

Ino. A. 9841

346250

# LE PROBLÈME

DES

# Retraites Ouvrières

PAR

G. OLPHE-GALLIARD

Docteur en Droit



PARIS (VI<sup>e</sup>)

BLOUD & C<sup>ie</sup>, Editeurs

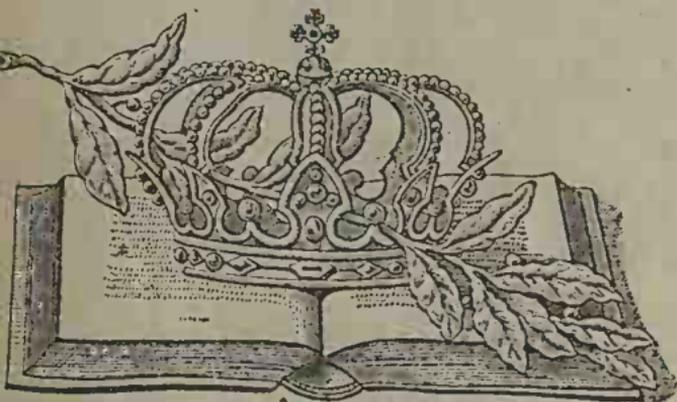
7, PLACE SAINT-SULPICE, 7

—  
1909

04106



BIBLIOTECA  
FVNDATIVNEI  
VNIVERSITARE  
CAROL I.



№ Curent 32703 Format

№ Inventar A. 9841 Anul

Sectia Depozit II Rastul

BUCURESTI

32403

OTA.....

CONTROL 1953

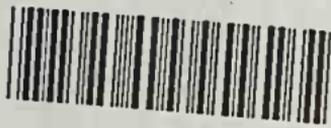
fe 11/07

1956

1961

J

B.C.U. Bucuresti



C36140

# LE PROBLÈME

des

## RETRAITES OUVRIÈRES

---

### CHAPITRE PREMIER

Impuissance des principes théoriques  
à résoudre le problème

---

Les retraites ouvrières constituent un des multiples problèmes dont se compose la question sociale, et dont le caractère propre est d'être toujours posés, et jamais résolus. C'est incontestablement l'un de ceux qui attirent le plus vivement l'attention des sociologues comme des législateurs de tous les pays, depuis un certain nombre d'années, et dont les intéressés réclament le plus instamment la solution : en France seulement, plus de cinquante propositions de lois soumises à la Chambre des députés, toutes les professions de foi des candidats (1), d'innombrables publications, témoignent à la fois de cette préoccupation et de la difficulté d'y satisfaire.

---

(1) J. Drake, député, « La Caisse nation. de prévoyance devant le Parlement », *Rev. polit. et parlem.*, t. II, p. 33.

Dès 1873, l'Assemblée nationale était saisie de pétitions réclamant la création d'une caisse de retraites ouvrières (1). M. Talandier, député de la Seine, proposa en 1873 d'assurer obligatoirement tout nouveau-né, par les soins des communes, à l'effet de lui procurer, à sa majorité, un capital de 1,000 francs, destiné à le préserver des risques de l'avenir; un impôt spécial sur les successions était consacré à couvrir les frais de cette assurance dotale. Le système proposé, en 1881, par M. Martin Nadaud, consistait dans l'assurance obligatoire de tout travailleur, moyennant une retenue de 5 0/0 sur son salaire, un versement égal du patron et une subvention de l'Etat : la participation de l'Etat, non moins que le caractère obligatoire, empêchèrent la Chambre d'adhérer à ce système, auquel elle s'est ralliée vingt-cinq années plus tard (2). Il est vrai que la proposition de MM. Waldeck-Rousseau et Laroche-Joubert, qui respectait le principe de la liberté dans l'assurance, n'obtenait pas plus de succès (3).

Ainsi, les premières propositions relatives à la question n'étaient pas les moins hardies et s'appuyaient sur des principes qui sont encore sérieusement contestés aujourd'hui : ce fait, singulier au premier abord, s'explique naturellement si l'on songe que les premiers défenseurs

---

(1) Rochetin, « Les différents projets de caisses de retraites », *Rev. polit. et parlem.*, p. 504-505.

(2) *Ibid.*, p. 506-508.

(3) Paul Imbert, *Les retraites des travailleurs*, 1905, p. 123.

des revendications ouvrières sont généralement des partisans des systèmes sociaux avancés. Les démocrates chrétiens ne restèrent pas non plus à l'écart de ce mouvement d'opinions : M. de Mun, M<sup>sr</sup> Freppel et plusieurs de leurs collègues de la Droite déposèrent, en 1886, une proposition consacrant le principe de l'assurance obligatoire : seulement, conformément aux idées chères à cette école, ils fondaient cette mutualité sur l'organisation professionnelle ou corporative et sur le groupement en caisses régionales. Ils se rencontraient d'ailleurs sur ce point avec M. Jaurès qui, la même année, soutenait un système analogue, mais se contentant d'imposer l'obligation lorsqu'elle serait réclamée par les trois cinquièmes des ouvriers (1).

A partir de 1890, on voit les propositions se multiplier, en même temps que l'ingéniosité à trouver de nouvelles formules et la ténacité à soutenir les anciennes. M. Laisant, le 18 janvier 1890, accordait aux travailleurs des pensions alimentées par les seules contributions patronales et par des impôts spéciaux. M. Bérard, le 27 mars, et M. Papelier, le 3 juin de la même année, se bornaient à allouer des subventions à tous les prévoyants volontaires, inaugurant le système de la liberté subsidiée. MM. Adam et Piérard, le 3 juin 1890, imaginaient une organisation générale de caisse de retraite, à laquelle

---

(1) Paul Imbert, *ibid.* — Vitali, *La question des retraites ouvrières*, 1906, p. 34.

l'adhésion des travailleurs restait facultative. La proposition de M. de Ramel, du 8 juillet, présumait cette adhésion, et alimentait, à l'aide d'une cotisation de 10 centimes par jour et d'une contribution égale des patrons, les retraites des travailleurs qui n'auraient pas manifesté expressément une intention contraire. Le projet Isambart et Goujon, du 21 mars 1891, comme celui de M. Constans, ministre de l'intérieur, en date du 6 juin, assurait tous les travailleurs par le moyen de versements obligatoires, de contributions des patrons et de subventions de l'Etat. La deuxième proposition de M. Papelier, du 30 décembre de la même année, organisait l'épargne facultative en vue des retraites, la caisse nationale recevant des dépôts volontaires, augmentés de subventions de l'Etat, et les tenant à la disposition des déposants (1).

Presque tous ces systèmes étaient basés sur la participation des intéressés. Celui de M. Lacôte, du 16 février 1892, remplaçait cette contribution par les versements de l'Etat et les produits de taxes spéciales, tandis que M. Raspail, reprenant une proposition de 1885, demandait les ressources nécessaires au produit de la vente des bijoux de la couronne. Le projet Chassaing, du 11 avril, assurait, grâce à un impôt sur les successions, une pension à tout travailleur âgé

---

(1) *Documents parlementaires*, n<sup>os</sup> 253, 497, 617, 618, 815, 1360, 1473, 1858.

de plus de 60 ans et jouissant d'un revenu inférieur à un taux déterminé (1).

Nous ne continuerons pas cette énumération, qui s'allongerait démesurément si nous voulions donner un aperçu, même rapide, des nombreuses propositions qui ont vu le jour dans les législatures suivantes. Aussi bien celles-ci se distinguent moins par la nouveauté des systèmes préconisés, — qui sont tous déjà représentés dans les propositions antérieures, — que par les divergences dans l'application : c'est ainsi que le système de la Commission de la Chambre de 1893 (2), comme ceux de 1896 (3), 1900 (4), 1901 (5), 1902 (6), 1904 (7) et 1906 (8), admettent l'organisation des retraites par une caisse nationale, par les sociétés patronales et de secours mutuels, la triple contribution des travailleurs, des patrons et de l'Etat, la garantie des pensions grâce au procédé de la capitalisation des versements, l'exclusion de la période transitoire et de l'invalidité, pour lesquelles un régime spécial est organisé. Seulement, tandis que les deux premiers ne visaient que les assurés volontaires, les autres consacraient

---

(1) *Documents parlementaires*, n° 1919, 2071. — Rochetin, *loc. cit.*, p. 514.

(2) Chambre des députés, *Documents parlementaires*, 11 fév. 1893, p. 6.

(3) *Ibid.*, 19 décembre 1896, n° 2183, p. 116.

(4) *Ibid.*, 9 mars 1900, n° 1502, p. 721.

(5) *Ibid.*, 14 mai 1901, n° 2333, p. 303.

(6) *Ibid.*, 31 janvier 1902, n° 2938, p. 113.

(7) *Ibid.*, 22 novembre 1904, n° 2083, p. 1187.

(8) *Ibid.*, 27 janvier, 14 février 1906, p. 393.

l'assurance obligatoire. L'âge de la retraite, fixé à 50 ans en 1893, est élevé à 60 ans en 1896, et à 65 ans en 1900. Tandis que, dans le premier projet de M. Guieysse (1893), la contribution de l'Etat était égale à celle des ouvriers, sous réserve d'un maximum de 1,000 francs par tête, et que celle des patrons prenait la forme d'un impôt de répartition proportionnel aux journées de travail, cette dernière, dans le projet de M. Audiffred (1896), est double de celle des travailleurs, et la charge de l'Etat consiste dans la majoration des pensions inférieures à 360 francs. Dans le premier, les rentes à liquider pendant les quinze premières années sont majorées jusqu'à 300 francs, dans le second, jusqu'à concurrence de 360 francs et du cinquième de la pension liquidée; le troisième distingue entre les travailleurs âgés de plus de 65 ans au moment du vote de la loi, auxquels on donne une pension de 100 francs, et ceux qui n'ont pas encore atteint cet âge, et dont la pension est majorée jusqu'à un maximum qui varie suivant le montant des versements effectués, etc. L'invalidité est tantôt secourue par une caisse spéciale, tantôt laissée au jeu normal de la liquidation anticipée, en y ajoutant une bonification dont le montant varie suivant les projets.

Ces quelques exemples, qu'on pourrait multiplier en passant en revue chacune des dispositions du système, montrent que les innovations, dans les travaux de la Commission de la

Chambre, ne dépassent pas un cercle restreint, et qu'en 1906 comme en 1893, le système auquel elle s'arrête n'est point renouvelé dans ses bases fondamentales : celles-ci consistent toujours dans l'assurance avec la triple cotisation de l'ouvrier, du patron et de l'Etat. De leur côté, les adversaires du projet soumis à la discussion ne formulent aucune proposition basée sur un principe nouveau, et les arguments invoqués dans un sens ou dans l'autre sont sensiblement les mêmes dans les débats les plus récents que dans ceux qui les ont précédés. Chacun conserve son opinion arrêtée d'avance au sujet de la nécessité d'une organisation générale des retraites ouvrières et du meilleur moyen de la réaliser : pour quelques rares esprits qu'une observation plus attentive des termes du problème a amenés à envisager celui-ci sous un point de vue opposé à celui qu'ils admettaient jusqu'alors (1), d'une

---

(1) « J'aimerais mieux que l'Etat ne vint pas imposer aux citoyens l'art de faire fructifier leurs économies et je préférerais ne recevoir de lui que des encouragements et de bons conseils. — Mais je m'incline devant la nécessité. Dès avant 65 ans, un homme peut quelquefois persévérer encore un peu dans un emploi depuis longtemps trouvé; mais s'il est déplacé ou ruiné, il ne trouve aucun emploi. — Je blâme sans doute l'imprévoyance. Mais je la trouve trop durement punie. Et ce n'est pas toujours l'imprévoyance, c'est trop souvent le mauvais destin qui est puni. J'admets donc la retraite organisée par l'Etat, l'économie imposée ». (Lettre de M. Denys Cochin à M. Millerand, président de la Commission, *Bull. du Congrès internat. des accid. du trav.*, 1905, p. 66-67). Parlant des résultats de la loi belge, qui encourage, à l'aide de subventions, la prévoyance volontaire, M. Siegfried conclut ainsi : « Quelle est la leçon qui ressort de cette expérience? C'est que

façon générale, on n'aperçoit aucune tendance vers la conciliation, et ces conversions sont exceptionnelles; les partisans de chaque système restent irréductiblement sur leurs positions; les études et les discussions, en se multipliant, au lieu d'éclairer le problème, semblent au contraire l'obscurcir et en rendre la solution plus éloignée.

Rien ne met mieux en relief cette difficulté de trouver une solution acceptable et de la réaliser, que l'attitude, plus hésitante encore que prudente, du Sénat à l'égard du projet de loi qui lui a été soumis par la Chambre des députés.

---

la faculté n'a pas donné des résultats complets. Elle a sans doute développé sérieusement les retraites, mais le mouvement tend plutôt à se ralentir, et, fait assez grave, beaucoup de ceux qui avaient commencé à prendre un livret n'ont pas continué leurs versements. — En Allemagne, au contraire, l'obligation a atteint son but et les résultats sont excellents, puisque l'immense majorité des ouvriers participe à la retraite. L'expérience faite dans ces deux pays est donc en faveur de l'obligation. — Sans doute, comme la plupart d'entre vous, messieurs, je préférerais la simple faculté et j'aimerais mieux la liberté... Je crois donc qu'il faut arriver à l'obligation » (Séance de la Chambre des députés, 21 novembre 1903). M. Ch. Benoist disait dans le même sens : « Si l'économie politique orthodoxe, à l'impossibilité transcendante, avait fait faillite, comme on l'a prétendu irrévérencieusement; si le patronage volontaire suivant les règles de Le Play apparaissait insuffisant; si la charité elle-même confessait ne pas suffire; s'il était acquis que la participation aux bénéfices, que la coopération, que la mutualité, tout en tenant leurs promesses, ne réussissaient pas à remplir tout leur objet, ne pourront faire tout ce qu'on voudrait en attendre;... dans ce cas, messieurs, il faudrait de toute nécessité et en toute justice que quelqu'un intervint; et ce quelqu'un ne saurait être autre que la personne morale et perpétuelle de la nation : l'Etat! » (Séance du 5 décembre).

Vingt années d'études, d'observations et de réflexions depuis que la question s'est posée sérieusement devant l'opinion, deux discussions devant l'autre Chambre, dont l'une ayant duré de longs mois, une enquête auprès des associations patronales et ouvrières, industrielles, commerciales, agricoles, et des Chambres de commerce, provoquant 2,380 réponses, l'expérience des nations étrangères qui ont essayé divers systèmes, des écrits innombrables sur la matière, n'ont pas paru suffisants aux membres de la Commission de la Haute-Assemblée pour se faire une opinion : saisie depuis près d'un an du projet de loi voté par la Chambre, cette Commission ouvrit une enquête, au mois de février 1907, auprès des institutions précitées, en y ajoutant les sociétés de secours mutuels. Depuis la clôture de cette enquête, dont les résultats ont été une reproduction de ceux de la précédente (1), c'est-à-dire depuis le mois de novembre de la même année, la question paraît s'être singulière-

---

(1) En 1901, 253 réponses ont été favorables au principe de l'obligation, et 1,718 en sens contraire ; en 1907, ces chiffres ont été respectivement de 3,480 et de 5,743. Comme en 1901, où les syndicats ouvriers avaient repoussé, à une majorité de 861 voix contre 76, toute retenue obligatoire sur leurs salaires, ces associations se sont prononcées dans le même sens par 751 voix contre 349. La seule indication nouvelle, et qui devrait être un sujet d'étonnement pour les adversaires de l'obligation, consiste dans le nombre relativement élevé des sociétés de secours mutuels qui sont favorables à ce principe, et qui dépasse le quart du nombre total des votants, soit 1,414 contre 4,014 (Cf. E. Rostand, *Journal des Débats* du 24 décembre 1907).

ment embrouillée : au mois de janvier 1908, la Commission sénatoriale s'apercevait des divergences existant entre les évaluations émanées du ministère des finances et celles qui avaient été établies par le ministère du travail, divergences que les ministres intéressés avaient d'ailleurs signalées eux-mêmes à la Commission, le 19 février 1907, et qui s'expliquent de reste dans une matière dont les principaux éléments sont hypothéliques; pour les faire cesser, le gouvernement, le 28 janvier 1908, se rallia à l'évaluation qui comportait les chiffres les plus élevés. Cette contradiction aplanie, une autre surgit fort opportunément dont la Commission s'empara : le 5 février, elle chargeait son président de déclarer au gouvernement que le chiffre forfaitaire de contribution de l'Etat admis par ce dernier ne s'accordait pas avec les charges inscrites dans le projet, et de lui demander de déposer un nouveau projet de loi. Après avoir reconnu, le 13 février, à la tribune du Sénat, la nécessité d'apporter des modifications au projet, le gouvernement, le 6 mars, devant l'autre assemblée, se déclarait prêt à renoncer à la fixation forfaitaire de la contribution de l'Etat; à cet effet, il s'est mis d'accord avec la Commission sénatoriale sur certaines modifications, consistant à exclure du bénéfice de la loi les fermiers, métayers, domestiques attachés à la personne, et les vieillards âgés de plus de 65 ans lors de la promulgation de la loi, et à élever à 65 ans l'âge de la retraite. Cet accord ne pré-

sage nullement toutefois une prochaine solution, et tout laisse à présumer que nous ne sommes pas près de voir un système, quel qu'il soit, adopté par cette assemblée et renvoyé devant la Chambre. Appelé à choisir entre deux propositions, dont l'une ne correspond évidemment pas aux besoins en jeu, et dont l'autre apparaît de plus en plus impraticable à mesure qu'elle cherche davantage à couvrir ceux-ci (1), le Sénat a suivi pendant longtemps la ligne de conduite de la neutralité et de l'abstention à l'égard d'une solution si difficile à atteindre, et ne l'abandonnera vraisemblablement pas sans résistance.

Cet aspect du problème apparaît aussi bien dans les pays étrangers. Plusieurs parmi eux semblent éprouver les mêmes hésitations que nos législateurs à adopter une solution : c'est ainsi qu'en Angleterre, où le Parlement discutait déjà la question en 1787, et où de nombreux projets ont été proposés depuis 1885, elle n'est guère plus avancée que chez nous. Quant à ceux qui s'y sont résolus, ils ne l'ont fait qu'à

---

(1) Nous verrons dans la suite que le système proposé au législateur français se limite arbitrairement à certaines catégories de bénéficiaires, réduit sa protection d'une façon mesquine aux travailleurs dont les versements n'ont pas pu atteindre un effet complet, à ceux qui sont atteints d'invalidité avant l'âge fixé pour l'entrée en jouissance de la retraite, et aux personnes à la charge des travailleurs qui sont victimes d'un décès prématuré. La Chambre des députés n'a pu étendre à ces diverses catégories le bénéfice de ces dispositions, si incomplètes soient-elles, qu'en augmentant les charges qui en résultent pour les finances publiques jusqu'à les rendre écrasantes pour ces dernières.

titre d'essai, comme en Belgique (1), ou apportent à leur œuvre des remaniements qui montrent que celle-ci n'est pas définitive ; l'exemple de l'Allemagne est probant à cet égard (2).

Le problème est-il donc insoluble ? parmi les systèmes proposés, y en a-t-il un qui réponde pleinement à ses termes ? ou bien faudrait-il renoncer à en chercher une solution générale applicable en tout pays et possédant une supériorité objective sur les autres qui ont été imaginées, en se bornant à consacrer la diversité qui s'est établie en fait entre celles qui sont adoptées suivant ce qu'on appelle le « génie propre » de chaque nation ? Pour arriver à connaître les réponses que comportent ces ques-

(1) L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 10 mai 1900 déclarait formellement que s'il était démontré par l'expérience que ce système ne fût pas suffisant et que l'obligation devint nécessaire, la loi serait modifiée en conséquence, et il semble bien que cette éventualité se vérifie de plus en plus (Arsandaux, *Les retraites ouvrières en Belgique*, 1903. — Compte rendu du deuxième Congrès nation. des retr. de vieillesse, dans la *Chronique du Musée social*, décembre 1905). En 1906, un mutualiste belge autorisé, écrivait : « Dans notre pays, bon nombre de mutualistes, tout en rendant hommage aux efforts et aux sacrifices des pouvoirs publics pour résoudre la question des pensions de retraites ouvrières par le système de la liberté subsidiée, restent partisans de l'obligation » (Tumelaire, *Rapport au Congrès de Milan*, 1906). Le 20 mars 1907, un chef d'industrie, M. Warocqué, a déposé à la Chambre des représentants un projet de loi en ce sens (*Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1907, p. 316).

(2) Nous verrons que la loi du 22 juin 1889 a été modifiée dans un sens très différent par celles du 13 juillet 1899 et du 30 juin 1900, et qu'elle ne laisse pas de donner encore de graves mécomptes.

tions, interrogeons les sociologues qui se sont occupés du sujet ; demandons aux libéraux quelles raisons leur imposent leur aversion pour les mesures de contrainte légale et leur préférence pour le système de la liberté subsidée, et à leurs adversaires, leur confiance à des degrés divers, dans l'action de l'Etat. Cet examen nous montrera comment ici, à la différence de ce qui se produit dans le domaine des sciences d'observation, les motifs qui s'imposent à la plupart des esprits sont en même temps ceux qui empêchent l'adhésion générale à une seule solution.

