, p. 275-296.
- HASSENTEUFEL, P. 1995. Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction. In LE GALÈS, P., THATCHER, M. (dir.), *Les Réseaux de politique publique : débat autour des « policy networks »*. Paris : L'Harmattan, p. 91-107.
- HATZFELD, H. 1971. *Du paupérisme à la sécurité sociale (1850-1940)*. Paris : Colin.
- HAYWARD, J. 1961. The official social philosophy of the French Third Republic : Léon Bourgeois and Solidarism. *International Review of Social History*, n° 6, p. 19-48.
- HECLO, H. 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven : Yale University Press.
- HORNE, J. 1995. Le Musée Social à l'origine : les métamorphoses d'une idée. *Le Mouvement Social*, n° 171, p. 47-69.
- IMHOF, A. E. 1979. *Le Vieillissement. Implications et conséquences de l'allongement de la vie humaine depuis le XVIII^e siècle*. Lyon : PUL.
- JOBERT, B. (dir.). 1995. *Le Tournant néo-libéral en Europe*. Paris : L'Harmattan.
- JULLIARD, J. 1988. *Autonomie ouvrière. Études sur le syndicalisme d'action directe*. Paris : Gallimard - Seuil.



- KERSCHEN, N. 1995. L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945. *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, p. 570-595.
- LACROIX, B., LAGROYE, J. (dir.). 1992. *Le Président de la République. Usages et genèse d'une institutions*. Paris : Presses de la FNSP.
- LASLETT, P. 1976. Societal development and aging. In R. BINSTOCK et E. SHANAS (Eds.). *Handbook of aging and the social sciences*. New York : Van Nostrand Reinhold.
- LAZEGA, E. 1994. Analyse de réseaux et sociologie des organisations. *Revue Française de sociologie*, XXXV, p. 293-320.
- LE GALÈS, P., THATCHER, M. 1995. *Les Réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*. Paris : L'Harmattan.
- LE MUSÉE SOCIAL EN SON TEMPS. Paris : Éditions de l'Atelier (à paraître).
- LUCIANI, J. (dir.). 1992. *Histoire de l'Office du Travail*. Paris : Syros.
- MANSFIELD, M., SALAIS, R., WHITESIDE, N. 1994. *Aux sources du chômage, 1880-1914*. Paris : Belin.
- MAREC, Y. 1993. Deux experts provinciaux en République : Paul Guieysse et Louis Ricard (fin XIX^e – début XX^e). In VOVELLE M. (Dir.). *Révolution et République. L'exception française*. Paris : Kimé.
- MARSH, D., RHODES, R. (eds.). 1992. *Policy networks in British government*. Oxford : Clarendon Press.
- MAYEUR, J. M. 1984. *La Vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*. Paris : Seuil.
- MERRIEN, F.-X. 1990. État et politique sociales : contribution à une théorie « néo-institutionnaliste ». *Sociologie du Travail*, n° 3, p. 267-294.
- NOIRIEL, G. 1986. *Les Ouvriers dans la société française, XIX^e-XX^e siècle*. Paris : Seuil.
- OFFERLÉ, M. 1994. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris : Montchrestien.
- POLANYI, K. 1983 *La Grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris : Gallimard (1^{re} édition anglaise en 1944).
- POLLET, G. 1990. *Les Retraites en France de 1880 à 1914. Naissance d'une politique sociale*. Thèse de doctorat, Université Lyon II.
- PROCACCI, G. 1993. *Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848*. Paris : Seuil.
- QUADAGNO, J. S. 1982. *Aging in early industrial society. Work, family and social policy in the 19th century England*. New York Academy Press.
- RENARD, D. 1992. Une vieillesse républicaine ? L'État et la protection sociale de la vieillesse, de l'assistance aux assurances sociales. *Sociétés Contemporaines*, n° 10, p. 9-22.
- RENARD, D. 1995. Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français. *Genèses*, n° 18, p. 30-46.
- ROSANVALLON, P. 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris : Seuil.
- ROSANVALLON, P. 1992. *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris : Gallimard.