Les libéraux s'opposent à toute mesure de contrainte, parce qu'ils dénieient à l'Etat le droit d'intervenir dans une matière d'ordre privé : « Nous sommes contre l'obligation, disait M. Aynard dans un discours du 29 novembre 1903, tout simplement parce que nous sommes partisans de la liberté générale, de la liberté dans la prévoyance, comme partout ailleurs. Cette liberté de la prévoyance s'associe à la liberté du salaire de l'ouvrier, dont la loi veut disposer en partie par l'obligation du versement de l'ouvrier que vous traitez en mineur » (1). M. Paul Leroy-

---

(1) Dans son discours du 14 décembre, le même orateur se refusait à comprendre la solidarité nationale en dehors du domaine actuel des services publics : « Mais où je ne découvre plus la justice et la nécessité de l'impôt, c'est lorsque, sortant de ce but clair et défini, la loi, comme celle des retraites ouvrières, établit un impôt sur l'activité de chaque citoyen dans sa profession, dans son travail, dans sa conception de sa vie. Tel n'est point l'objet de l'impôt, qui, ainsi compris,

Beaulieu écrit de même (1) : « Voici un ouvrier agricole ; de quel droit l'État va-t-il l'obliger à lui verser ses petites épargnes annuelles pour les lui garder et les lui capitaliser jusqu'à 60 ans, alors que cet ouvrier agricole destinait peut-être ces économies à l'achat d'un champ, ou d'une chaumière, ou bien encore à l'acquisition de quelques instruments de travail pour se faire métayer, de quelque cheptel pour devenir fermier ? — Et, de même, pour un ouvrier d'industrie : de quel droit l'État va-t-il exiger de lui qu'il remette aux caisses publiques ses petites économies, alors que cet ouvrier compte peut-être sur elles pour s'établir à son compte et devenir un artisan, un ouvrier façonnier, un embryon de petit patron ? ». Si l'on concède que la société a le devoir de suppléer au défaut de prévoyance chez l'individu, c'est à la condition que ce devoir ne corresponde pas à un droit en faveur de l'intéressé : « C'est une obligation *morale* pour le patron de comprendre dans l'évaluation du coût de production les charges qu'il s'imposera volontairement en vue d'assurer l'avenir de son personnel ouvrier. D'autre part, s'il est juste que la société ait pitié des infortunes dont les victimes n'ont *pu* faire l'effort de prévoyance, si même elle peut étendre sa commiseration à celles qui n'ont pas *su* faire cet effort, ce n'est pas d'une créance des intéressés, mais

---

ne devient qu'oppression et intrusion dans ce qui est sacré, c'est-à-dire la vie et la liberté de l'individu ».

(1) *L'Economiste français*, 2 décembre 1905.

de la philanthropie du donateur que procèdent ces libéralités » (1).

C'est donc avant tout par une conséquence logique d'un principe supérieur des droits naturels respectifs de l'individu et de l'Etat, que l'on repousse, dans cette doctrine, les systèmes qui se basent sur l'intervention de ce dernier. Néanmoins, la liberté individuelle est souvent défendue sous une forme moins abstraite, la théorie de ce droit naturel paraissant maintenant, suivant l'expression de M. Aynard, « bien surannée, bien démodée » (2), et l'on en expose plus volontiers les conséquences sociales : « Ce système de retraites obligatoires, avec beaucoup d'institutions de même nature, tend à établir un *automatisme social*, qui risque, sinon d'étouffer le progrès, du moins de le ralentir et de l'atténuer. Il diminue, en outre, la valeur de l'échantillon humain » (3). « Nous croyons que dégagée du souci de la prévoyance et affranchie des conséquences de ses actes, la personnalité humaine perdra non seulement de sa dignité, mais de sa valeur morale et économique : elle deviendra un automate, qui n'aura plus besoin ni de prévoir, ni de s'efforcer, c'est-à-dire, en fin de compte, ni de penser ni de vouloir. — Ce sera une véritable déchéance de la personnalité

---

(1) M. Bellom, « L'assur. ouvr. à l'étranger », dans le *Bull. du Congrès intern. des accidents du travail*, 1902, p. 390.

(2) Discours du 29 novembre 1903.

(3) Paul Leroy-Beaulieu, *L'Economiste français* du 9 juillet 1904.

humaine ; elle sera suivie d'une déchéance économique et morale : l'individu tombé dans l'engourdissement perdra graduellement l'habitude de l'initiative » (1).

De telles prédictions, et les autres du même genre, échappent évidemment à toute contradiction : les résultats sociaux sur lesquels elles s'appuient ne sont pas des données concrètes de l'expérience, s'appliquant à des individus déterminés et réellement existants (2) ; ce sont de pures inductions de l'esprit, sur lesquelles la discussion ne saurait avoir aucune prise pour aboutir à une conclusion évidente pour toute intelligence qui n'en admet pas les prémisses théoriques. A n'envisager que le principe qui sert de fondement à cette opinion, nous ne voyons pas par quel argument de théorie pure on pourrait le détruire. Son évidence est certaine, si l'on accepte le concept du rôle de l'Etat qu'il suppose. Je dirai même plus : ce système répond si bien à une disposition naturelle de l'homme, que les socialistes eux-mêmes, qui ont cependant une notion bien différente des rapports de l'individu et de la société, se laissent aller parfois à

---

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *L'Economiste français*, 23 nov. 1905.  
— Cf. *ibid.*, 2 déc. 1905 ; Bellom, *op. cit.*, p. 394 et suiv.

(2) En fait, ces résultats se vérifient, nous le verrons, dans certains cas et dans une certaine mesure, mais la loi qu'on tire de ces observations cesse d'être vraie lorsqu'elle est dégagée des conditions dans lesquelles se trouvait le sujet observé : c'est pourquoi, dans la doctrine que nous citons, la conclusion qui précède est le fruit de la théorie, et non de l'observation des faits.

lui donner leur adhésion ; c'est ainsi que plusieurs organisations ouvrières, les Unions fédérales de triage et peignage, de filature et tissage de Tourcoing, la Chambre syndicale ouvrière de Bordeaux et du Sud-Ouest, ont déclaré, dans l'enquête parlementaire de 1901, que « le salaire de l'ouvrier est à lui ; l'Etat n'a pas le droit d'y toucher, même pour le forcer à épargner » (1).

En revanche, je ne vois pas non plus comment on pourrait réfuter la doctrine inverse qui admet l'intervention de l'Etat, et dont voici une formule claire et précise, exprimée en 1786 par un sociologue anglais (2) : « Il est aussi légitime d'exiger d'un homme sans fortune 10 fr. 80 par an afin de lui assurer des ressources dans les moments difficiles, que de lui faire payer 7 fr. 50 annuellement pour l'entretien des routes sur lesquelles il a rarement, sinon jamais, l'occasion de voyager ». Ce principe est invoqué notamment par les solidaristes, dont la doctrine peut se résumer en ces termes : « Nous naissons tous débiteurs les uns des autres. Je crois que nous n'avons pas le droit de nous considérer dans la vie comme des isolés, mais que nous sommes des associés nécessaires, et qu'il y a

(1) Il faut cependant noter que le principe de l'intangibilité du salaire, aux yeux des socialistes, est une conséquence, non de celui de la non-intervention de l'Etat, mais de l'insuffisance des salaires et de l'inégale répartition de la richesse.

(2) J. Acland, *A Plan for rendering the poor independant on public contribution* (Cité dans la *Réforme sociale*, 4<sup>e</sup> série, t. X, p. 483).



une grande société de secours mutuels entre humains, puisqu'il n'y en a pas un qui pourrait vivre si la société, à tous les instants, ne lui fournissait, sous les mille formes de la civilisation, les moyens de travailler et de produire, les moyens de penser et de vivre. En échange de ce service commun, il y a une dette de chacun de nous vis-à-vis de tous les autres » (1). « En nous invitant à respecter les contrats latents aussi bien que les contrats explicites, le solidarisme déplace et reporte au loin la borne de nos obligations. En nous rappelant que les individus ne sauraient que faire de leurs égales libertés, si préalablement ils ne s'étaient entr'aides, et n'avaient été aidés par la société, il nous découvre que la part imposable de nos biens et de notre activité est autrement étendue que nous ne le pensions. Averti par ces observations systématisées, l'homme de bien sait qu'en faisant le bien il règle une dette : la charité ne lui apparaît plus dès lors comme une vertu de luxe ; elle n'est plus seulement un don de soi, mais surtout une restitution de soi » (2). En conséquence, le principe de la solidarité implique « la contribution obligatoire de tous les associés aux dépenses inévitables entraînées par le fonctionnement des institutions qui servent à la conservation même de la société, à la garantie des droits individuels et à l'accomplissement

---

(1) Léon Bourgeois, *Ann. du Musée social*, 1902, p. 83.

(2) C. Bouglé, « L'évolution du solidarisme », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XXXV, p. 503.

des devoirs de solidarité » (1). Et l'une de ces dépenses nécessaires est celle qui a pour objet d'assurer à tous le minimum d'existence, la vie elle-même que la société doit à chacun de ses membres : « Le recours de la force commune est dû, pour garantir le minimum d'existence, à tout associé qui se trouve, d'une façon permanente, par suite de son âge ou de ses infirmités, dans l'impossibilité physique ou intellectuelle de se conserver par ses seules forces » (2). « L'assurance ouvrière obligatoire n'a-t-elle pas son origine dans les protestations de la conscience publique contre une législation qui permet de jeter à la rue, en abandonnant à l'assistance publique ou privée le soin de les faire vivre, des hommes qui, tant que leurs bras ont été robustes et le travail abondant, ont collaboré à la prospérité de l'industrie ? » (3). Tel est le principe qui a inspiré le projet voté par la Chambre des députés, ainsi qu'en témoignent les lignes suivantes du rapport de M. Guieysse : « Cette intervention est justifiée par l'inégale répartition des charges sociales entre les citoyens. Il est, en effet, indiscutable que les impôts, même directs, mais surtout les impôts indirects, sont relativement d'autant plus lourds pour les contribuables que leurs ressources sont plus

---

(1) L. Bourgeois, « Les applications de la solidarité sociale », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XXXI.

(2) *Ibid.*

(3) R. Jay, « L'assur. ouvr. et la solidar. dans l'industrie », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XLV, p. 456.

modestes ; de plus, les avantages ou les jouissances que retirent les citoyens des grandes institutions qui sont nécessaires à la prospérité de la nation et qui en font la gloire, sont bien différents suivant leurs conditions sociales » (1). C'est donc bien toujours un principe abstrait qui dicte les opinions qu'on vient de lire. Ce n'est plus celui du droit naturel de l'individu à la liberté de ses actes et à l'indépendance à l'égard de ses semblables : c'est celui du droit non moins naturel dérivant des services rendus. Lequel prime l'autre ?

L'embaras n'est pas moindre lorsqu'on envisage, toujours au point de vue de la théorie pure, la doctrine socialiste. Comment contester les principes énoncés dans les motifs suivants, formulés par le Congrès d'Amsterdam de 1904 (2) : « Considérant que dans la société capitaliste le salaire est en général si bas qu'il ne suffit qu'à peine aux nécessités de la vie du travailleur pendant sa période d'activité, de telle sorte qu'il tombe dans le besoin et la misère dès qu'il ne peut plus exercer sa force de travail, par suite de maladie, accident, invalidité, âge ou chômage, et l'ouvrière, en outre, par suite

---

(1) Il est intéressant de constater que le solidarisme tend de plus en plus à dépouiller son appareil exclusivement scientifique du début, pour devenir une philosophie, en s'adressant davantage aux aspirations vers la justice, le respect de la dignité individuelle et la vie supérieure sans lesquelles le fait matériel ne peut s'imposer à la conscience et à la volonté. Voy. l'article précité de M. Bouglé).

(2) Cité par M. Vaillant à la Chambre, le 10 juill. 1905.

de grossesse et de maternité. — Considérant, de plus, que tout homme ayant droit à l'existence et que la société ayant intérêt à la préservation de la force de travail, des institutions doivent être créées qui empêchent le besoin des travailleurs et la perte de leur force de travail ». Les socialistes demandent donc l'institution d'un système national de pensions de vieillesse, s'appliquant à tous les citoyens, suffisant pour remplacer le salaire et alimenté, non par des cotisations, mais par l'impôt : c'est ce qu'exprime notamment (1) la motion votée par le Congrès de Lyon, en septembre 1901 : « Le Conseil de la Confédération générale du travail déclare : 1° que le premier devoir d'un gouvernement démocratique est d'assurer l'existence des travailleurs des deux sexes, âgés ou dans l'incapacité de travailler; 2° que le projet actuellement en discussion à la Chambre ne saurait, en aucune façon, donner satisfaction aux légitimes aspirations du prolétariat, en raison des charges qu'il fait peser sur ce dernier; 3° qu'il y a lieu de repousser, étant donnée l'insuffisance générale des salaires, tout projet basé sur les cotisations ouvrières et patronales;... 5° laisse aux législa-

---

(1) Les mêmes demandes sont formulées par le Congrès des mineurs de Lens, le 29 sept. 1901, par les Congrès des trade-unions de septembre 1901, 1902 et 1907, etc. Voy. aussi les divers projets de loi émanés des députés socialistes, et la plupart des réponses envoyées aux questionnaires de 1901 et de 1907 par les associations ouvrières. On sait, en effet, que ces réponses sont plutôt dirigées contre les prélèvements sur les salaires que contre l'assurance obligatoire.

teurs le soin de trouver les ressources nécessaires pour instituer les retraites ouvrières, et attend le dépôt d'un autre projet de loi pour se prononcer à nouveau ». Ce dernier paragraphe montre bien la nature exclusivement théorique de ces déclarations, ainsi que le constatait M. Gérault-Richard dans la *Petite République*; la tendance à s'abstraire du concret pour se cantonner dans l'abstrait, est d'ailleurs le caractère dominant des socialistes français (1) : qu'il s'agisse du socialisme du Parti Ouvrier, de celui de la Confédération générale du travail ou de celui des démocrates chrétiens, c'est, avant tout, un système philosophique, dont la base

---

(1) Ce trait est sensible quand on compare l'ouvrier français avec l'ouvrier anglais, par exemple au Congrès des mineurs de Londres (mai 1901), composé en majorité de ces derniers : « Ces *gentlemen* suivaient avec calme, en vieux parlementaires, les débats que présidait souvent un étranger... Quant aux Belges et aux Français, ils étaient peu nombreux, mais actifs; ils constituaient l'extrême gauche de ce Congrès ». La motion présentée par eux tendait à obtenir un supplément de pension sans augmentation des versements ouvriers, et la liquidation sans condition d'âge; elle fut repoussée par les Anglais pour des raisons d'ordre pratique, par crainte de voir des prétentions excessives soulever des résistances qui les feraient échouer (cf. *Musée social*, août 1901; L. de Seilhac, *Rev. polit. et parlam.*, t. XXX, p. 615). A noter également que les socialistes allemands ont commencé par refuser de voter la loi de 1889, dont ils jugeaient les avantages insuffisants, mais ont changé de tactique à l'occasion du vote de la loi de 1899 (Bellom, *loc. cit.*, p. 403). A l'inverse, les délégués des *trade-unions* anglaises, en septembre 1907, ont émis un vœu semblable à celui des socialistes français, s'en remettant au gouvernement du soin de trouver les ressources nécessaires au service des pensions.

fondamentale est le principe de la justice supérieure, qui doit présider à l'organisation sociale.

Ainsi, à quelque parti que nous nous adressions, partout nous rencontrons, à la base du système admis, un principe philosophique qui l'explique et le détermine comme une conséquence logique et nécessaire. On comprend, dès lors, la difficulté, et même l'impossibilité de voir ces différentes opinions se résoudre en une même conclusion. Alors que, dans le domaine des sciences physiques ou naturelles, l'opération de l'esprit qui aboutit à la formule de la loi s'exerce sur une réalité objective au sujet de laquelle l'interprétation peut sans doute donner lieu à discussion, mais dont l'existence n'est pas contestée, et que ne contredit aucune autre observation, le fondement des opinions dont il s'agit ici est une théorie abstraite à laquelle l'adhésion de l'esprit ne peut être déterminée que par des circonstances toutes personnelles et subjectives. On ne voit pas comment dans ces conditions l'accord pourrait se faire, dans un domaine où la position de chacun est conditionnée d'une façon aussi diverse : si l'adhésion à tel ou tel système dépend de la conception que l'on professe à l'égard des droits de l'individu ou de ceux de l'État, ou de l'idée de justice, ou de tout autre principe philosophique, comme ce dernier est lui-même le fruit de tendances propres à la conscience de chacun, et ne correspond nécessairement à aucune réalité extérieure à celle-ci, il y a des chances pour que la contra-

diction et la discussion, au lieu de modifier ces tendances, les fortifient; l'élément extérieur aux individus et capable de les départir fait ici défaut.

Le seul moyen d'aboutir à une solution qui s'impose à l'opinion d'autrui consiste donc à suivre le procédé inverse du précédent, celui qui est employé dans les sciences dont on parlait il y a un instant, et qui consiste dans l'observation directe des faits. Or, pour qui se place sur ce terrain, les principes théoriques perdent singulièrement de leur autorité. Que peut peser celui de la liberté individuelle à côté de la masse des travailleurs qui, en fait, sont condamnés à une vieillesse misérable? Cette liberté, pour beaucoup d'entre eux, est-elle autre chose que la liberté de mourir de faim? Si l'incertitude du lendemain et l'obligation de la prévoyance personnelle est un stimulant nécessaire, en l'absence duquel tout progrès social serait arrêté, combien de travailleurs sont incapables de réaliser l'effort que supposent ces objectifs! Les doctrines libérales et socialistes sont ou également vraies ou également dangereuses, suivant les cas dans lesquels elles trouvent leur application pratique. Le problème ne saurait consister à discuter les mérites intrinsèques des unes par rapport aux autres : posé en ces termes, il est insoluble. Il est nécessaire de se demander avant tout quels en sont les éléments réels, dans quelles conditions de la vie sociale le besoin signalé se manifeste, quelles sont les catégories d'individus

à l'égard desquels un système déterminé peut produire des effets salutaires, quelles sont les lois naturelles du fonctionnement de celui-ci. Une telle méthode, à la différence de la première, est essentiellement féconde, car la solution n'est plus personnelle à l'observateur : elle découle d'elle-même des faits observés; elle consacre une réalité objective; elle s'impose à tout esprit dégagé de parti pris et réservant son jugement sur les rapports des hommes et des choses. On voit dans quel état d'âme il importe de se placer si l'on veut arriver à un résultat scientifique : il n'implique aucune abdication de l'autonomie de l'individu, dont la liberté vis-à-vis de la solution qu'il donnera à sa propre direction n'est nullement atteinte par le fait qu'il connaît les répercussions naturelles de ses actes et du milieu qui agit sur lui; il exige seulement un souci exclusif de chercher la vérité et de lui obéir avec la sereine confiance que la solution qu'elle indiquera, quelle qu'elle soit, sera la meilleure.

C'est dans cet esprit, et avec cette méthode, que nous nous proposons d'étudier le problème des retraites ouvrières qui, posé en ces termes, est encore aujourd'hui un champ nouveau à explorer. Conformément à une saine méthode d'investigation scientifique, nous procéderons du connu à l'inconnu, et par ordre de complexité croissante. Nous commencerons par rechercher si la question se trouve déjà pratiquement résolue à l'aide de la seule action des intéressés, —

qui est évidemment la solution la plus simple et à laquelle on devrait s'arrêter si elle était suffisante; — examinant les cas dans lesquels cette solution a été appliquée de la façon la plus satisfaisante, nous nous demanderons quelles sont les conditions qui ont assuré son fonctionnement; et la connaissance de ces conditions nous permettra de reconnaître dans quels cas l'adoption du même procédé est possible, là où ces conditions se reproduisent, et dans quels cas elle ne l'est pas, par suite de l'absence de ces dernières. Passant, de là, aux groupements sociaux qui rentrent dans cette deuxième catégorie, nous aurons à les classer dans l'ordre où ils s'éloignent le plus des caractères spécifiques du premier. Leur étude nous fournira une contre-épreuve de la précédente par l'observation des résultats produits dans des conditions différentes. En outre, nous observerons ainsi dans leurs résultats pratiques l'action des pouvoirs publics et l'efficacité des systèmes qui amènent l'intervention de l'Etat: l'examen des faits nous montrera quelles sont les conditions de fonctionnement de ces divers systèmes; nous serons ainsi en mesure de juger, telles conditions existant en fait dans un milieu déterminé, quel est, parmi ceux-ci, celui dont le fonctionnement est possible tout en répondant aux besoins en jeu. C'est par l'examen de la solution qui répond le mieux à ces conditions, telles qu'elles se présentent dans les sociétés industrielles modernes, que nous terminerons. Dans cette partie de

notre étude, l'intérêt qu'offre, pour des lecteurs français, l'examen de ce qui se rattache à notre propre pays, nous retiendra plus longtemps sur les solutions qui y sont proposées ou expérimentées. Loin de viser, d'ailleurs, au mérite de la documentation pour elle-même, nous nous attacherons à ne retenir, des divers sujets qui viendront se ranger sous notre analyse, que ce qui sera propre à dégager la solution cherchée.

---

## CHAPITRE II

### L'initiative privée aux Etats-Unis

---

L'Amérique est le pays classique de la liberté et de l'initiative individuelle. Doué des qualités d'énergie et de confiance dans ses propres forces qu'exige le développement d'une civilisation intense dans des pays neufs, le travailleur américain n'a pas senti le besoin de s'appuyer sur l'aide extérieure des pouvoirs publics (1). C'est donc bien dans ce pays que nous trouverons l'action de ces derniers réduite au minimum dans tous les domaines de l'activité individuelle et, en particulier, dans celui qui nous occupe.

Il importe de noter que cette abstention du législateur ne procède pas d'une théorie abstraite au sujet de la liberté de l'individu et de ses rapports avec l'Etat : dans ce pays, où cette indépendance est poussée jusqu'aux limites extrêmes, elle ne s'oppose pas, en principe, à l'intervention de la loi. Peu de législations contiennent des dispositions aussi complètes en matière de salubrité publique et d'hygiène industrielle, et ces réglementations sont acceptées par

---

(1) L'abstention des Américains d'origine à l'égard de la direction des affaires publiques explique en partie la corruption qui caractérise les administrations dans ce pays (De Rousiers, *La vie américaine*, II, p. 180 et suiv.).

tous et appliquées sans rencontrer d'opposition (1). Dans le domaine de la protection ouvrière, des lois multiples restreignent la concurrence des travailleurs étrangers, celle des enfants et des femmes, et réglementent les conditions du travail à domicile ou les rapports entre patrons et ouvriers (2). L'élaboration d'une législation protectrice devient de plus en plus le souci dominant des dirigeants de la classe laborieuse, dont les tendances pacifiques et conservatrices sont bien connues (3).

En revanche, l'intervention des pouvoirs publics n'apparaît que dans le cas où l'initiative privée se trouve impuissante à résoudre les difficultés de la vie sociale, et dans la mesure de son insuffisance. C'est ainsi qu'en matière de pensions de vieillesse, où la prévoyance individuelle a suffi jusqu'ici à répondre aux besoins en jeu, nous constatons l'inaction complète du législateur. Aucun Parlement des divers Etats n'a encore été saisi de la question. « Il n'existe aux Etats-Unis ni une association ouvrière contrôlée ou subventionnée par l'Etat, ni des institutions nationales de prévoyance ou de secours pour les

---

(1) Blondel, dans les *Questions pratiques de législ. ouvr.*, 1903, p. 4.

(2) Levasseur, *L'ouvrier américain*, t. II, p. 456; Vigouroux, *La concentration des forces ouvrières dans l'Amérique du Nord*, 1899, p. 300 et suiv.; Willoughby, *Essai sur la législ. ouvr. aux Etats-Unis*, 1902; *Id.*, « L'organis. du trav. et le govern. fédér. », *Musée social*, 1907.

(3) Levasseur, *op. cit.*, p. 165, 192; Willoughby, *loc. cit.*; *Bull. Off. trav.*, 1907, p. 360 et suiv.

malades et les invalides, tous les établissements de ce genre qu'on y trouve ayant été créés ou par les patrons ou par les ouvriers eux-mêmes » (1). M. J. Willoughby, dans un rapport au gouvernement, écrivait également qu'« il serait difficile d'imaginer un autre champ de réforme sociale ou légale sur lequel les Etats-Unis soient aussi arriérés par comparaison avec les autres nations ».

Si les travailleurs américains ont pu résoudre la question des retraites sans le recours d'une organisation légale, ce n'est pas non plus à l'initiative des patrons qu'ils le doivent. Peu de pays sont moins favorables au développement des institutions patronales, dont le caractère y est encore plus exceptionnel que dans les autres et qui répondent encore moins aux besoins des ouvriers qu'à la conception que les employeurs se font de leur rôle (2). Ces institutions existent cependant. Plusieurs chefs d'industrie ont fondé des caisses d'épargne, de secours ou de retraite, en faveur de leurs ouvriers : telle la *Hopedale mutual benefit association*, qui est gérée par la direction de l'établissement et alimentée par des retenues sur les salaires jusqu'à concurrence d'un avoir de 500 dollars destiné au paiement des indemnités ; le taux des cotisations s'élève donc ou s'abaisse suivant que l'encaisse est

---

(1) G. A. Weber, expert statistique au Département du travail des Etats-Unis, *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902.

(2) De Rousiers, *op. cit.*, I, p. 251-255.

inférieure ou supérieure à ce chiffre ; tout membre qui ne paie pas sa cotisation dans les sept jours de l'échéance perd son droit aux indemnités ; il en est de même de celui qui quitte la Compagnie (1). Un coup d'œil superficiel montre bien les défauts de cette institution et de celles qui lui ressemblent, au double point de vue de l'organisation financière et de la garantie des droits des intéressés : leur sort est lié à celui de l'entreprise qui les soutient, et la prospérité de celle-ci est la seule base de l'institution.

Ce sont surtout les compagnies de chemins de fer qui ont institué des caisses patronales de secours, de retraites ou d'épargne : la *Pennsylvania Railroad* est gérée par la compagnie, sous la surveillance d'un comité composé de six délégués de l'administration et de six délégués des employés ; l'affiliation de ces derniers est volontaire et peut être admise jusqu'à quarante-cinq ans ; les déficits de la caisse sont couverts par la compagnie ; dans le cas où le total des pensions servies dans une année dépasserait 300,000 dollars, la caisse serait réorganisée ; le montant des rentes et indemnités dépend de celui des cotisations, qui varie de \$ 0,75 à 3,75 par mois suivant les salaires. Le grand nombre des adhérents à ces caisses, qui est de 56,364 environ pour la précédente, de 34,496 pour la *Baltimore and Ohio Railroad*, de 19,218 pour la

---

(1) Levasseur, *op. cit.*, chap. V.

*Pennsylvania Lines West of Pittsburg*, etc. (1), remédie dans une certaine mesure au défaut d'organisation technique.

Au reste, ces institutions ne sont pas très répandues : sur les 40 Compagnies qui ont envoyé des réponses au questionnaire de la Commission nationale de 1900, 17 seulement en possédaient et, sur ce nombre, 4 étaient entièrement entretenues par leurs membres, et sortent, à ce titre, du groupe des institutions patronales (2). Il ne faut pas s'étonner du peu de faveur dont celles-ci jouissent dans un pays où l'ouvrier tient, par-dessus tout, à son indépendance et fait preuve d'une dose de prévoyance peu commune, et où les patrons déclarent eux-mêmes avec dédain, en parlant du patronage, que « ce n'est pas ainsi qu'on fait des hommes » (3). C'est qu'en effet les institutions de ce genre échappent à l'initiative et à la prévoyance des intéressés dans la mesure où l'action des patrons se substitue à celle des premiers, et se rapprochent, dans cette même mesure, d'un système légal de prévoyance qui ne tiendrait pas compte de la liberté individuelle ; ce serait étrangement dénaturer le sens des mots, que d'attribuer à l'initiative privée une organisation qui aurait une autre origine que l'initiative de ceux à qui elle s'adresse et qui en sont les intéressés les plus directs. Nous ne considé-

---

(1) Weber, *loc. cit.*

(2) *Ibid.*

(3) Levasseur, *op. cit.*, chap. IV.

rons donc comme ressortissant à la prévoyance spontanée des ouvriers américains que les institutions de retraites qui ont été fondées et sont entretenues par eux sans l'intervention d'aucun concours extérieur, et le petit nombre de celles qui sont dues à ce dernier ne mettra que mieux en relief la puissance des premières.

Ce n'est pas sous la forme de l'épargne proprement dite que l'ouvrier américain pratique la prévoyance. Les caisses d'épargne ne lui sont cependant pas inconnues : dès 1820, il en existait dix sur le territoire de l'Union ; en 1850, on en comptait 108, et ce nombre s'élevait à 507 en 1870, 1,002 en 1900, 1,157 en 1904 ; ce sont les Etats manufacturiers de l'est, surtout celui de New-York (1), qui fournissent leur principale clientèle ; d'autre part, la moyenne des dépôts par livret, qui atteint \$ 401 en 1900 (2,000 fr. environ), alors qu'elle était en France à la même date de 399 fr., montre qu'elles ne sont pas appréciées seulement des classes populaires, mais aussi de celles qui jouissent de l'aisance. Néanmoins, le nombre des déposants est relativement faible, si on le compare à celui des déposants français : ce dernier atteignait, en 1900, la proportion de 27,5 0/0 de la population totale, alors que ce rapport n'était, aux Etats-Unis, que de 8 0/0. En 1906, le montant des dépôts s'est élevé à 3,482,137,198 dollars, soit une augmen-

---

(1) Il représente 32,9 0/0 sur le nombre des déposants, et 38,1 0/0 sur le chiffre des dépôts.

tation de 220 millions de dollars sur le chiffre de 1905 : cette élévation, la plus sensible depuis l'origine de ces caisses, à l'exception de 1904, s'explique par la dépression subie à ce moment par les grandes sociétés d'assurances, à la suite des scandales de l'époque (1). C'est que l'économie, pour l'ouvrier américain, n'est pas le résultat d'un calcul, comme pour l'ouvrier français : elle est seulement la conséquence naturelle de l'excédent des ressources sur les dépenses ; or, on sait qu'à la différence de l'Italien par exemple, qui réduit ces dernières afin de rapporter au plus tôt un modeste pécule dans son pays natal, l'Américain dépense largement et vise d'abord à l'aisance ; lorsqu'il économise, c'est donc parce que ses charges sont faibles, parce qu'il est célibataire ou n'a pas de famille à entretenir (2).

L'assurance, par contre, n'est nulle part aussi répandue dans les classes ouvrières qu'aux Etats-Unis : ce chapitre se retrouve dans tous les budgets de ces familles, même s'ils ne parviennent pas à s'équilibrer (3). L'assurance sur la vie semble être un produit spontané du sol des

---

(1) *Moniteur des assurances*, 15 juin 1907, p. 306.

(2) *Bull. Off. trav.*, 1905, p. 996. — Levasseur, *op. cit.*, t. I<sup>er</sup> ; *Id.*, « Du degré de bien-être de l'ouvrier aux Etats-Unis », dans le *Journ. des Econ.*, 1897, t. XXIX, p. 329. — On verra dans ce dernier ouvrage le budget d'un ouvrier mécanicien qui est marié, mais qui, n'ayant qu'un enfant et gagnant 853 dollars, n'en dépense que 705 tout en vivant largement, et fait par conséquent des économies.

(3) Voy. les budgets cités par M. Levasseur, dans le *Journ. des Econ.*, *loc. cit.*

Etats-Unis, et chaque disparition d'une compagnie en fait éclore une foule d'autres qui cherchent à accaparer la clientèle de celle qui est atteinte dans son crédit ou dans son existence (1). Ce phénomène s'explique par le mode de fonctionnement de certaines sociétés. L'assurance sur la vie était pratiquée, en 1905, par 43 sociétés à primes fixes, 18 *industrielles* et 53 *assessment* (2). Ces dernières reposent, comme leur nom l'indique, sur le procédé de la « répartition », qui consiste à diviser les charges sociales entre tous les assurés et à fixer d'après ce calcul le montant de la cotisation annuelle : une conséquence de cette façon de procéder est la modicité des primes dans les premières années de fonctionnement de la société, alors que le nombre des décès annuels est relativement restreint, ce qui constitue une excellente réclame auprès du public, attiré par ces conditions avantageuses (3); mais celles-ci ne tardent pas à se modifier, par suite du jeu normal des décès, et le taux des cotisations s'élève chaque année

---

(1) Sur 822 compagnies d'assurances ayant existé aux Etats-Unis, 773 ont disparu avant 1897.

(2) *L'Argus*, 11 février 1906.

(3) Ces sociétés assurent pour 10 milliards de francs de capitaux, alors que les compagnies « industrielles » n'en assurent que 6 milliards (Rochetin, « La production des compagnies françaises et américaines », dans le *Journ. des Econ.*, 1897, t. XXIX). En 1904, 14 compagnies « industrielles » comptaient 15,637,692 assurés, qui versaient 110 millions de dollars de primes annuelles et avaient pour 2,132 millions de dollars de capitaux assurés (Ch. Henderson, *American Journal of Sociology*, novembre 1907, p. 356).

avec une progression d'autant plus rapide que le recrutement de la société se trouve arrêté (1) : il ne reste donc plus à celle-ci qu'à disparaître pour faire place à d'autres qui subiront le même sort (2). D'autres sociétés, et notamment les grandes mutuelles, usent, pour attirer la clientèle, de la combinaison de la participation différée aux bénéfices, qui fait entrevoir à l'assuré, à l'expiration d'un délai déterminé, la répartition de bénéfices importants : en laissant de côté les critiques, parfois plus intéressées que véridiques, auxquelles ce genre de contrat a donné lieu, il est avéré que le gain des assurés est bien inférieur aux chiffres mis en avant dans les prospectus (3). Ces procédés de réclame plus ou moins ingénieux expliquent le succès que rencontrent les nombreuses compagnies d'assurance américaines auprès d'une clientèle déjà

---

(1) Un tableau publié par M. Bellom (*Les résultats de l'assurance ouvrière à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*, 1901), montre, pour deux sociétés, la progression constante du nombre relatif des décès, correspondant à une décroissance régulière de celui des associés.

(2) Une loi de 1906, de l'Etat de New-York, interdit de délivrer à l'avenir aucune licence aux sociétés *assessment*, et autorise le surintendant à ne renouveler celle des sociétés existantes que s'il le juge à propos. Cet exemple sera vraisemblablement suivi dans les autres Etats (*Moniteur des assurances*, 15 juillet 1906, p. 429).

(3) L'actuaire de la Commission législative de l'Etat de New-York a relevé que, parmi les assurés de trois importantes sociétés liés par des polices stipulant la répartition au bout de vingt ans, 40 0/0 seulement atteignent ce délai, et que le montant des répartitions est de 40 à 60 0/0 inférieur aux évaluations du début (*Journal de l'assureur et de l'assuré*, 15-20 février 1906).

portée, par son esprit de prévoyance, à pratiquer ce genre d'opération : aussi trouve-t-on aux États-Unis un assuré pour 18 habitants, alors que la proportion en France est seulement d'un pour 120, et les progrès de l'assurance populaire continuent à se manifester, surtout dans les régions industrielles de l'Est et du Centre-Ouest (1).

Mais, d'autre part, les déboires qui attendent parfois les assurés, ainsi que l'organisation coûteuse de ces sociétés (2), ne les rendent guère abordables aux travailleurs qui vivent de leurs salaires : seuls les ouvriers qui gagnent des salaires particulièrement élevés peuvent s'adresser aux compagnies d'assurances, et, bien que le taux moyen des capitaux assurés par police se soit abaissé sensiblement depuis un demi-siècle, il était encore, en 1898, de \$ 2,850 (3).

---

(1) Rochelin, *loc. cit.* — *L'Argus*, 28 octobre 1906.

(2) Le rapport des frais généraux, commissions comprises, aux primes, atteignait en 1903, pour la *Mutual Life*, la *New-York* et l'*Equitable*, 25,52 0/0, alors qu'il n'était que de 10 0/0 pour les quatre principales compagnies à primes fixes françaises (*Rapport du bureau fédéral suisse*, cité dans le *Monit. des assur.*, 15 févr. 1906). Ce taux élevé s'explique d'ailleurs, non seulement par l'importance des frais d'administration, mais aussi par ce double fait que l'on ne tient compte ni des antécédents ni des occupations antérieures de l'assuré, et que le taux de la mortalité est en excès dans les populations urbaines : à la *Métropolitan*, la mortalité, entre vingt et soixante-quatre ans, atteignait 172 0/0 de celle de l'ensemble de la population (Hoffman, *Rapport au Congrès des actuaires de Berlin*, 1906).

(3) Rapport de l'*Insurance Department* de l'Etat de New-York. — En 1905, cette moyenne n'était que de 142 dollars dans dix-sept des principales sociétés (Hoffman, *loc. cit.*).

Ce n'est donc pas à ces sociétés que s'assureront d'une façon générale les travailleurs américains, mais bien aux *Friendly Societies*, qui sont plus à leur portée : alors que les premières exigent une prime moyenne de 29 0/00 des capitaux assurés, ce taux s'abaisse, pour celles-ci, à 13 ou 15 (1). Ces sociétés ont aussi l'avantage de constituer souvent, dans les petites villes et les villages, des clubs fournissant à leurs membres tous les attraits des institutions de ce genre. Le montant moyen des capitaux assurés, qui était de \$ 1,700 en 1898, et ne dépasse pas le maximum de \$ 3,000 par tête, montre clairement que c'est bien ici que nous retrouvons la clientèle ouvrière : ces sociétés ont « un caractère essentiellement populaire et démocratique, et elles représentent, en effet, une grande partie de l'effort de prévoyance de la population ouvrière » (2).

Ce sont, d'une façon générale, des associations fraternelles, dont les procédés de propagande reposent seulement sur le rituel mystérieux d'apparence qui leur donne le vague aspect de sociétés secrètes : en réalité, elles ne touchent à la religion que par la condition imposée à tous leurs membres de partager la croyance en l'Être suprême ; une douzaine sont composées de catholiques ; mais, en général, elles n'ont

---

(1) Levasseur, *L'ouvr. amér.*, t. II, chap. V.

(2) F. Raison, « Les sociétés de secours mutuels aux Etats-Unis », dans le *Musée social*, 1904, p. 156. — Rochetin, *Mémoire sur les assoc. fratern. d'assur. aux Etats-Unis*, 1897.

aucune couleur confessionnelle distincte. Celles qui ne sont pas composées d'Américains d'origine se bornent aux secours de maladie et aux frais d'enterrement, ou constituent des sociétés de tempérance. Elles n'ont pas de filiales (*Unaffiliated Societies*), et ne groupent qu'un petit nombre de membres, quatre-vingt-deux en moyenne. Le type de ces sociétés est représenté par les *Good Fellows Clubs*, composées d'une trentaine d'associés en moyenne, tous Irlandais : en cas de maladie ou de décès, la société verse un secours à l'aide d'une collecte opérée parmi les membres, et à la fin de chaque année, les comptes sont apurés et le reliquat, s'il y a lieu, réparti entre les associés (1).

Les *Affiliated Societies*, ou *Fraternal beneficiary Orders*, répondent mieux, par leur clientèle, par leur objet et par leur mode de fonctionnement, au type américain des sociétés de secours mutuels. Elles se distinguent des précédentes, en premier lieu, par la puissance que leur donne le nombre de leurs adhérents : divisées en « branches » ou succursales répandues dans tous les États de l'Union, et même en dehors de celle-ci (2), leur faculté d'extension est illimitée; en 1901, on évaluait leur nombre

---

(1) G. Nestler Tricoche, « Sociétés secrètes et associations fraternelles aux États-Unis », dans le *Journ. des Econ.*, 1901, t. XLV.

(2) Un certain nombre comptent des membres en Angleterre, au Canada, aux îles Sandwich, en Suède, en Allemagne, en Suisse, etc.

à 600, et celui de leurs membres à 5 ou 6 millions (1), ce qui donnerait une moyenne de 10,000 membres par société. En réalité, les effectifs moyens des *Fraternal Orders* sont bien supérieurs : en effet, dans le nombre des sociétés qui vient d'être cité sont comprises les *Friendly Societies* ordinaires, dont les associés ne comptent dans le total que pour 56,217; la plupart des *Fraternal Orders* groupent en général de 14,000 à 80,000 membres. Certaines sociétés en ont même bien davantage : les *Free-Masons* ont 16,000 loges et 1,500,000 membres, dont 871,600 aux Etats-Unis; sur un total de 1,885,000 membres, les *Odd Fellows* en ont 985,000 aux Etats-Unis; les *Good Templars* en ont 223,400 sur 403,200; les *Knights of Pythias* en comptent 470,798; les *Modern Woodmen*, 427,766; l'*Ancient Order of United Workmen* dépassait 400,000 en 1900, et avait pour plus de 3 milliards et demi d'assurances en cours, etc. Au total, le nombre de leurs assurés représente plus de la moitié de la population pratiquant l'assurance sur la vie aux Etats-Unis, et leur chiffre d'affaires atteint le tiers des assurances-vie contractées sur tout le territoire (2).

---

(1) C'est surtout à partir de 1838 qu'elles se sont développées. On en comptait : en 1879, 136 avec 253,231 membres et 2 millions de francs assurés; en 1889, 381 avec 2,505,975 membres et 27 millions de francs assurés; en 1893, 475 avec 3,478,100 membres et 35 millions de francs assurés (Rochetin, *op. cit.*).

(2) Au 31 décembre 1898, les fraternités pratiquant l'assurance étaient au nombre de 200 avec 2,600,000 membres, alors

L'objet des *Fraternal Orders* diffère également de celui des *Unaffiliated Societies* : alors que celles-ci sont principalement constituées en vue des secours en cas de maladie ou des indemnités pour frais de funérailles, les opérations des premières consistent surtout dans l'assurance des capitaux. Elles ne laissent cependant pas de côté les autres objets de l'assurance ouvrière : l'association des *Foresters*, l'une des plus importantes, donne notamment des secours de \$ 3 pendant les vingt-six premières semaines de maladie, puis de \$ 2,50 pendant les vingt-six semaines suivantes, et ensuite de \$ 1,50; mais ce sont plutôt les unions professionnelles qui garantissent l'ouvrier et sa famille contre ce risque. Quant aux indemnités en cas d'incapacité de travail résultant d'accident ou de maladie, elles ne constituent, également, qu'un objet secondaire de ces sociétés, et ne sont servies qu'aux victimes ayant atteint 70 ans; il en est de même des pensions de vieillesse, qui supposent généralement (1), en outre de la même condition d'âge, une incapacité absolue de travail et le dénuement complet : « C'est que, pour l'ouvrier américain, la règle c'est le travail pendant toute la vie; on ne doit jamais prévoir le repos à un

---

que les compagnies ordinaires en comptaient 2,166,274; sur une valeur totale de 9 milliards de dollars assurés, les fraternités avaient 3 milliards et demi (Statist. de l'*Insurance Department* de l'Etat de New-York).

(1) Le *Fraternal Mystic Circle* paye cependant des pensions de vieillesse à 70 ans sans tenir compte de l'invalidité, et des secours en cas d'invalidité.

âge déterminé si on n'y est pas forcé. Il n'y a pas de retraites aux Etats-Unis, pas plus qu'il n'y a de retraités, de rentiers; tout homme travaille tant qu'il le peut, et, quand il tombe, il y a des institutions qui prennent soin de lui » (1). Si le tempérament énergique du travailleur américain, qui repousse ainsi par sa nature même le principe de la pension de vieillesse proprement dite, c'est-à-dire indépendante de l'invalidité, est de nature à satisfaire le sociologue et le moraliste, on peut estimer en revanche que l'absence de garantie contre l'invalidité anticipée, laissée aux secours de l'assistance publique (2), constitue une lacune dans la prévoyance ouvrière aux Etats-Unis : la perte de la capacité de travail survenant à une époque de la vie où les enfants sont encore en bas âge, est le risque le plus grave qui puisse atteindre la famille ouvrière; si celle-ci est garantie contre le décès de son chef par l'assurance d'un capital, elle reste exposée sans ressource au risque de son invalidité. Nous n'avons pas à rechercher ici la cause de cette lacune, ce qui nous conduirait, ainsi qu'on le verra plus loin, à la constatation d'une antinomie entre l'assurance et le risque dont il s'agit, mais il est

---

(1) F. Raison, *loc. cit.*

(2) L'organisation de l'assistance publique, qui fait partie du domaine législatif particulier à chaque Etat, est généralement calquée, dans ses lignes générales, sur celle de l'Angleterre : droit à l'assistance sous condition de résidence, internement dans les maisons de travail, etc. (Levasseur, *L'ouvr. amér.*, 3<sup>e</sup> partie, chap. III).

important de noter que la solution du problème des retraites, réalisée aux États-Unis par l'initiative privée des intéressés, est incomplète sur ce point.

L'un des caractères des *Fraternal Orders*, qui paraîtra à première vue un élément extrême de faiblesse à des esprits imbus de la méthode juridique, est l'absence de liens de droit entre la société et ses membres : le paiement des cotisations est, de la part de ces derniers, un acte purement volontaire et amical ; la jurisprudence n'accorde aucune action tendant à les y contraindre, et leur reconnaît au contraire, dans l'immense majorité des cas, la faculté de se retirer quand bon leur semble ; les droits des assurés relativement aux indemnités ne sont donc pas garantis, mais subordonnés à la bonne volonté de leurs coassociés. Nous nous garderons d'une semblable erreur d'appréciation : rien au contraire ne démontre mieux la force et la vitalité de ces sociétés. En pratique, les sociétaires font toujours face à leurs obligations, et, loin de se dissoudre par la retraite de leurs membres, ces sociétés s'étendent de plus en plus et gagnent tous les jours en popularité : si elles n'ont pas cru devoir emprunter le secours de la loi (1), c'est donc qu'elles n'en ont pas eu besoin ; qu'on

---

(1) Le contrôle exercé sur elles par l'administration est des plus limité : dans la plupart des États, elles sont tenues au dépôt d'un rapport annuel sur leur situation. Une loi du Massachusetts de 1885 les oblige à la constitution d'un fonds de réserve au moins égal au montant des cotisations, à la

en juge par l'exemple suivant : en 1897, le Comité supérieur du *Royal Arcanum* put doubler le taux des cotisations sans rencontrer d'opposition de la part de ses 40,000 membres. Il faut évidemment chez ces individus qui se soumettent ainsi volontairement et sans aucune contrainte, à une organisation permanente exigeant des sacrifices de leur part, une dose d'esprit de prévoyance et de discipline, d'empire sur soi et de capacité de se diriger soi-même (*self control*) absolument hors de pair.

En revanche, ces sociétés présentent un vice organique capital, faute de s'être inspirées de la technique de l'assurance. A l'exception de trois fraternités, toutes celles qui pratiquent l'assurance ont adopté le système de la répartition (*assessment*) : elles n'en sont plus sans doute au procédé primitif de la collecte; elles ont même abandonné, pour la plupart, celui qui consiste à élever graduellement, par périodes d'années, le taux des cotisations. Le plus grand nombre calculent les primes à payer mensuellement, avec élévation graduelle suivant l'âge des assurés au moment du contrat, de façon à ce qu'elles couvrent les charges ordinaires et alimentent un fonds de réserve (*Surplus Funds*). Ce mode de calcul permet d'abaisser le taux des cotisations

---

séparation du fonds de décès de la caisse sociale, à la garantie d'une somme déterminée au décès et à la responsabilité des adhérents au paiement de chaque indemnité en cas de décès. Ces prescriptions sont bien anodines pratiquement ainsi que nous l'allons voir (Rochetin, *loc. cit.*).

durant toute la première période d'existence de la société, tant que les assurés étant encore relativement jeunes, le recrutement des nouveaux membres suffit à contrebalancer la charge provenant des décès. Trois fraternités ont seules adopté le principe de la prime fixe; mais l'élevation de celle-ci a entravé leur développement : alors que le taux de la prime ne dépasse pas 9 dollars par an pour un capital de \$ 1,000 dans les sociétés *assessment*, il atteint, dans celles-ci, 36 et 48 dollars. On sait que la cause de cette différence en faveur des premières tient à l'absence des capitaux de couverture : les cotisations ne sont pas destinées à être capitalisées et à former des réserves dont le montant est calculé mathématiquement de façon à correspondre, d'une part à la prime qui les alimente, et d'autre part à l'indemnité qui devra, selon toute probabilité, être servie; elles sont employées, au contraire, au fur et à mesure des besoins, et le seul actif réel de la société consiste dans le fonds de réserve dont la suffisance est subordonnée elle-même au nombre effectif des décès. Quant aux fraternités qui ne pratiquent pas l'assurance des capitaux, mais garantissent seulement contre la maladie, les accidents, les frais de funérailles, etc., elles perçoivent une prime trimestrielle, fixée sans le secours d'aucun calcul technique, et dont le montant est en général de \$ 6 par année; en outre, les nouveaux adhérents versent des droits d'entrée qui varient de 5 à 50 dollars suivant leur âge.

On voit le danger qui résulte d'une telle organisation : les droits éventuels des adhérents ne sont pas garantis ; qu'un ralentissement se fasse sentir dans le recrutement des membres jeunes, ou même que, par suite du jeu normal des années, le taux de la mortalité des associés devienne supérieur à celui des cotisations, les assurés ne pourront plus recevoir les indemnités qui leur ont été promises, à moins d'une augmentation des versements des membres payants. Si les fraternités américaines ont jusqu'ici triomphé de ce danger, c'est, nous l'avons vu, grâce à l'esprit de solidarité de leurs adhérents : mais le cas des *Knights of Honor*, dont le taux de mortalité a atteint jusqu'à 29,48 0/0, alors que le nombre de ses membres descendait de 135,368 en 1890 à 53,773 en 1901, montre bien qu'on ne saurait compter sur une extension indéfinie de ce désintéressement. Toutes voient leur recrutement entravé par l'augmentation progressive des cotisations, et dans tous les cas une telle situation toute aléatoire n'est pas compatible avec la sécurité qui doit normalement entourer les opérations destinées à garantir la classe ouvrière contre les risques qui la menacent.

La gravité de cette situation n'est pas sans préoccuper les fraternités, et nous les voyons aujourd'hui accumuler les précautions en vue d'y porter remède. Beaucoup d'entre elles refusent d'admettre les ouvriers appartenant à une profession dangereuse ou même exposant à quelques

risques un peu graves, ou bien encore elles ne créent de branches que dans les Etats jouissant d'un climat salubre; d'autres recrutent leurs associés parmi les femmes qui, moins exposées, font baisser le taux de mortalité; l'admission des membres est l'objet d'un contrôle médical de plus en plus sévère; la tendance à constituer des réserves se généralise, et plusieurs sociétés ont déjà fait, de ce chef, des placements importants en immeubles ou en rentes sur l'Etat. En vue de la constitution de ces réserves, les cotisations ont dû s'élever dans de fortes proportions: elles ont doublé dans les *Knights of Honor*, dans les *Chevaliers du Temple* de Chicago, dans les *Bons Compagnons* de Boston; elles ont passé de \$ 15,22 à 25,55 dans l'*Ancient Order of United Workmen*, de 16 à 72 dans l'*American Legion of Honor* (1).

La nécessité de ce relèvement des primes est considérée par les grandes fraternités comme une question vitale, au point qu'elle constitue le principal objet d'étude du *National Fraternal Congress*. Cette ligue, créée en 1886, comprend les fraternités qui comptent au moins 40,000 membres, et en réunissait une cinquantaine en 1896; son but est l'étude de toutes les questions concernant l'assurance mutuelle, et des règles propres à améliorer sa pratique: elle a notamment dressé des tables de mortalité et préparé des statuts-types qui ont été consacrés dans la

---

(1) *La Semaine*, 4 février 1906.

plupart des Etats par la loi nommée « *Uniform Bill* », sans toutefois que l'adoption en soit obligatoire ; elle a établi en 1899 un nouveau tarif plus conforme aux besoins financiers. La concurrence redoutable que le système de la répartition permet aux nouvelles sociétés d'exercer contre les anciennes, constitue un obstacle à cette élévation des primes : aussi le Congrès émettait-il le vœu, en 1900, que le nouveau tarif fût rendu obligatoire pour toute société nouvelle. Quant aux anciennes, le Congrès n'osait le leur imposer, de peur de précipiter leur ruine en provoquant ainsi la démission de leurs membres : mais celui de 1902 n'a pas partagé entièrement cette réserve, et un mouvement progressif dans la voie de la réglementation est à prévoir.

Trois conclusions ressortent avec évidence des constatations qui précèdent. En premier lieu, la création de sociétés mutuelles puissantes, capables de servir à toute une génération (1) des indemnités élevées, et provenant de la libre initiative des intéressés, suppose chez ceux-ci deux conditions essentielles : de gros salaires, capables de supporter des prélèvements importants, et un esprit de prévoyance particulièrement développé. Mais, d'autre part, la mutualité qui sert de base à ces sociétés ne constitue pas par elle-même une solution du problème des retraites, puisqu'elle doit, pour atteindre cet objet, em-

---

(1) Le premier *order* fut fondé en 1868 par un mécanicien au service de l'*Atlantic and Great Western*.

prunter les règles de l'assurance et, par suite, le coût élevé de celle-ci : ces sociétés, dès lors, ne se distinguent plus, à ce point de vue, des compagnies d'assurance ordinaires, et l'économie, qui était un de leurs principaux avantages, disparaît. Enfin, et comme conséquence de ce deuxième résultat, les *Fraternal Orders*, qui ont été jusqu'ici abordables pour les travailleurs, grâce aux salaires élevés dont ceux-ci jouissent aux Etats-Unis, cesseront de l'être lorsque leurs primes égaleront celles des compagnies d'assurances qui, nous l'avons vu, ne s'adressent qu'à une élite restreinte de la classe ouvrière ; déjà des cotisations annuelles de \$ 14 ou 15, moyenne de ces dernières années, supposent des ressources annuelles d'au moins \$ 300 ou 400 (1) ; mais la grande majorité des travailleurs, dont de tels versements représentent l'effort normal et correspondant au chiffre de leurs salaires, seraient évidemment incapables, à moins d'une élévation de ces derniers, de supporter une dépense deux ou trois fois plus élevée. Trouveront-ils du moins une solution satisfaisante du problème en s'adressant aux syndicats, groupements normaux des travailleurs, dont ils ont déjà retiré tant de bénéfice au point de vue professionnel ?

Le principal objectif des *Trade-Unions*, aux Etats-Unis, est la défense des intérêts de leurs membres vis-à-vis de leurs patrons et l'amélio-

---

(1) V. les budgets d'ouvriers, cités par M. Levasseur, *op. cit.*

ration de leur condition ; accessoirement, elles y ont joint l'assurance ouvrière. La plupart accordent des secours en cas de maladie, de décès, d'accident, de chômage, de grèves, des indemnités de route, et consacrent à l'assistance près de la moitié de leurs dépenses : tel est le cas de l'Union des typographes, dont 30 0/0 des dépenses comprend les secours en cas de décès, et 20 0/0 les subsides aux asiles de vieillards ; la *Cigar Makers international Union* a dépensé, de 1878 à 1891, 439,010 dollars en secours de maladie et 109,608 en indemnités de décès, sur un budget total de \$ 1,426,208 (1). Quelques-unes pratiquent l'assurance des capitaux en cas de décès : celle des machinistes assure des indemnités de \$ 750 à 1,500 ; les membres âgés de moins de 40 ans ont le droit de souscrire à trois polices de \$ 1,500 ; certaines associations ont des assurances de \$ 5,000, mais en général elles se bornent aux indemnités destinées à couvrir les frais de funérailles. Deux seulement, l'Union des modeleurs et celle des charpentiers, ont constitué des caisses en vue de payer des pensions de vieillesse : mais elles ne pourront vraisemblablement réaliser leur objet que dans un avenir éloigné (2).

Le nombre des ouvriers affiliés aux *Trade-Unions* est relativement restreint, eu égard au chiffre de la population ouvrière : on l'estime à

---

(1) Levasseur, *op. cit.*, t. I<sup>er</sup>, chap. IV ; t. II, chap. V.

(2) Weber, *loc. cit.* — Henderson, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905.

un total de un million et demi seulement ; dans le Connecticut par exemple, les 21 unions existantes ne groupent que 10,042 membres sur une population de 90,850 ouvriers (1). En revanche, elles reçoivent une certaine force du nombre absolu de leurs membres, qui atteint le chiffre moyen de 15,000 par union, grâce aux nombreuses ramifications qu'elles possèdent ; la *Cigar Makers Union* en comptait 34,000 en 1902 (2). D'autre part, le taux élevé des cotisations est une preuve des qualités de prévoyance qui les distinguent : il est de 16 0/00 des capitaux assurés dans l'association des machinistes ; les chauffeurs de locomotives payant \$ 16 par an, et les conducteurs de trains jusqu'à 30. Il faut noter, à ce propos, l'élévation des frais d'administration, qui atteint le taux de 20, 30 et 40 0/0 des dépenses ; la cause en est dans le chiffre des traitements du personnel administratif : l'association des conducteurs de trains alloue 5,000 dollars à son président, 2,000 au vice-président, et 3,000 au secrétaire. Les unionistes considèrent avec raison que le meilleur moyen d'avoir un personnel d'élite et capable de rendre des services, consiste à le rémunérer en conséquence (3). Cette observation est encore un indice de l'esprit de prévoyance de ces ouvriers, qui savent s'imposer des sacrifices importants en vue d'avantages éloignés et incertains.

---

(1) *Bull. Off. trav.*, 1903, p. 414. — Levasseur, *loc. cit.*

(2) Wright, *North American Review*, janvier 1902.

(3) Levasseur, *loc. cit.*

Et cependant, en dépit de ces éléments si importants de vitalité, les *Trade-Unions* semblent, plus encore que les *Fraternal Orders*, inaptes à résoudre le problème des retraites. La base financière sur laquelle elles reposent est le système défectueux de la répartition que nous connaissons déjà : une seule, celle des facteurs aux lettres, a établi ses primes en tenant compte de l'âge de ses assurés. Les autres n'échappent aux conséquences fâcheuses d'une mauvaise organisation financière que par la crainte de perdre les droits acquis et le bénéfice des sacrifices antérieurs, qui retient les membres disposés à se retirer (1), et plus encore par l'esprit de prévoyance qui les pousse à des sacrifices importants en vue de l'amélioration générale de leur condition. Ajoutons que, pas plus que les associations fraternelles, les unions professionnelles n'ont le pouvoir de donner des résultats satisfaisants au point de vue de l'assurance sans demander à leurs adhérents des versements proportionnés à ceux-là : les mêmes raisons qui s'opposent à la généralisation de l'assurance par les premières s'appliquent donc *a fortiori* aux secondes, qui ont un objet encore plus étendu et comportent des ressources plus considérables.

Ainsi donc, les salaires élevés des travailleurs américains, joints à un esprit de prévoyance qui a construit et soutenu une œuvre sans rivale dans le monde entier, ont seuls pu permettre à

---

(1) Henderson, *loc. cit.*; Levasseur, *op. cit.*, t. II, p. 155.

cette population de résoudre jusqu'à ce jour, par les seules forces de son initiative, la question de l'assurance contre le décès prématuré et contre la vieillesse. Ces résultats seraient assez remarquables, s'ils étaient définitifs, pour qu'on puisse faire abstraction de l'absence d'assurance contre l'invalidité prématurée : nous avons constaté toutefois qu'il n'en est rien, et que le moment est arrivé où le vice constitutif de ce système va en faire éclater l'insuffisance. Le seul moyen d'échapper à cette éventualité consisterait, nous l'avons vu, à emprunter à l'assurance ses procédés et ses garanties : or ceci suppose un développement encore plus intense, chez les intéressés, des conditions dont nous venons de reconnaître la nécessité, esprit de prévoyance et salaires élevés. Il est permis d'espérer que les travailleurs américains resteront à la hauteur de cette tâche : les résultats obtenus par leurs trade-unions dans leur lutte contre les forces économiques qui devaient les écraser et d'où ils sont sortis plus prospères et plus forts (1), montrent que rien ne s'oppose à ce que leur rémunération continue à s'élever en proportion de l'accroissement de leurs besoins. Et quand on constate que ce résultat est dû entièrement à leur capacité et à l'esprit de prévoyance et de modération qui préside à la direction de ces organisations (2), on ne peut

---

(1) V. l'ouvrage précité de M. Vigouroux.

(2) V. notamment l'histoire de la *Fédération américaine du travail*, et les comptes rendus de ses différents Congrès.

douter que le niveau intellectuel et moral de cette classe puisse s'élever encore plus haut dans sa tâche d'amélioration de son sort.

Il ne faut pas perdre de vue toutefois que le personnel des trade-unions, comme celui des sociétés fraternelles, constitue une élite relativement peu nombreuse : sur une population ouvrière de 18 millions d'individus, les unionistes donnent une proportion d'à peine 8 0/0 ; celle des mutualistes, pour être plus élevée, n'atteint pas le tiers du nombre total des intéressés. Or les qualités requises de ceux-ci, pour pouvoir résoudre par leurs propres forces le problème des retraites, n'en font que mieux ressortir, par leur caractère d'intensité qui s'affirme de plus en plus, l'incapacité où se trouvent les autres, la grande masse, d'atteindre au même niveau. A côté de l'ouvrier américain, et des immigrants anglais ou scandinaves, qui s'assimilent à lui, il y a le flot toujours croissant de l'immigration italienne, hongroise, russe ou japonaise (1), dont les représentants sont totalement incapables de se servir de l'instrument puissant, mais délicat, que constitue le syndicat ouvrier, et dont la présence est un danger redoutable pour les travailleurs américains, dont ils dépriment la situation.

L'exemple des Etats-Unis nous montre dans

---

(1) En 1906, le nombre des Anglais, Irlandais, Allemands et Scandinaves réunis, immigrés aux Etats-Unis, s'est élevé à 90,345, tandis que celui des Italiens, Hongrois, Polonais et Russes, était de 753,923.

quels cas et à quelles conditions l'initiative privée peut résoudre elle-même la question des retraites. Ces conditions paraissent trop exceptionnelles pour qu'on n'aperçoive pas dans l'avenir la nécessité d'une autre solution, au moins concurremment avec la précédente. Bien qu'il soit impossible de préjuger à l'avance sous quelle forme se manifesterait l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine, il est peu probable que la nouvelle solution consiste dans une organisation de l'assurance obligatoire. Notre étude nous a montré que ce système exige des salaires élevés : il ne saurait donc convenir à une situation ne comportant que de faibles versements de la part des travailleurs. D'un autre côté, les défauts qui caractérisent les pouvoirs publics aux États-Unis, dont la vénalité et la corruption sont connues, l'absence d'une centralisation établissant un lien entre les divers États, constitueraient des obstacles radicaux à un système d'assurance obligatoire par l'État. Enfin, à l'exception de l'opinion favorable à celui-ci, exprimée par certains leaders ouvriers, et qui paraît inspirée plutôt par la crainte d'une organisation reposant sur le contrôle exclusif des patrons ; en dépit de certains symptômes un peu vagues, tels que la curiosité manifestée par quelques publicistes pour le système allemand, ou même les institutions créées par les municipalités en faveur de leurs employés, le tempérament américain paraît orienté dans une direction trop opposée à un tel régime pour que son

aversion à l'égard du « paternalisme » puisse se changer de sitôt en sympathie (1), et que ses législateurs adoptent un système dont les caractères le rapprochent de celui-ci. Nous avons donc à rechercher si, parmi les peuples qui ont, plus imparfaitement encore que le précédent, mis en œuvre le procédé de l'initiative privée, il s'en rencontre qui nous fournissent un système pratiquement satisfaisant.

---

(1) Henderson, *loc. cit.*

---



### CHAPITRE III

#### L'initiative privée en Angleterre

Le sujet que nous allons examiner dans ce chapitre nous éloigne peu de celui qui vient d'être étudié. L'ouvrier anglais présente, entre autres points communs avec celui des Etats-Unis, celui d'avoir su se servir de l'organisation syndicale pour améliorer sa situation, et d'une façon générale, de compter plutôt sur lui-même dans ce but que sur l'assistance de concours extérieurs. Les conditions qui lui ont permis d'y arriver sont les mêmes, nous le verrons, que celles que nous avons déjà reconnues. Néanmoins, l'insuffisance de ce procédé se manifeste dans ce pays d'une manière plus sensible encore qu'aux Etats-Unis ; l'opinion est remuée plus profondément à ce sujet, et le législateur se prépare à y apporter une solution. En examinant l'état de la question en Angleterre et les procédés à l'aide desquels l'initiative privée d'une part, les pouvoirs publics de l'autre, résolvent le problème, nous aurons donc fait un pas de plus dans notre sujet.

Pas plus qu'en Amérique, ce n'est sous la forme de l'épargne proprement dite que se manifeste l'esprit de prévoyance des travailleurs anglais. Bien que ce soit en Angleterre qu'a été fondée la première caisse d'épargne populaire,

en 1801, cette institution paraît y être beaucoup moins en faveur qu'en France : il n'y avait, en 1884, que 4,916,149 livrets, alors qu'on en comptait en France 5,292,700 (1). La caisse d'épargne postale (*Post Office Savings Bank*) n'a pas plus de succès : elle ne délivre qu'une moyenne annuelle de 255 contrats, et sa clientèle appartient surtout à la petite bourgeoisie, comme l'indique le taux moyen des capitaux déposés, qui est de 2,000 fr. par contrat (2) ; la population ouvrière proprement dite n'y compte que pour 23 0/0 (3). D'une façon générale, l'économie et l'épargne sont peu en faveur chez les travailleurs anglais : ils considèrent celle-ci comme une forme inférieure de la prévoyance, au double point de vue de ses résultats matériels et de l'idée morale qui l'inspire ; plus sûre que l'assurance, mais inféconde par suite de son isolement, elle n'est pratiquée que par les éléments sociaux inférieurs et incapables d'atteindre à un meilleur résultat (4).

---

(1) E. Chevallier, *La loi des pauvres et la société anglaise*, 1895, p. 297.

(2) *Bull. Off. trav.*, 1895, p. 726. — *Questions pratiques de légist. ouvr.*, 1900, p. 76.

(3) Ludlow, Registrar général des sociétés fraternelles, *Rapport au Congrès des instit. de prévoyance de Paris*, 1878.

(4) *Ibid.* — Cet auteur fait remarquer que l'importance de l'épargne est en raison inverse de l'esprit de prévoyance des populations : c'est en Irlande que la moyenne des dépôts est la plus élevée (36 liv. st.) ; en Ecosse, qui compte le plus grand nombre de *Building Societies* et de coopératives, cette moyenne n'est que de 20 livres ; elle est de 29 livres en Angleterre.

Chez les travailleurs les plus intelligents et les plus capables, c'est en effet à l'assurance individuelle que recourt l'esprit de prévoyance pour parer au risque de la vieillesse ou du décès prématuré. Les *Industrial Companies* recrutent leur clientèle à peu près exclusivement dans la classe ouvrière, et notamment parmi les membres des *Friendly Societies* ; ces dernières sociétés souscrivent souvent des contrats collectifs en faveur de leurs membres. Ce sont des sociétés d'assurances proprement dites, pratiquant surtout l'assurance des capitaux et laissant de côté les objets propres des *Friendly Societies*, tels que les secours en cas de maladie. La rente viagère n'est même admise qu'exceptionnellement : en 1892 et 1893, sur un total de plus de treize millions de polices délivrées par les onze *Industrial Companies*, représentant plus de trois milliards de francs, on ne comptait qu'une seule rente viagère de 375 francs. Si la situation financière de plusieurs de ces sociétés inspire des craintes, d'autres au contraire semblent prospères, et l'on peut donc considérer qu'une partie notable des économies qui leur sont confiées par leurs clients y trouve un emploi satisfaisant au point de vue de l'objet poursuivi par ces derniers. Comme le nombre de ceux-ci dépasse le tiers de la population totale du Royaume-Uni, et comprend surtout des ouvriers (1), on peut dire que cette

---

(1) Au 31 décembre 1904, le nombre de ces sociétés s'élevait à 20, celui des polices souscrites à 24,779,673, et le montant

assurance populaire constitue le moyen principal qui permet à cette catégorie d'ouvriers prospères, qui arrivent à résoudre par leurs propres forces les difficultés de leur existence économique, de parer à la perte de leur capacité de travail.

Parmi les autres moyens qui sont à leur disposition en vue de ce résultat, les *Friendly Societies* paraissent moins aptes à atteindre ce but que les sociétés dont nous venons de parler. Dans cette catégorie, il faut classer à part les *Collecting Societies*, qui ressemblent à celles-là par la forme de leur groupement, mais s'en distinguent en ce qu'elles ne pratiquent pas l'assurance contre les accidents ou la maladie, mais seulement celle des capitaux : elles sollicitent la clientèle par la modicité de leurs cotisations (de 1 penny à 3 pence par semaine), qu'elles font recueillir à domicile chaque semaine, et s'adressent à une épargne plus modeste que les *Industrial Companies*, le chiffre moyen du capital assuré par contrat ne dépassant pas 150 francs. Cependant, leurs frais d'administration sont aussi élevés que dans les précédentes sociétés (35 à 40 0/0 des cotisations) et les assurés n'ont aucune participation dans leur direction (1). On leur a reproché de tirer parti de l'ignorance

---

des capitaux assurés à près de 6 milliards de francs (Schooling, *Rapport au Congrès des actuaires de Berlin*, 1906. — *Bull. Off. trav.*, loc. cit.).

(1) *Ibid.* — Les frais généraux de la *Prudential*, la principale compagnie industrielle, s'élevaient en 1878 à 50 0/0 des primes, et en 1860 à 31 0/0 (Chaufton, *Les assurances*, 1884, t. I<sup>er</sup>, p. 258).

populaire, de pousser sa clientèle, recrutée surtout dans la classe pauvre et parmi les Irlandais, à spéculer sur la mortalité infantile, et de se soustraire arbitrairement à leurs obligations, abandonnant leurs assurés à la misère et au *workhouse* (1). Cette catégorie de sociétés ne constitue donc pas pour sa clientèle, recrutée d'ailleurs en dehors de l'élite des travailleurs, un organe d'assurances sociales aussi adapté que le précédent aux besoins de la classe ouvrière. Cependant, ses services ne laissent pas d'être appréciables, ces sociétés témoignant tout au moins de l'esprit de prévoyance de cette population : en 1904, les *Collecting Societies* comptaient 7,027,831 assurés, et leurs primes annuelles s'élevaient à 50 millions de francs (2).

On se rapproche davantage des véritables conditions de l'assurance populaire avec les *Friendly Societies* proprement dites, sociétés de secours mutuels dont un grand nombre sont composées uniquement d'ouvriers et qui pratiquent les diverses branches de l'assurance ouvrière (3). Leur origine est dans les *Local Clubs* ou *Box Clubs* (ainsi nommés à cause du petit nombre de leurs adhérents), qui existaient depuis une époque reculée et qui avaient pour objet de répartir entre leurs membres, au décès

---

(1) Craggs, *Les Friendly Societies*, 1899.

(2) Schooling, *op. cit.*

(3) V. principalement sur ce sujet, Craggs, *op. cit.*; Basse-  
reau, « Les sociétés de sec. mut. et la question des assur.  
soc. en Angl. », dans la *Réforme sociale*, 4<sup>e</sup> série, t. X.

de chacun d'eux, les frais de funérailles et l'indemnité allouée à sa famille; cette organisation rudimentaire dérivait de la pratique consistant à faire une collecte, dans les campagnes et dans les milieux ouvriers, au profit de la famille d'un compagnon décédé; les secours en cas de maladie n'étaient pas leur objet, un petit nombre d'entre elles en accordaient. Ces sociétés, formées surtout entre individus appartenant à la même profession, se sont multipliées particulièrement à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, lorsque le développement de la grande industrie détacha les ouvriers de la culture en les groupant autour des manufactures : en 1801, on en comptait 7,200 comprenant 648,000 membres. En même temps leur organisation se perfectionna : à la contribution variable fixée en fin d'année ou au moment de chaque sinistre, on substitua la cotisation hebdomadaire, fixée d'avance, destinée à couvrir les dépenses courantes, et en outre à constituer un fonds de réserve.

Mais les conditions qui présidaient à leur fonctionnement étaient défectueuses : les cotisations étaient modiques (1 ou 2 p. par semaine) et ne dépassaient pas 13 shillings (16 fr. 25) par an. Les secours n'étaient pas proportionnés aux recettes, et le calcul des cotisations était toujours fondé sur le système empirique de la répartition. Leur personnel ne se renouvelait pas par l'adhésion régulière de membres jeunes : au contraire, on admettait de nouveaux adhérents même à 35 ans : aussi, à mesure que les socié-

taires approchaient de la vieillesse, la société ne pouvait trouver de nouvelles recrues, et voyait ses charges augmenter en même temps que ses ressources diminuaient. Le défaut de prévoyance de ses membres empêchait la constitution de fonds de réserve, ou anéantissait ceux-ci aussitôt formés : telle la Société de Thorveton, fondée en 1743, qui prospérait et avait amassé une réserve de 4,500 francs lorsque les associés, en 1783, votèrent sa dissolution afin de se partager cette réserve. Aussi l'existence de ces sociétés était-elle de courte durée; celles qui survivaient à une génération étaient l'exception (1), et les faillites se comptaient par milliers.

Quelques essais législatifs, dans le cours du xviii<sup>e</sup> siècle (2), ne donnèrent aucun résultat. A la suite d'une crise particulièrement douloureuse qui se fit sentir au début du xix<sup>e</sup> siècle, une société d'études écossaise fit une enquête, dont le rapport, publié en 1824, contenait la conclusion suivante, qui résume les causes de cette situation précaire : « Les *Friendly Societies* participent beaucoup du caractère des compagnies

---

(1) Quatrième rapport de la Commission de 1870.

(2) Des bills de 1737 et 1792 rendirent obligatoires pour les membres de la profession les sociétés des déchargeurs de charbon de Londres et des bateliers transportant la houille sur le Wear : le premier fut rapporté en 1770. En 1768, une loi accorda des subventions à certaines sociétés du Devonshire. Des propositions tendant au même objet furent déposées en 1782 et 1787. Une loi de 1793 règle les rapports entre la société et ses adhérents. Déjà auparavant, le juge de paix était chargé de s'assurer de la conformité des statuts par rapport à la loi. Toutes ces mesures étaient notoirement insuffisantes.

d'assurances sur la vie. Celles-ci établissent périodiquement une situation générale de leurs affaires en procédant à l'évaluation de leurs engagements. Une évaluation semblable de la part des *Friendly Societies*, faite annuellement ou au moins tous les cinq ans, serait d'une utilité inappréciable ». La Commission nommée par le Parlement en vue de l'étude de cette question faisait en 1825 une constatation identique, et une loi votée en 1829 soumit les sociétés à l'obligation de dresser des rapports statistiques en vue de la confection de tables de mortalité, mais sans imposer de conditions à leur création; l'actuaire de la Commission de la Dette, Neison, considérait en 1845 cette facilité laissée à leur fondation comme préjudiciable à leur clientèle ouvrière, par suite des conditions précaires où ce défaut de base technique mettait leur existence. Cependant la loi de 1846 ne limita pas encore cette liberté : elle se borna à prescrire certaines garanties de comptabilité, la publicité des états de situation et la vérification des tables par un actuaire. C'est l'act du 7 août 1896 qui régit actuellement les *Friendly Societies* : pour bénéficier de ce régime, ces sociétés doivent recevoir l'enregistrement du *Registrar*, fonctionnaire de l'administration du Trésor, qui examine les statuts au point de vue de la légalité, surveille le fonctionnement des sociétés, tient un compte régulier de tous les événements de leur existence et centralise les renseignements, qu'il consigne dans un rapport annuel adressé au

Parlement. Il peut accorder ou refuser l'enregistrement, sauf recours devant la *High Court*. L'enregistrement n'est point d'ailleurs nécessaire à l'existence des sociétés, auxquelles il donne seulement l'estampille du contrôle de l'Etat. Cet avantage leur impose en échange, en plus de la surveillance permanente du *Registrar*, l'obligation de procéder chaque année à l'apurement de leurs comptes, conformément aux règlements administratifs, de fournir un compte rendu annuel de leurs opérations, de vérifier tous les cinq ans leur situation vis-à-vis des charges assumées par elles et de rectifier au besoin leurs calculs ; leurs fonds doivent être placés dans les caisses d'épargne certifiées, en valeurs d'Etat ou à la Banque d'Angleterre. La sanction de ces règles consiste dans la suppression de la société par le *Registrar*, ou dans la convocation d'une assemblée, sur la demande des adhérents, en vue de prononcer la dissolution. Néanmoins, ce fonctionnaire n'est qu'un guide, dont l'intervention est strictement limitée : le contrôle de la gestion appartient aux sociétaires eux-mêmes, et les tribunaux n'ont même pas à intervenir dans les litiges qui peuvent s'élever entre la société et ses membres, le caractère de ces associations restant purement amical et dépourvu de liens juridiques. Le *Rose act* de 1893 a tranché sur ce point les fluctuations de la jurisprudence en donnant aux sociétés la juridiction des litiges qui s'élèvent dans leur sein. Au reste, leur objet est exclusivement la prévoyance et le crédit

populaire, et elles ne peuvent assurer un chiffre supérieur à 200 £ de capital ou 50 £ d'annuités par tête.

Les *Friendly Societies* ordinaires ont échoué d'une façon générale en matière de pensions de retraite, par suite de l'organisation vicieuse au point de vue financier qui a été exposée : elles ne protègent leurs membres âgés contre la misère et le workhouse qu'à l'aide de secours prélevés sur leurs fonds de réserve ; vingt-quatre d'entre elles seulement, groupant 33,000 membres, ont élevé leurs cotisations en vue de former un fonds spécial de retraites dont le capital s'élevait au 31 décembre 1898 à 300,000 £ (1). Elles ont cependant contribué à diminuer le paupérisme : le nombre des personnes secourues par l'assistance publique tombe de 1,088,659 en 1849, à 744,757 en 1892 ; or, sur un nombre de 526,000 membres de ces sociétés, 490 seulement dans l'espace de cinq ans ont eu recours à l'assistance publique. Le nombre des loges de ces sociétés en 1899 était de 29,985, comprenant 11,424,810 membres et possédant une fortune de près de 38 millions de livres (2).

Autre est la situation des *Affiliated Orders* ; déjà, en 1848, la Commission parlementaire opposait leur solidité et leur bonne administra-

(1) Salaun, « La solution du problème des retraites à l'étranger », dans la *Rev. polit. et parlam.*, t. XXVIII, p. 106.

(2) Rapport du *Chief Registrar* pour 1898. — Sur ce nombre, les membres des sociétés enregistrées comptaient, en 1904, pour 5 millions et demi (*Schooling, op. cit.*).

tion à la faible organisation des *Local clubs*, et celle de 1874 disait d'eux dans son rapport : « Quant à la question de savoir si les membres des *Friendly Societies* sont capables de se protéger eux-mêmes et sans le secours de l'État, nous sommes obligés de déclarer que si toutes les sociétés se trouvaient dans les mêmes conditions que les grands corps qui se gouvernent eux-mêmes, et plus particulièrement les *Odd fellows*, l'intervention de l'État serait à peine nécessaire ». La plupart des *Orders* se sont fondés dans la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, ils étaient originaires des groupements purement amicaux, où l'assistance n'était qu'un objet accessoire : c'est l'*Independant order of Odd fellows*, fondé en 1812, à Manchester, par l'ouvrier Beldon, qui eut le premier pour objet direct et principal la prévoyance. Ces sociétés, comprenant des ouvriers d'une même profession, groupent un nombre considérable de membres, grâce aux ramifications qu'elles étendent dans tout le royaume et même à l'étranger, partout où un associé peut avoir besoin de leur assistance. Cette organisation permet à tout ouvrier de voyager ou de changer de domicile sans quitter la société ; il continue à recevoir ses subsides, et notamment les secours de route. D'autre part, ce groupement, tout en respectant l'autonomie des branches locales, établit entre elles un équilibre financier en soutenant celles qui seraient trop pauvres à l'aide des secours qui leur sont envoyés du siège

central. Ces conditions ont permis aux *Orders* de devenir des sociétés puissantes, tant par le nombre de leurs membres que par le montant de leur fortune : celui de Manchester, avec ses 335,000 membres, a pu surmonter la crise du chômage de 1862 et l'épidémie de 1866, tout en constituant un fonds de secours de 10,000 £.

Toutefois, leur objet principal reste l'assurance en cas de maladie ou de décès, et leurs statuts ne prévoient qu'exceptionnellement celle contre la vieillesse : quelques grands ordres, comme celui de Manchester et l'*Ancient Order of Foresters*, ont seuls pris des dispositions en vue de cet objet, en décidant, par exemple, qu'une pension de vieillesse pourrait être allouée à partir de 65 ans à ceux qui renoncent aux secours de maladie. Les nouveaux statuts des *Foresters* prévoient une cotisation spéciale, variant suivant l'âge des assurés, de 12 sh. 4 p. à 18 ans jusqu'à 4 l. 12 sh. 9 p. à 50 ans, en vue d'obtenir une pension de 5 shillings par semaine ; ces primes ne sont remboursées à la famille de l'assuré, en cas de prédécès de celui-ci, que moyennant une contre-assurance (1).

En dépit des progrès accomplis dans cette voie par les grandes sociétés que nous venons de citer, l'assurance contre la vieillesse reste encore exceptionnelle parmi les sociétés mutuelles, l'ouvrier anglais n'ayant pas une ten-

---

(1) Martin Saint-Léon, *Une réforme sociale en Angleterre. Le nouveau projet de loi sur les pensions aux vieillards indigents et méritants*, 1900.

dance plus prononcée que celui des Etats-Unis à prévoir ce risque (1). Ce caractère exceptionnel de l'assurance contre la vieillesse par les sociétés de secours est encore accusé par la difficulté qu'ont leurs adhérents de rester affiliés jusqu'à l'âge de la retraite. Un ancien grand-maître des *Odd fellows* disait : « L'un des points les plus graves qui concernent les *Friendly Societies* est l'exclusion d'un membre sur deux. Ils s'en vont quand ils deviennent âgés et pauvres. On dit parfois que les défections ont lieu parmi les jeunes. Rien de tel. Je me suis enquis de cette question, et les réponses qui me sont parvenues sur ce point, constatent qu'il y a une grande proportion de membres qui, après avoir payé pendant de longues années — pendant vingt ans et plus — trouvent la lutte trop dure pour eux, cèdent en abandonnant les indemnités pour lesquelles ils ont payé » (2).

D'autre part, le taux de ces primes paraît considérable, même si on le compare à celui, déjà élevé, des cotisations des *Friendly Societies* ne pratiquant pas l'assurance contre la vieillesse, qui est en moyenne de une livre sterling par an : il en résulte que ces sociétés ne sont accessibles qu'aux ouvriers qui touchent des salaires élevés, et, à ce point de vue, ces institutions s'adressent à la même catégorie de clients que les sociétés

---

(1) Au *Manchester Unity of Odd fellows*, 3,489 membres seulement, soit 1 sur 243, étaient assurés en 1902 contre ce risque (Fr. Rogers, *Old Age Pensions*, 1903, p. 51).

(2) Cit. Rogers, *op. cit.*, p. 56.

d'assurance populaire, à l'élite de la classe ouvrière. Il en est de même au point de vue moral : si le fait de verser une cotisation importante à une société d'assurance, en vue d'un événement incertain et éloigné, exige un esprit de prévoyance assez intense, il n'en faut pas moins pour faire ce sacrifice en faveur d'une société dont l'existence et le bon fonctionnement dépendent du bon vouloir et de la capacité des assurés eux-mêmes (1). Cette constatation a une importance considérable dans le sujet qui nous occupe : elle confirme d'une façon péremptoire cette conclusion, que nous connaissons déjà, que les individus qui peuvent résoudre le problème de la retraite par leurs propres forces sont seulement ceux dont les salaires sont élevés et qui sont particulièrement doués au point de vue de l'esprit de prévoyance.

Notons aussi que le procédé par lequel ils le résolvent revient, au fond, à l'assurance, car si les sociétés de secours mutuels arrivent à constituer des pensions de retraites qui soient autre chose que de simples secours, ce ne sera qu'en exigeant des cotisations élevées et calculées en vue du résultat à obtenir, et en empruntant la technique de l'assurance. Quant à celles qui ont réalisé cette assurance en négligeant ces moyens, il n'y a pas

---

(1) Une preuve matérielle de ce caractère résulte de la répartition des *Friendly Societies* sur le territoire de la Grande-Bretagne : elles sont presque toutes anglaises ; plus rares en Ecosse, elles sont presque inexistantes dans le pays de Galles et en Irlande (*Old Age Pensions*, p. 104-105).

d'illusions à se faire sur leur situation et le succès de leurs efforts : elles ne se maintiennent que par la prévoyance et les sacrifices de leurs adhérents. Tel est le cas du *Northumberland and Durham Miners' permanent relief fund*, société qui compte 122,257 associés sur les 151,700 mineurs qui existent dans le nord de l'Angleterre, et qui donne des pensions de retraite à partir de 60 ans ; le chiffre de ces pensions exigerait, dans une société d'assurance ordinaire, des primes telles que les neuf dixièmes des ouvriers en seraient exclus : cette association n'y arrive que grâce au grand nombre de ceux de ses membres qui reculent l'entrée en jouissance de leurs pensions, dont l'âge est reporté en moyenne à 67,8 ans, ce qui augmente le nombre des prédécès dans une large proportion. Or, malgré sa bonne organisation, le grand nombre de ses membres jouissant de bons salaires et d'un travail régulier, et son administration économique, le fonds des pensions rencontre des difficultés financières (1). En 1898, le calcul actuariel des charges de la *Manchester Unity* décelait un déficit de 600,000 liv. La situation de l'*Ancient Order of Foresters* était encore pire : l'insuffisance d'actif s'élevait à 1,724,762 liv. D'après le rapport du *Registrar* pour 1900, le déficit total, à cette époque, pour 338 sociétés, s'élevait à 573,228 liv., avec une

---

(1) D' Th. Oliver, *Rapport au Congrès des accidents de Bruxelles*, 1897.

diminution de 17,278 liv. sur la période quinquennale précédente (1). Si la situation des principales sociétés est en voie d'amélioration, et si l'on peut en citer plusieurs qui sont parvenues à combler leur déficit (2), ce n'est qu'en élevant considérablement les cotisations ou en diminuant les indemnités. Mais de semblables procédés, admissibles en matière de maladie, sont inapplicables dans des opérations à long terme comme les rentes de vieillesse, et supposent dans tous les cas un esprit de prévoyance et de sacrifice particulièrement intense chez les adhérents : ils sont donc évidemment inaccessibles aux catégories inférieures, dont les salaires sont modiques et incertains, et l'esprit de prévoyance peu développé. Dans les limites qui viennent d'être indiquées, l'efficacité de cette solution est donc restreinte à une élite et, en quelque sorte, exceptionnelle.

L'attitude des *Friendly Societies* dans la campagne menée au sujet de la question des retraites ouvrières est par elle-même une preuve de la difficulté qu'elles éprouvent à les réaliser. L'idée d'une organisation légale fut soulevée pour la première fois en 1882 par les *Odd fellows* de Manchester ; une *Pensions League* fut formée parmi ces sociétés, et émit le vœu qu'une pension de 5 sh. par semaine fût donnée à toute personne qui,

---

(1) *Friendly Societies Recorder*, 7 mai 1898, cit. *Old Age Pensions*, p. 26. — Fr. Rogers, *op. cit.*, p. 52.

(2) E.-W. Brabrook, *The Law of Friendly Societies*, cit. *Old Age Pensions*, p. 27-28.

arrivée à 65 ans après une vie honorable et après avoir rempli son devoir social et familial, serait incapable de gagner sa vie ; elle demandait dans ce but « qu'un bill soit voté par le Parlement pour assurer des pensions à tous les membres des sociétés amicales, coopératives et trade-unions enregistrées, considérant que ces membres ont un besoin spécial du traitement le plus généreux de la part de l'Etat, en raison de la prévoyance qu'ils mettent en œuvre par eux-mêmes durant leurs jours de travail, en vue des secours de maladie, funérailles, assurance de capitaux et autres » (1).

Ce souci d'attirer à sa propre œuvre le bénéfice des nouvelles institutions est une inclination naturelle, que nous retrouverons ailleurs. Nous verrons aussi que c'est l'opposition des *Friendly Societies* qui fit échouer l'une des premières propositions d'assurance obligatoire, en 1885. Dix ans plus tard, à la réunion annuelle des *Odd fellows*, la résolution suivante fut votée : « Nous estimons que nos loges peuvent devenir le canal chargé de distribuer les secours à ceux de nos adhérents qui arrivent à l'âge de 65 ans, par l'échange du secours de maladie contre une rente annuelle, payée par la loge en parties égales chaque semaine, tandis que l'Etat rembourserait à la loge la différence entre le montant du secours auquel l'assuré avait droit et l'allocation fixée par la loi » (2).

(1) Cit. Rogers, *op. cit.*, p. 48-49.

(2) Cit. Millar, *ibid.*, p. 143.

On ne tarda pas toutefois à s'apercevoir que de tels avantages ne peuvent aller sans quelques inconvénients, dont le premier est le contrôle de l'Etat : dès qu'on autorise les sociétés privées de secours à recevoir l'épargne des travailleurs et à la faire fructifier à l'aide des subventions des deniers publics, l'Etat ne peut plus se désintéresser de leur solvabilité, et doit surveiller leur fonctionnement pour empêcher qu'elles ne se dérobent à leurs engagements. Telle est l'une des principales raisons qui ont conduit à rejeter en 1896 un projet qui accordait des avantages particuliers aux membres des *Friendly Societies* (1). C'est ce qu'exprimait le Congrès des *Foresters*, en 1898 : tout en admettant un système de pensions pour ceux qui ne s'en sont pas procuré une par la mutualité, il se déclarait « énergiquement opposé à toute tentative d'immixtion dans le fonctionnement ou l'administration financière des *Friendly Societies* dans leurs efforts en vue d'assurer les indemnités ordinaires dont elles se chargent actuellement en faveur de leurs membres, sauf ce qui est prescrit par la loi des *Friendly Societies* » (2).

Aussi les prétentions de ces associations parurent se modérer désormais. Leur Congrès national, tenu à Manchester en 1902, admit que « c'est le devoir de l'Etat d'assurer des pensions de vieillesse d'au moins 5 sh. par semaine à tout

---

(1) *Old Age Pensions*, p. 45-46.

(2) Cit. Millar, *op. cit.*, p. 148.

individu prévoyant et méritant âgé de 65 ans et plus, incapable de travailler et dans le besoin ; ce système ne doit entraîner aucune déchéance politique pour celui qui en est l'objet, et les dépenses qu'il entraîne doivent être couvertes sans intervention des ressources des sociétés de prévoyance ». Quant à la condition de prévoyance requise des bénéficiaires, elle consiste à avoir fait partie d'une *Friendly Society*, d'une société d'habitation ouvrière, d'une trade-union, d'une société coopérative, ou à avoir fait un dépôt à la caisse d'épargne postale ou dans une caisse d'épargne approuvée, ou encore à s'être rendu propriétaire de son habitation (1). On voit encore dans ce système la tendance à l'exclusivisme et au privilège qui est le propre de tout groupement humain qui ne se sent pas assez fort pour atteindre par ses propres moyens le but qu'il se propose.

L'assurance contre la vieillesse est encore plus exceptionnelle dans les trade-unions que dans les *Friendly Societies*. Ces groupements ont surtout pour raison d'être la défense des intérêts professionnels (2) ; certains d'entre eux même assurent leurs membres à d'autres sociétés mutuelles plutôt que de pratiquer eux-mêmes ces opérations (3). Néanmoins, la plupart des trade-unions sont, en même temps que des associations

---

(1) Cit. Rogers, *op. cit.*, p. 109-111.

(2) P. de Rousiers, *Le trade-unionisme en Angleterre*, 1904, p. 11.

(3) Dr Oliver, *loc. cit.*

de résistance, des sociétés de secours mutuels et donnent des secours, non seulement en cas de grèves et de chômages, mais aussi en vue des autres risques qui atteignent la classe ouvrière : ainsi l'Union des charpentiers et menuisiers alloue des indemnités en cas de perte d'outils, en cas de chômage (indemnités de route), de grève, de maladie, d'accident, de refus d'embauchage de la part d'un patron par suite d'invalidité, en cas de décès, et des pensions de retraite de 8 fr. 75 par semaine à partir de 50 ans et après dix-huit années de versements (1); de même l'Union des constructeurs de chaudières donne des pensions en cas de maladie, des pensions d'invalidité et de vieillesse, des indemnités en cas de décès, etc. ; en 1896, sur un revenu total de 129,989 £, elle en a dépensé 65,318 en indemnités et pensions (2). En 1906, les sommes dépensées en pensions de retraite se sont élevées, pour les 100 principales unions, à 7 millions et demi de francs ; le nombre des bénéficiaires est passé de 5,600 en 1892 à 15,100, et le taux moyen des pensions servies de 431 fr. en 1892 à 501 francs en 1906 (3). Il faut d'ailleurs noter qu'en général, les pensions de vieillesse sont improprement nommées, car l'âge ne suffit pas à y donner droit : la notion d'une vieillesse oisive ne rentre pas dans les conceptions du travailleur anglais, et les statuts des

---

(1) P. de Rousiers, *op. cit.*, p. 79.

(2) *Ibid.*, p. 264 et suiv. — D' Oliver, *loc. cit.*

(3) *Labour Gazette*, décembre 1907, p. 355.

unions exigent, comme condition, l'incapacité de travailler. Leur montant est de 5 à 10 sh. par semaine (6 fr. 25 à 12 fr. 50) (1).

Parmi ces associations, celles qui s'occupent de la prévoyance ouvrière sont les plus anciennes, et présentaient à l'origine plutôt le caractère de sociétés de secours mutuels que celui de groupements en vue de la défense des intérêts professionnels. Suivant les Jeunes Unionistes, cet objet d'assurances serait un élément de faiblesse pour la société en attirant dans son sein des ouvriers plus soucieux de profiter de ses avantages matériels que de se sacrifier à sa prospérité (2) : mais cette nouvelle tendance ne se manifeste que chez les Unions les moins prospères, et paraît dériver plutôt de l'absence de prévoyance de leurs membres et de la difficulté d'en obtenir des cotisations élevées (3); tel est le cas notamment des Unions agricoles et de celles des dockers (4). Les statistiques accusent même un mouvement en sens inverse dans l'ensemble : le pourcentage des *benefits*, autres que ceux de chômage, dans le total des dépenses des 100 principales Unions, passe de 26,4 en 1892 à 33,8 en 1895, 34,8 en 1898, 42,8 en 1901, 41,3 en 1903, et 47,1 en 1906, alors que celui des dépenses occasionnées par les grèves est aux mêmes

---

(1) *Bull. Off. trav.*, 1905, p. 55.

(2) De Rousiers, *op. cit.*, p. 256, 262.

(3) *Ibid.*, p. 339-340.

(4) *Ibid.*, p. 115, 167-168.

époques de 27,8, 14,4, 22,2, 12,8, 9,0 et 7,9, et accuse une progression décroissante (1).

Ce résultat s'explique si l'on songe que les conditions de prospérité des trade-unions et des *Friendly Societies* sont identiques : comme pour celles-ci, la cause du succès des premières réside dans le grand nombre de leurs membres (2), dans l'élévation des cotisations imposées à ceux-ci (3), et dans leur esprit de prévoyance particulièrement développé, qui fait du personnel unioniste « le résultat d'une sélection » (4). Ce n'est donc que l'élite, parmi les ouvriers anglais, qui peut bénéficier des avantages matériels assurés par les trade-unions les plus puissantes et les plus riches : en 1892, 72 Unions, sur 441 existantes, comprenant 428,914 membres, sur un total de 1 million 49,000 unionistes, payaient des pensions de retraite (5) ; en 1897, sur 1,267 Unions et un total de 1,644,591 syndiqués, 39 Unions, groupant 530,702 membres, payaient 152,207 £ en pensions de retraite : « Nous croyons, ajoutait le rapporteur, que toutes les autres sociétés réunies n'ont pas dépensé, de ce chef, en 1897,

(1) *Labour Gazette*, loc. cit.

(2) La *Boilermakers' Society* compte les neuf dixièmes des ouvriers de la profession, celle des tailleurs de pierre les quatre cinquièmes, celle des fileurs 95 0/0, etc. (*Le trade-union. en Angl.*, p. 81, 232, 312, etc.).

(3) Elles atteignent presque toujours 1 shilling et parfois 1 sh. 1/2 par semaine (*ibid.*, p. 40).

(4) *Ibid.*, p. 41.

(5) *Bull. Off. trav.*, 1895, p. 726 et suiv.

plus de 8,000 £ » (1); en 1903, sur 1,166 Unions existantes, comptant 1,902,308 adhérents, 38 Unions, toujours parmi les plus anciennes, comptant 566,765 membres, payaient des pensions de retraite (2); en 1904, le nombre des Unions payant des pensions était de 40, et le chiffre de leurs dépenses sur ce point de 300,000 £.

Ajoutons que les trade-unions qui, en tant qu'elles distribuent des pensions de retraite, agissent comme des *Friendly Societies*, participent aux conditions du fonctionnement de ces dernières. Les procédés techniques employés par elles sont aussi défectueux, et reposent sur la répartition des charges de l'exercice entre les contribuables, en y comprenant une réserve d'une année d'avance pour parer aux imprévus. Aussi la situation financière de ces caisses est-elle tout aussi précaire.

Ainsi, l'étude de l'action des trade-unions, en matière de retraites ouvrières, comme celle des *Friendly Societies*, nous amène à cette conclusion que la solution du problème des retraites par la liberté et l'initiative privée n'atteint que l'élite des ouvriers, ceux qui jouissent d'un salaire élevé et constant, et dont les capacités morales et l'esprit de prévoyance sont puissamment développés : pour tous les autres, le problème se pose au contraire dans toute son

---

(1) *Rapport du Board of Trade*, 1898.

(2) *Bull. Off. trav.*, 1905, p. 53. — La publication du *Board of Trade* ne nous donne pas les chiffres correspondants pour 1906.

acuité. On sait ce qu'est le *workhouse*, maison de travail où reçoivent l'assistance tous les indigents valides (1) : « Moitié hospice et moitié geôle, la *workhouse* serait bien faite pour inspirer en tout pays et à tout être non encore réduit à l'état de loque humaine par la misère et la privation de tout, la répugnance la plus extrême et la plus indicible aversion. A plus forte raison devait-elle être haïe et redoutée dans cette Angleterre, où le sentiment de l'indépendance personnelle est si fortement imprimé dans le cœur de l'homme, où le bonheur ne se conçoit pas sans un chez soi, sans un *home*... Interner un Anglais dans une de ces *workhouses*, où sa liberté sombre, où son individualité s'efface, c'est lui infliger l'humiliation par excellence et le dégrader socialement; c'est, en lui assurant matériellement des moyens d'existence, le priver de tout ce qui constitue la raison d'être de cette existence elle-même » (2). Or, pour

(1) Leur organisation a été réglementée par la *Poor Law* du 14 août 1834, qui institue dans chaque paroisse un *Board of Guardians* élu par les habitants, chargé de l'assistance et subordonné au *Local Government Board*. Ces bureaux sont alimentés par le moyen d'une taxe de répartition spéciale (*poor rates*). A droit aux secours tout individu domicilié dont la situation est inférieure à celle des travailleurs de la plus basse catégorie. Toutefois, les secours à domicile sont strictement limités aux cas de nécessité absolue et se bornent souvent à une visite médicale. Le principe est l'assistance dans la maison de travail, dont on a rendu le régime aussi sévère que possible, afin de décourager les faux indigents et les paresseux : ce système a effectivement réduit dans une proportion considérable les dépenses de l'assistance publique.

(2) Martin Saint-Léon, *op. cit.*

l'ouvrier qui ne fait pas partie de l'élite dont nous parlions tout à l'heure, il n'est pas d'autre solution; le récit de ce dockeur, interrogé à Londres, est bien significatif : « J'ai bien fait ce que j'ai pu pour me trouver une autre situation, car ici c'est « exister, non pas vivre ». Quand j'étais jeune, j'ai voulu aller aux colonies; j'ai travaillé à bord pour payer mon passage. Là-bas le climat ne me convenait pas. Je suis tombé malade... J'avais fréquenté les classes du soir, et je savais à fond la comptabilité; j'ai alors cherché à me placer comme *clerk* dans la Cité. Mais je me trouvais en concurrence avec des jeunes gens « qui avaient des degrés »... J'ai plus d'avantage à travailler aux docks. J'ai bien essayé de mettre de l'argent de côté. Mais on ne peut pas. Les bonnes semaines suffisent à peine à payer les dettes contractées pendant les temps de chômage. Je suis membre d'une société de secours mutuels. C'est tout ce que je peux faire. Je sais que le *workhouse* m'attend. J'y songe tous les soirs en me mettant au lit, et j'en frissonne. Il y a des moments où je me dis qu'il vaudrait mieux faire un coup de tête et en finir tout de suite ». Et cet ouvrier n'est pas un faînéant : c'est un homme « remarquable », intelligent et énergique; il n'est pas une exception : c'est au *workhouse* « que la très grande majorité des dockers viennent passer leurs dernières années et mourir. » (1).

---

(1) *Le trade-union, en Angl.*, p. 161-163.

Cette conclusion peut être étendue à tous les travailleurs qui ne rentrent pas dans la catégorie des ouvriers d'élite. C'est parmi les vieillards que se recrutent, en majeure partie, les hôtes du workhouse : d'après une enquête de 1890, on comptait 41,180 assistés âgés de 60 à 65 ans, et 245,687 au-dessus de cet âge, alors que le nombre total des assistés ne dépassait pas 674,204 en 1893. Sur 1,000 individus au-dessous de 16 ans, le nombre des assistés est de 22 ; il est de 9 sur 1,000 habitants âgés de 16 à 60 ans ; au-dessus de cet âge, il monte à 55 de 60 à 65 ans, 110 de 65 à 70, 188 de 70 à 75, 264 de 75 à 80, et 304 au-dessus (1). M. Chamberlain constatait le 21 avril 1891, à la Chambre des communes, que sur l'ensemble des vieillards âgés de plus de 60 ans, un septième reçoit les secours de l'assistance publique : or, en calculant, sur ce nombre, la proportion des assistés appartenant aux classes ouvrières, il arrivait à cette conclusion qu'un ouvrier sur deux, ayant atteint l'âge de 60 ans devait, pour vivre, invoquer la loi des pauvres (2), et il ajoutait : « Il se peut bien que quelques-uns méritent leur sort, qu'ils aient été réduits à cet état par l'intempérance et la mau-

---

(1) Fr. Rogers, *Old Age Pensions*, 1903, p. 6-7.

(2) M. Sp. Walpole arrivait à la même conclusion, en 1895, à la Commission parlementaire (Rogers, *op. cit.*, p. 14). — Au 30 juin 1898, sur deux millions d'habitants âgés de plus de 65 ans, on en comptait un tiers ayant des ressources suffisantes, un tiers inscrits officiellement sur les listes des assistés, et un tiers se débattant contre la misère (C. Sansas, « Les pensions pour les vieillards en Angleterre », dans la *Rev.*

vaïse conduite. Mais personne ne me persuadera que cela est vrai de tous ou même de la majorité ». Le rapport de la Commission parlementaire de 1899 faisait la même constatation : « Nous ne pouvons ignorer ce fait, surabondamment établi par les dépositions recueillies par nous, que dans des cas trop nombreux des vieillards indigents dont la conduite et toute la carrière ont été à l'abri de tout blâme, qui ont été laborieux et méritants, se trouvent, sans qu'il y ait de leur faute, à la fin d'une vie longue et méritoire, n'avoir d'autre refuge que dans le workhouse ou dans un secours à domicile insuffisant pour leurs dernières années... On trouve de nombreux exemples de gens respectables et laborieux venus dans le workhouse, sans faute de leur part, mais par mauvaise chance, ou pour d'autres causes entièrement indépendantes de leur pouvoir... Le besoin d'assistance n'est pas limité à ceux qui sont pauvres actuellement : beaucoup de gens âgés n'acceptent de secours que sous la pression de la maladie ou d'une sérieuse misère ; souvent ils endurent de grandes souffrances au lieu de l'avouer ; d'autres n'en sont préservés que par l'assistance d'amis ou par la charité privée ; tous ceux-là méritent

---

*polit. et parlem.*, t. XXVIII). D'un témoignage de 1901, il ressort que sur 783 individus âgés de plus de 64 ans et internés dans le workhouse, 370 étaient des travailleurs vivant sur leurs salaires et amenés à cette situation, non par l'intempérance, mais par l'insuffisance de leurs salaires (Rogers, *op. cit.*, p. 106).

considération comme ceux qui reçoivent actuellement le secours de la loi des pauvres » (1).

Les économistes anglais se sont depuis longtemps préoccupés de cette situation, et, sous leur inspiration, la Chambre des communes a voté plusieurs projets de loi de retraites. Un premier projet, voté par deux fois, en 1773 et en 1789, et repoussé par les Lords, tendait à autoriser les paroisses à instituer des caisses de rentes viagères. En 1787, elle adopta le principe du projet du pasteur Acland, tout en l'écartant provisoirement à cause de l'incertitude de ses résultats financiers : ce projet, présenté en 1786, reposait sur l'assurance obligatoire de tous les citoyens à partir de 21 ans, en vue de garantir à tous les vieillards, âgés de 65 ans, ayant des revenus inférieurs à 1,250 francs, une pension de retraite, indépendamment du secours en cas de maladie, d'invalidité ou de décès. Les clubs paroissiaux chargés du service de l'assistance publique constituaient le cadre de l'organisme chargé de ce nouveau service, et devaient remplacer les *Friendly Societies*, dont les déficiences étaient sensibles ; ces caisses étaient centralisées, de telle sorte que l'insuffisance de leurs ressources était comblée par une légère taxe locale, puis par la caisse centrale du comité. Les cotisations étaient proportionnelles aux revenus de chacun, jusqu'au maximum de 1 shilling par semaine. Les indemnités étaient

---

(1) Rogers, *ibid.*, p. 18-19.

proportionnées aux besoins, et non au montant des versements. On avait prévu la difficulté d'obtenir le paiement des cotisations : la sanction du refus consistait dans une amende et dans l'inscription du mot *frelon* sur les vêtements. Ce projet ne s'inspirait pas d'ailleurs du courant d'idées qui régnait à cette époque en faveur des mesures arbitraires à l'égard des pauvres, et qui produisit la loi désastreuse de 1782 (*Gilbert's Act*) ; son auteur l'appuyait seulement sur des nécessités pratiques : « Puisque personne ne peut prétendre être jamais à l'abri du besoin, il semble de toute justice d'obliger chacun, alors qu'il est dans l'aisance, à adopter un procédé aussi simple pour s'assurer des ressources telles que, s'il venait à en avoir besoin, il ne serait certainement pas à la charge de la communauté » (1).

Dans le cours du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs projets furent présentés au Parlement, et l'on y retrouve toutes les solutions qui ont été proposées en France de divers côtés : je citerai notamment les projets James Rankin et Wilkinson, consacrant le système de la liberté subsidiée (2), les projets Lionel Holland, Bristol, Chester, en différant par l'attribution de ces subsides aux seuls

---

(1) L. Bassereau, *loc. cit.*

(2) Le premier allouait une subvention de l'Etat égale à celle du prévoyant âgé de 63 ans, qui s'est volontairement assuré une rente de 6 liv. 10 s. Le second élève à 5 sh. par semaine la pension acquise, par quelque moyen que ce soit, qui atteint 1 sh. 6 d. par semaine ; il ne tient pas compte de l'âge, mais de la moralité.

membres des *Friendly Societies* (1), les projets Henry Burdett (2) et Blackley, tendant à l'assurance obligatoire. Celui du chanoine Blackley oblige à s'assurer entre 18 et 21 ans en vue de pensions de 4 shillings par semaine, payées par l'Etat aux vieillards de 70 ans. Ce dernier projet, examiné par la Commission de la Chambre des Lords, en 1885, fut repoussé par suite de l'opposition des *Friendly Societies*. Mais la *National provident league*, à qui était due l'initiative de cette discussion, obtint la nomination d'une Commission extraparlamentaire, en 1893, à l'effet d'étudier la question (3). Celle-ci examina le projet de M. Charles Booth, docteur de l'Université de Cambridge et membre de la *Royal Society*, qui a consacré sa vie et sa fortune à l'étude des problèmes économiques; son système consistait à mettre à la charge de l'Etat le service de pensions de 5 shillings par semaine, auxquelles aurait droit tout citoyen âgé de 65 ans, sans condition. Cette Commission examina également le projet de M. Chamberlain, déposé en 1892, en vertu duquel l'Etat majorerait

(1) Le dernier de ces trois projets organise un fonds de retraites dans celles de ces sociétés dont la situation financière le permettrait et leur accorde des subventions de l'Etat.

(2) Ce projet impose une contribution de 9 d. ou de 1 sh. par semaine, de 20 à 60 ans, suivant que les salaires sont moindres de 15 sh. ou compris entre 15 et 20 sh. par semaine. L'Etat, par l'organe de la *Post Office*, assure une rente de 18 livres.

(3) Cette Commission était composée de membres des deux Chambres, de représentants expérimentés de l'assistance publique, des organisations charitables et des *Friendly Societies*, sous la présidence de Lord Aberdare.

les versements de toute personne s'assurant volontairement à une *Friendly Society* et ayant fait un dépôt à la Caisse d'épargne postale ; ce dernier projet fut repoussé, comme le premier, à raison des charges qu'il entraînait (1), et en outre, à cause de l'intervention de l'Etat dans les opérations des *Friendly Societies* qui en était la conséquence. Spécialement, en ce qui concerne le second système, la Commission observa judicieusement que l'encouragement à la prévoyance « risque fort de n'exercer aucun attrait sur les classes où sévissent le plus le manque d'économie et les mariages prématurés, que, sauf quelques exceptions ayant leur importance, notamment dans le cas de beaucoup de domestiques, ceux qui tireraient un bénéfice du projet seraient surtout des personnes parfaitement capables de se constituer une épargne indépendante » (2).

Le système présenté par M. Spencer Walpole, auquel se rallia la deuxième Commission extra-parlementaire de 1896, présidée par Lord Rothschild, après avoir rejeté plus de cent projets, diffère de ceux que nous venons de citer. Il consistait à majorer, à partir de 65 ans, les revenus compris entre 2 sh. 1/2 et 5 sh. par semaine, et à servir des pensions de 2 sh. 1/2 à ceux dont les revenus seraient de 2 sh. 1/2 à 3 sh., de 2 sh. aux revenus de 3 à 4 sh., et de 1 sh. aux revenus de 4 à 5 sh. Aucune autre condition

---

(1) On estimait à 562 millions et demi de francs le coût du système Booth.

(2) Cit. Craggs, *op. cit.*

n'était imposée, que celle de la santé du corps et de l'esprit. C'est le *Board of Guardians* qui était chargé d'examiner les demandes. Ces pensions devaient être payées par les communes, et pour moitié à la charge de l'Etat (1).

Nous retrouverons plus loin ce projet et nous verrons quelles suites lui ont été données. Nous devons nous borner pour le moment à ces indications, qui suffisent à montrer combien la solution de l'initiative privée, efficace dans certaines conditions exceptionnelles, est insuffisante pour la grande masse des intéressés. Ses résultats à l'égard de l'élite des travailleurs n'ont point empêché les hommes d'Etat du pays le plus individualiste, après les Etats-Unis, de comprendre la nécessité d'un remède plus approprié au tempérament de la majorité des intéressés. Si l'examen de la question, dans les deux pays qui précèdent, aboutit à la constatation de l'insuffisance de la solution de la prévoyance individuelle et libre, à plus forte raison la même conclusion s'imposera-t-elle à l'égard des autres pays où le culte de la personnalité est infiniment moins développé. C'est ce que nous constaterons dans la suite de cette étude, et nous devons donc passer à l'examen des systèmes qui ont été pratiqués ou imaginés pour résoudre le problème.

---

(1) Martin Saint-Léon, *op. cit.* — Salaun, « La solution du problème des retraites à l'étranger », dans la *Rev. polit. et parl.*, t. XXVIII, p. 103-106. — D.-F. Schloss, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905. — Rogers, *op. cit.*, p. 9 et suiv. — Millar, *op. cit.*, p. 125 et suiv. — *Old Age Pensions*, p. 51 et suiv.

---

## CHAPITRE IV

### La liberté subsidiée en Belgique et en Italie

---

Le système qui s'écarte le moins de la solution que nous avons étudiée jusqu'à présent est celui qui consiste à encourager l'initiative individuelle au moyen de subventions accordées à ceux qui ont fait spontanément acte de prévoyance : il stimule en effet la liberté de chacun et se borne à la susciter par l'appât d'un avantage. A ce titre, elle est vue avec faveur par les sociologues qui voient avec inquiétude l'ingérence de la loi dans le domaine privé, comme par ceux qui reconnaissent dans l'acte d'épargne une vertu souveraine au point de vue de la prospérité sociale. D'autre part, il est logique qu'après avoir constaté les lacunes de l'initiative privée en même temps que la fécondité de ses résultats là où elle se rencontre, on soit amené à désirer l'extension d'un procédé aussi satisfaisant, et à adopter le système des encouragements comme le plus propre à développer l'esprit de prévoyance et d'association. Aussi avons-nous rencontré en Angleterre plus d'un projet de loi basés sur ce principe, bien qu'à vrai dire, ceux-ci paraissent avoir eu peu de succès. Le système a aussi été appliqué, principalement en Belgique, sous une forme coordonnée, et à titre accessoire dans d'autres pays : nous devons donc examiner

les résultats qu'il a donnés et ceux qu'on peut en attendre.

### I. *Les résultats de la liberté subsidiée en Belgique*

S'il est un pays où l'on pouvait espérer un résultat favorable d'encouragements en faveur de la prévoyance libre, après les pays anglo-saxons (1), c'est bien la Belgique : antérieurement à la loi du 10 mai 1900, qui les a organisés, il existait, en effet, dans ce pays, déjà depuis longtemps, un mouvement mutualiste qui, bien que faible, pouvait faire espérer des développements dans l'avenir. C'est sur les cadres des sociétés de secours mutuels, vestiges des anciennes corporations qui y ont subsisté jusqu'à ces derniers temps, que se sont fondés les syndicats professionnels; et ces associations, très répandues dans les milieux ouvriers, possèdent généralement des caisses contre la maladie, les accidents, le chômage, en vue des frais de funérailles ou de voyage (2).

Néanmoins, ce mouvement est loin d'avoir la vitalité de celui que nous avons constaté en Angleterre. Les cotisations y sont des plus modiques, et sont difficilement recouvrées (3).

---

(1) Nous laissons ici de côté l'Allemagne, qui a adopté un tout autre système que nous étudierons plus loin.

(2) Vandervelde, *Enquête sur les associations professionnelles*, 1891.

(3) En 1900, sur 146 syndicats, 11 seulement exigeaient des cotisations de plus de 2 francs par mois; certains se contentaient de cotisations de 0 fr. 25 ou de 0 fr. 10 par mois.

Les caisses de retraites n'y sont d'ailleurs qu'exceptionnelles (1), et sont l'œuvre d'institutions de patronage, telles que le Vooruit de Gand ou la Maison du Peuple de Bruxelles, dont les liens vis-à-vis des partis socialistes, chrétiens ou athées, sont bien connus, plutôt que des organisations ouvrières elles-mêmes. Celles qui appartiennent à ces dernières, telles que la Caisse de prévoyance des pêcheurs, ou celle de l'Association socialiste des travailleurs du bois, ne délivrent que des pensions très modiques, et le paiement des cotisations y est à peu près exceptionnel. Les sociétés les plus prospères sont celles dont le caractère officiel et le recrutement obligatoire assure la situation d'une façon indépendante de l'initiative de leurs membres : telle la Caisse de retraite et de secours des ouvriers des chemins de fer, des postes et des télégraphes, qui comptait, en 1898, 49,081 adhérents (2).

Quant aux sociétés de secours mutuels privées, en 1851, date de la loi qui a réglementé leur organisation, on en comptait 200 non reconnues, comprenant 68,290 associés. Deux ans après, en 1853, on ne comptait que 13 sociétés reconnues avec 2,063 adhérents. En 1886, elles n'étaient encore que 220 avec 32,042 membres, tandis que 445 sociétés non reconnues groupaient 64,000 mutualistes. En 1887, le

---

(1) Vandervelde, *op. cit.*, p. 87-88. — *Annales du Musée social*, 1902, p. 180 et suiv.

(2) Arsandaux, *Les retraites ouvrières en Belgique*, 1903, p. 125 et suiv.

gouvernement institua des comités de propagande, dont l'action aboutit à recruter des membres honoraires : le rôle de ces derniers consiste à alimenter les caisses des sociétés et à combler par là l'insuffisance de leurs ressources. Sans eux, beaucoup de sociétés seraient incapables de se soutenir (1). Grâce au mouvement d'opinion ainsi créé, on comptait, à la fin de 1893, 532 sociétés reconnues avec 74,104 membres actifs et 11,554 membres honoraires (2).

La loi du 23 juin 1894 accorda de nouvelles faveurs aux mutualités en octroyant des subventions aux sociétés reconnues et en autorisant les fédérations. Le législateur n'avait toutefois qu'une confiance limitée dans ces organisations au point de vue de l'assurance contre la vieillesse : la reconnaissance légale était refusée à celles qui servaient elles-mêmes des pensions de retraite; elle ne pouvait être accordée qu'à celles qui se bornaient à la constitution d'un fonds d'allocations annuelles non garanties; en revanche, elle était de droit pour celles qui affiliaient leurs membres à la Caisse nationale des retraites. Ce rôle d'intermédiaire était également celui des caisses patronales, dont la situation était précaire et dépourvue de toute garantie et qui étaient vues avec défaveur par les travail-

(1) « En Belgique, il n'y a pas de société de secours mutuels sans membres honoraires, appartenant à une classe sociale plus élevée que les mutualistes eux-mêmes, s'intéressant à l'administration des sociétés et y participant parfois » (Lepreux, 4<sup>e</sup> séance du Congrès de Dusseldorf, 1902).

(2) Tumelaire, *Rapport au Congrès de Milan*, 1906.

leurs. Ainsi qu'on doit s'y attendre, les subventions gouvernementales produisirent leur fruit, ainsi qu'en témoigne le tableau inséré page suivante, qui indique le nombre des sociétés affiliant leurs membres à la Caisse des retraites (1).

La Caisse nationale des retraites, qui assumait la charge du service des pensions, avait été fondée par la loi du 8 mai 1850, modifiée par celles des 16 mars 1865 et 1<sup>er</sup> juillet 1869. Une propagande active fut entreprise dès son origine ; elle lui valut l'adhésion d'un certain nombre de chefs d'industrie qui affilièrent leurs ouvriers (2). Mais son échec fut à peu près complet vis-à-vis des travailleurs eux-mêmes : en 1868, 1,951 livrets seulement avaient été ouverts. Il en fut de même les années suivantes : du 1<sup>er</sup> août 1868 au 31 décembre 1887, le nombre des nouveaux livrets n'avait été que de 7,860, moins de 400 par an en moyenne. La progression était lente : en 1890, le nombre annuel des nouveaux livrets n'était que de 1,750, et de 5,504 en 1899. Les versements étaient facultatifs ; le déposant fixait lui-même l'âge de l'entrée en jouissance, et

---

(1) Arsandaux, *op. cit.*, p. 113 et suiv. — Dubois, Dir. gén. au Min. de l'intér. et du trav., *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902. — Dubois et Wodon, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905.

(2) Dans la suite, le taux d'intérêt trop élevé servi aux déposants força l'administration à restreindre le recrutement de la Caisse ; dès lors, elle « ne mettait qu'un zèle discret à recruter des adhérents et à faire une propagande qui, en cas de succès, eût été ruineuse pour elle » (Dejace, *Rapport au Congrès de Paris*, 1900).

ANNÉES	Nombre des sociétés intermédiaires	Nombre des livrets existants	Totaux des versements	Primes allouées par l'Etat	Nombre total des sociétés reconnues	Nombre total des nouveaux livrets créés	Nombre des nouveaux livrets créés au profit d'ouvriers
1894	407	5.504	93.346	19.987	532	4.438	3.907
1895	447	8.067	113.033	29.976	759	5.790	5.063
1896	225	12.115	213.146	46.000	948	10.549	9.497
1897	416	30.699	580.276	136.185	1.257	17.459	15.352
1898	933	66.079	957.265	281.935	1.933	43.873	38.547
1899	1.785	102.203	2.187.577	555.801	2.928	66.712	58.191

indiquait le mode de constitution de la pension, à capital réservé ou aliéné (1). Si les fruits de l'initiative privée laissée à sa seule inspiration étaient faibles, ceux que lui ont fait produire les encouragements de la loi de 1894 pouvaient faire espérer un développement ininterrompu et la réalisation du but, moyennant une accélération du système des subventions.

Le moment était bien choisi pour élaborer une loi dans ce sens. Le principe de l'obligation avait été défendu, les années précédentes, dans les congrès mutualistes et dans la presse, par les socialistes et les démocrates chrétiens (2) : c'était une raison de plus, pour la majorité conservatrice du Parlement, pour voter un système consacrant la liberté individuelle. La Commission extraparlamentaire, comprenant sept fonctionnaires sur un total de treize membres, et en majorité hostile au socialisme, déposa sa proposition le 11 avril 1900 sur le bureau de la Chambre des représentants. Celle-ci le vota en deuxième lecture le 30 du même mois, et le Sénat le 7 mai, à la veille des élections générales (3).

Les dispositions essentielles de la loi consistent dans l'allocation de subventions aux personnes s'assurant à la Caisse nationale des retraites en

(1) Arsandaux, *op. cit.*, p. 87 et suiv.

(2) P. Clerc, *Les sociétés de secours mut. et l'organis. des retr. pour la vieill. en France et en Belgique*, 1907, p. 69 et suiv.

(3) Arsandaux, *op. cit.*, p. 220 et suiv., 238 et suiv.

vue d'une pension de vieillesse. Les conditions requises sont soit d'être Belge et de résider en Belgique, soit d'y résider depuis dix années, d'être âgé d'au moins 16 ans, d'avoir fait des versements, sur livret individuel, pendant l'année précédente, d'être taxé en impôts directs au-dessous d'un certain chiffre proportionnel à la population. La prime de l'Etat est fixée à 60 centimes par franc de versement, à concurrence de 15 francs par an et d'une rente liquidée de 360 francs. L'entrée en jouissance peut être fixée entre 55 et 65 ans. Les mêmes faveurs sont accordées aux membres des sociétés mutuelles assurés par l'intermédiaire de ces dernières. En outre, ceux-ci ne sont pas atteints par les limitations visant le chiffre des impôts payés et l'âge minimum. Les sociétés reçoivent de plus une subvention annuelle de 2 francs par chaque livret sur lequel il aura été versé, pendant l'année écoulée, une somme de 3 francs au moins, et à la condition que les écritures de la société aient été reconnues régulières. En revanche, les versements de chaque assuré mutualiste, pour pouvoir bénéficier de ces dispositions, sont limités à 60 francs par an. A titre de mesures transitoires, tout ouvrier ou ancien ouvrier belge, âgé de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1901 et se trouvant dans le besoin, recevra une allocation annuelle de 65 francs; il en est de même des travailleurs âgés d'au moins 58 ans à la même date, au fur et à mesure qu'ils atteindront l'âge de 65 ans; cette disposition s'applique

également aux ouvriers âgés de plus de 55 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1901, mais à la condition que, pendant trois ans au moins, ils aient effectué au moins un versement annuel de 3 francs, formant un total de 18 francs. Quant aux travailleurs âgés de 40 à 54 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1900, la loi se borne à élever en leur faveur à 24 francs le maximum de la subvention qu'ils peuvent recevoir. Un fonds spécial des dotations allouées par l'Etat est constitué à l'aide d'un crédit annuel de 12 millions de francs inscrit au budget, et, en cas d'insuffisance, par le moyen de ressources extraordinaires qui seraient votées par le Parlement.

Dès le début, une propagande active fut effectuée par l'administration de la Caisse : des notices furent affichées dans tous les bureaux de poste, dans les succursales de la Banque, dans les bureaux des receveurs des contributions, dans les gares et les compartiments de chemins de fer ; des tracts d'une lecture facile, des tarifs accompagnés d'exemples furent distribués à profusion ; des démarches furent faites auprès des industriels pour les engager à affilier leur personnel ; des fonctionnaires de l'administration se mirent à la disposition des patrons ou des sociétés pour faire des conférences ou fournir des explications ; on remplaça les livres de prix, dans les écoles, par des livrets de la Caisse ; des bourgmestres ajoutaient au livret de famille remis aux nouveaux mariés un livret mutualiste ; des services de recouvrement se chargèrent de

recueillir gratuitement les cotisations dans la campagne ; la presse, surtout la presse mutualiste, mena une action vigoureuse en faveur de la nouvelle institution. Les autorités administratives donnèrent l'exemple en affiliant leurs employés (1) : le gouverneur de la province du Hainaut, baron du Sart du Boulan, se fit particulièrement remarquer par son ardeur de propagandiste. Les provinces ajoutaient d'ailleurs leurs subventions à celles de l'Etat : le taux de ces subventions variait de 0 fr. 20 à 1 franc par franc de versement, et leur montant total s'élevait en 1900 à 177,500 francs. Les villes de Mons, Liège, Louvain, Ypres, plusieurs autres communes, des bureaux de bienfaisance et des hospices accordèrent également des subsides. Les patrons eux-mêmes donnèrent l'appui de leurs sympathies et de leurs encouragements (2).

En présence d'un mouvement aussi général et aussi intense venant appuyer l'attrait de subventions importantes, le progrès que nous avons déjà constaté en faveur de l'assurance à la Caisse des retraites ne pouvait que s'accroître dans

---

(1) La loi du 21 mars 1902 impose l'affiliation obligatoire aux miliciens.

(2) L. de Scilliac, « Rev. des quest. ouv. », dans la *Rev. pol. et parl.*, t. XXXIV, p. 192. — Bellom, « Les retraites ouvrières », *ibid.*, t. XXXI, p. 317. — Dejace, *Rapport au Congrès internat. de Paris*, 1900. — Salaun, « Résultats de la loi du 10 mai 1900 », dans les *Annales du Musée social*, 1902, p. 416. — Hallaert, *Utilité et avantages de la caisse des pensions*, 1902, p. 17 et suiv. — Discours de M. Deschanel à la Chambre, 5 juillet 1905.

des proportions considérables. Le nombre total des sociétés reconnues s'éleva aussitôt de 2,928 à 5,022; celui des sociétés ayant servi d'intermédiaires, de 1,785 à 3,327. Le chiffre des nouveaux livrets passa de 66,712 à 136,384, portant le nombre total des livrets à 228,581, celui des versements à 2,902,526 et leur montant à 5,121,056. En même temps, les primes allouées par l'Etat passaient de 555,801 à 1 million 497,616 francs (1). Au 31 décembre 1905, le nombre total des affiliés était de 780,000, et de 858,000 en 1906.

Un résultat qui saute aux yeux dans le tableau inséré page suivante, est la diminution graduelle du nombre des nouveaux livrets à partir de l'année 1900, qui marque les plus grands efforts effectués par les propagandistes. Elle est surtout sensible en 1902, où ce nombre est inférieur du tiers à celui des années précédentes. Voici comment, à cette date, les partisans du système cherchaient à expliquer ce résultat un peu imprévu : « On ne peut conclure de ce fait que le mouvement qui a provoqué des affiliations particulièrement nombreuses en 1900 et 1901 ait diminué d'intensité. Le recrutement des affiliés des sociétés mutualistes doit forcément se ralentir dans les milieux où ces sociétés ont exercé leur action avec le maximum d'intensité pendant les années qui ont immédiatement suivi le vote de

---

(1) Ces chiffres, fournis par M. Dubois, directeur du Travail, sont reproduits de l'*Economiste français*, avril 1907, p. 564.

ANNÉES	Nombre des sociétés intermédiaires	Nombre des livrets bénéficiaires	Totaux des versements	Primes allouées par l'Etat	Nombre total des sociétés reconnues	Nombre total des nouveaux livrets créés	Nombre des nouveaux livrets créés au profit d'ouvriers
1900	3.327	228.581	2.705.431	1.497.616	5.022	136.384	119.263
1901	4.319	328.205	3.971.402	2.352.177	5.807	133.606	117.541
1902	4.597	380.296	5.038.548	2.913.241	6.166	90.597	79.652
1903	4.813	454.972	5.556.255	3.683.516	6.447	114.978	51.890
1904	4.933	466.122	5.971.075	4.330.258	6.766	78.861	»
1905	5.053	502.257	6.474.498	4.682.938	7.079	85.138	42.500
1906	5.348	541.822	9.300.000	4.767.000	7.255	86.151	» (1)

(1) L'administration donnera désormais tous les cinq ou dix ans seulement la statistique des nouveaux affiliés par profession.

la loi du 10 mai 1900, mais il est à présumer que le mouvement se régularisera pendant les années suivantes » (1). Cependant l'événement ne semble pas justifier ces prévisions : le ralentissement semble s'accroître au contraire d'année en année. L'explication de ce fait, qui paraît seulement entrevue par l'auteur précité, est cependant manifeste : un mouvement aussi artificiel que celui qui a accompagné l'établissement du système des retraites belge ne peut avoir que des résultats proportionnés à sa propre durée et à sa propre intensité. Pour produire des effets qui lui survivent, il faudrait que cette action réponde à un besoin réel parmi les masses intéressées, prête à se mettre en œuvre et n'attendant qu'une impulsion initiale : l'arrêt de cette action, concomitant avec celui de la propagande, montre par lui-même l'absence de cette condition essentielle à toute action sociale féconde. Telle est bien, semble-t-il, l'impression ressentie par l'un des sociologues belges les plus mêlés au développement des assurances dans ce pays et les plus ardents défenseurs du système des subventions en matière de chômage : « Au cours de notre enquête privée, nous avons entendu, c'était naturel, les échos de sentiments divers. La note optimiste retentissait *chez quelques-uns* ; d'autres qualifiaient de feu de paille l'éclat des premiers succès : un résultat suffisamment général semblait à beaucoup fort incertain ; et presque

---

(1) Lepreux, *loc. cit.*

tous étaient d'accord pour convenir que seuls des efforts incessants secoueraient l'indolence imprévoyante de la masse des travailleurs. Nul plus que nous, ne souhaite à la Belgique l'immense honneur de parvenir, sans obligation légale, à réaliser l'assurance générale contre la vieillesse. Mais nous appréhendons de trop nous réjouir, ou même de nous rassurer devant l'étalement spécieux des statistiques » (1).

Il ne faut pas s'illusionner en effet sur l'importance du rôle de la prévoyance des intéressés qui semble résulter de ces dernières. La proportion des travailleurs de l'industrie sur l'ensemble des nouveaux assurés s'élève parfois jusqu'à 88 0/0. Mais l'impression que produit ce chiffre cesse d'être aussi rassurante lorsqu'on observe que la très grande majorité, parmi les nouveaux déposants, sont affiliés par l'intermédiaire des mutualités, des patrons ou des administrations publiques, tandis que le nombre de ceux qui se sont affiliés directement est insignifiant (2). Dans la grande industrie, les ouvriers sont souvent

---

(1) Varlez, *Rapport au 2<sup>e</sup> Congrès nation. des retraites*, 1903.  
— « La loi, lisons-nous dans le même rapport, nécessite une propagande continue : l'homme n'est pas naturellement prévoyant et l'on peut craindre qu'il suffise que la propagande se ralentisse un instant pour qu'aussitôt les versements cessent ou diminuent dans des proportions sensibles. Il est facile d'être un moment enthousiaste et de faire fonder ainsi une mutualité, mais cet enthousiasme se peut-il maintenir pendant les trente ou quarante ans nécessaires à l'acquisition d'une pension suffisante? Beaucoup en doutent encore ».

(2) Imbert, *op. cit.*, p. 93.

inscrits obligatoirement à la Caisse des retraites. Les pouvoirs publics donnent l'exemple sur ce point, et font tous leurs efforts pour obtenir qu'il soit suivi des chefs d'établissements (1). Le nombre des travailleurs inscrits de la sorte par l'intermédiaire des entreprises publiques ou privées qui les emploient, était en 1906 de 325,000 (2). Il est piquant de voir ramener ainsi l'obligation d'une manière détournée sur le terrain de la pratique par ceux-là mêmes qui la combattaient dans les discussions théoriques.

Mieux que tous les principes abstraits, la réalité se chargeait de démontrer le caractère exceptionnel de la prévoyance individuelle, et les plus optimistes, qui se déclaraient satisfaits des résultats obtenus, étaient contraints de reconnaître ce fait : « La masse, en Belgique, comme dans tous les pays, est une masse amorphe qu'aucun levier n'est assez puissant pour soulever. Aussi, lorsqu'on voit des centaines d'hommes de bonne volonté travailler cette masse... lorsqu'on voit introduire ainsi dans la société un levain de progrès, de relèvement matériel et moral, on est devant un résultat qui n'est nullement à dédaigner » (3). Le fait brutal et incontestable était que la progression du nombre des travailleurs gagnés à la pré-

---

(1) Arsandaux, *op. cit.*, p. 306. — Tibbaut, membre de la Chambre des représentants, *Rapport au 2<sup>e</sup> Congrès nat. des retraites*.

(2) A. André, *Les retraites ouvrières en Belgique*, 1908.

(3) Tibbaut, *op. cit.*

voyance tendait à s'arrêter dès qu'ils étaient laissés à eux-mêmes, alors qu'on était encore bien loin d'avoir atteint tous ceux que leur situation morale et matérielle eût dû ranger parmi les assurés spontanés : en 1902, sur une population ouvrière de 1,600,000 individus environ, on en comptait un cinquième environ inscrits à la Caisse des retraites ; or, ces 380,296 assurés comprenaient 125,000 ouvriers mineurs et 50,000 travailleurs des chemins de fer inscrits d'office (1). En 1906, d'autre part un très grand nombre, parmi les nouveaux assurés, grossissent indûment les statistiques, cessant leurs versements dès que l'influence qui avait produit leur inscription cesse de se faire sentir : parmi les livrets créés de 1892 à 1902, 51 0/0 sont des livrets scolaires, sur lesquels beaucoup sont rapidement abandonnés (2).

Ainsi, lorsqu'on cherche à se rendre compte d'une façon précise du développement réel de l'esprit de prévoyance sous l'influence du régime de subventions organisé en Belgique, on arrive à constater qu'il se réduit à très peu de chose. Dans ce pays, comme dans ceux où la prévoyance individuelle n'est l'objet d'aucune faveur, ce sont, parmi les travailleurs, les plus capables et les plus intelligents, c'est-à-dire une élite, qui usent de l'assurance ; la grande masse n'est atteinte qu'en apparence : « Les personnes qui

---

(1) Lepreux, *loc. cit.*

(2) M. Tibbaut évalue à 10 0/0 la proportion de ces derniers ; M. Varlez à 33 0/0.

peuvent suivre de près l'application de la loi se plaignent que, jusqu'ici, les affiliés sérieux ne se recrutent guère que parmi une élite relativement restreinte des ouvriers, ou bien parmi des personnes disposant déjà d'une petite aisance, et dont les vieux jours seraient par ailleurs assurés » (1). La même opinion était donnée, deux ans plus tard, par M. Varlez : « D'une enquête personnelle à laquelle nous nous sommes livrés à Gand où, sauf un ou deux, il n'y a encore aucun patron qui ait organisé l'affiliation obligatoire à la Caisse des retraites, il nous est revenu des renseignements tout à fait analogues. L'artisan, l'ouvrier des industries d'art et du livre s'intéressent assez bien à l'acquisition d'une pension de vieillesse, mais, dans la grande industrie, la loi n'a produit pour ainsi dire aucun effet. Le secrétaire d'un grand syndicat gantois socialiste, qui compte 1,200 membres, nous déclarait, qu'à son avis, il n'y a pas 5 membres de son syndicat qui épargnent pour des pensions » (2). « De hauts fonctionnaires du ministère de l'industrie et du travail, écrit M. Salaun, placés à la source même des informations, se plaignent que, jusqu'ici, les affiliations ne se rencontrent guère que parmi une

(1) Arsandaux, *op. cit.*, p. 303.

(2) Varlez, *op. cit.* — Pour remédier à cet état de choses, on a proposé d'imposer aux bureaux de bienfaisance l'obligation de fournir aux indigents les moyens de s'affilier, et la députation du Brabant a invité les bureaux de la province à entrer dans cette voie (Lefort, *Revue gén. du dr. et de jurispr.*, 1906, p. 24, 30).

élite relativement restreinte des ouvriers, ou bien parmi des personnes disposant déjà d'une petite aisance et dont les vieux jours seraient par ailleurs assurés. Il ne leur paraît pas que la masse profonde des travailleurs proprement dits soit encore suffisamment intéressée et sollicitée... L'expérience montre que c'est dans les régions agricoles à bas salaires que la loi paraît jusqu'à ce jour s'être acclimatée le plus facilement... Il n'en a pas été de même dans les milieux industriels... » (1). Enfin, nous avons vu plus haut le mouvement de retour qui se produit dans les esprits en faveur du système de l'obligation (2).

De telles constatations ne confirment pas seulement celles que nous avons dégagées de l'observation d'autres pays dans les chapitres précédents : elles nous éclairent sur la nature de l'acte de prévoyance et les conditions dans lesquelles un régime basé sur la liberté individuelle peut donner des résultats satisfaisants. L'esprit de prévoyance, comme toutes les qualités humaines, dérive d'un acte volontaire et spontané ; il n'est pas plus possible de l'inculquer à celui qui n'en a pas, tout au moins en germe, le désir et la tendance, que de rendre vertueux quelqu'un malgré lui. Pour produire des effets durables et féconds, les subventions ne doivent

---

(1) Salaun, « Les résultats de la loi du 10 mai 1900 », dans *les Annales du Musée social*, 1902, p. 415.

(2) *Supra*, p. 12, note 1.

donc s'adresser qu'à des individus déjà gagnés à cette qualité sociale : vis-à-vis de ceux qui ne sont pas touchés par la perspective des bienfaits qu'ils retireront plus tard de celle-ci, un avantage aussi modeste que celui dont il s'agit est évidemment dénué de toute influence.

Ainsi le système belge de la liberté subsidiée ne nous donne pas la solution cherchée à l'égard de la catégorie des imprévoyants, en comblant le fossé qui les sépare des prévoyants : au contraire, il accentue cette séparation en renforçant le bénéfice de ces derniers et en marquant, par suite, davantage les besoins des premiers. A ce titre, il est foncièrement injuste et antisocial : il revient en effet à récompenser, aux frais de la collectivité, l'esprit d'épargne et d'économie d'un petit nombre ; or, celui-ci trouvant déjà sa rémunération naturelle en lui-même, cette subvention supplémentaire se trouve purement gratuite. Elle ne se justifierait qu'au cas où ce sacrifice devrait bénéficier à l'ensemble de la société : mais tel n'est point le cas, nous venons de le voir. Ce résultat, qui était dans les vues du législateur belge, fût-il atteint, on pourrait encore contester la valeur d'une vertu sociale qui attend sa récompense, non de ses conséquences naturelles, mais d'une sanction extérieure et arbitraire : une telle vertu serait bien peu personnelle à l'individu qui la pratique, et, par une répercussion curieuse dont ne semblent pas se douter les partisans du système, tendrait à justifier la confiance en un Etat tout-puissant,

capable de faire régner l'ordre et la vertu et de faire disparaître le mal (1).

L'inefficacité de cette solution, démontrée par les faits et par la raison, suffirait à elle seule à la faire écarter. Cependant il n'est pas inutile d'examiner certains de ses caractères qui servent d'arguments à ses défenseurs. Ces derniers se fondent sur la modicité des dépenses qu'elle implique. Or il importe de remarquer que, s'il en est ainsi, cela tient à ce que ses effets sont minimes. Les allocations servies par l'Etat pour retraites proprement dites se sont élevées, en 1906, à 4,682,938 francs, comprenant pour 3,762,474 francs les primes proportionnelles aux versements, et pour 920,464 francs celles de 2 francs par livret ; on estime que cette charge, dans cinq ou six ans, ne dépassera pas 6 millions. Il en résulte, dit-on, que cette proportion, appliquée à la France, dont la population est sextuple de celle de la Belgique, ne donnerait qu'une

---

(1) Il est piquant de constater quelle est l'importance des éléments extérieurs à la prévoyance individuelle dans le fonctionnement du système. En rappelant que le texte de la loi ne contenait aucune prescription impérative à l'égard des patrons, le rapporteur du projet ajoutait : « Il ne sera pas inopportun qu'il soit répondu ici, comme du haut de la tribune nationale, par ceux qui acceptent et voteront le projet du gouvernement : pas d'obligation légale, soit, mais obligation morale... Jetant un regard sur l'avenir, nous n'hésitons pas à dire que le sort de la loi est aux mains des patrons belges : leur initiative et leur bon vouloir à répondre à l'initiative du législateur donneront de la vitalité à la loi ; leur abstention serait l'avènement prochain d'une législation basée sur le principe de l'obligation » (*Doc. parl.*, Ch. des représ., 1900, p. 227).

dépense de 28 millions, chiffre insignifiant en comparaison de celui que laisse entrevoir le système voté par la Chambre des députés (1). On oublie que cette dépense ne correspond qu'à un tiers au plus des travailleurs intéressés, et que son extension à leur ensemble, ce qui est évidemment le but poursuivi qui seul la justifie, exigerait des sacrifices qui dépasseraient même cette proportion. Ce qui permet, en effet, aux assurés d'obtenir un chiffre de pension satisfaisant, c'est sans doute dans une certaine mesure l'allocation qui peut atteindre 15 francs par an ; mais ce sont surtout leurs propres versements, qui servent de base à cette allocation, à raison de 1 franc de versement pour 0 fr. 60 de subvention. Or les possesseurs de livrets se recrutent jusqu'ici parmi les travailleurs les mieux payés, les plus prévoyants, et qui peuvent effectuer des versements relativement élevés. Le jour où, par hypothèse, le système devra s'appliquer aux catégories dont les salaires sont faibles et qui ne peuvent prélever sur ceux-ci que des cotisations minimales, la prime, calculée sur une base très réduite, ne la relèvera que d'une façon insignifiante, et ne comblera pas l'insuffisance de la pension ainsi obtenue. On commet donc une erreur grave quand on se base sur les chiffres actuels pour calculer le coût du système lorsque celui-ci atteindrait son plein.

En outre, les travailleurs compris dans la

---

(1) E. Rostand, *Journal des Débats*, 14 mai 1907.

période transitoire, c'est-à-dire ceux qui, âgés de plus de 40 ans au moment du vote de la loi, n'ont pas eu le temps d'effectuer des versements suffisants avant d'atteindre 65 ans, sont en quelque sorte sacrifiés par le législateur. On suppose que, de 40 à 55 ans, l'ouvrier a pu encore se constituer une épargne, et l'on se borne à élever à 24 francs le montant maximum de la prime qui sera allouée à ses versements; en outre, cette prime est portée à 1 franc, 1 fr. 50 et 2 francs, suivant que l'intéressé est âgé de 40, 45 ou 50 ans. En dépit de ces avantages, la critique que nous venons de formuler sera d'autant plus fondée que c'est à partir de cet âge, ou peu de temps après, que l'ouvrier éprouve une difficulté croissante pour obtenir de hauts salaires. Quant à ceux qui étaient âgés d'au moins 55 ans à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1901, ils ne reçoivent qu'une allocation annuelle de 65 fr. à partir de 65 ans, et à la condition de se trouver dans le besoin. C'est là une disposition d'assistance, choquante dans un système qui prétend résoudre une question d'assurance ouvrière (1). Or, même dans cette mesure excessivement réduite, la dépense qu'exige cette caté-

---

(1) C'est à tort qu'on l'a rapprochée du système de la loi danoise, où l'on retrouve la condition de l'insuffisance des ressources personnelles de l'assuré : il ne s'agit pas, dans la loi danoise du 9 avril 1891, d'un secours d'assistance, mais d'une pension suffisant à l'entretien de l'intéressé et de sa famille, et aux soins en cas de maladie. D'autre part, cette condition ne suppose pas l'indigence absolue, mais seulement l'insuffisance des ressources. Enfin, cette pension correspond

gorie est presque quadruple de celle qui résulte de la partie principale de la loi : en 1906, elle s'est élevée à 14 millions. Si l'on veut mettre en balance le coût de ce système avec celui de l'assurance par l'Etat, il faut supposer qu'il produit des effets identiques à ceux de ce dernier (1). Il faut aussi, dans tous les cas, lorsqu'on prétend faire une œuvre sociale, envisager les besoins en jeu pour ce qu'ils sont en réalité, sans se contenter de mesures insignifiantes, qui ne sont qu'un simple trompe-l'œil. On voit, sans qu'il soit nécessaire d'insister, à quels imprévus donnerait lieu la prétendue économie du système (2). Or cette partie du système n'a joué elle-même que d'une manière insignifiante : un très petit nombre des intéressés se résignent aux verse-

---

à un droit pour l'intéressé, alors que, suivant M. Lefort (*Rev. gén. du dr. et de jurispr.*, 1906, p. 20), la loi belge ne confère aucun droit.

(1) M. Rostand tire argument de ce qu'une disposition analogue à celle de la loi belge se trouve inscrite dans la loi française de l'assistance aux vieillards, du 14 juillet 1905, pour soutenir qu'on ne doit pas tenir compte de la période transitoire dans la comparaison des deux systèmes de l'assurance et de la liberté subsidiée ; mais cette dernière loi n'a nullement pour objet de résoudre le problème des retraites de la période transitoire, à la différence de la loi belge.

(2) A mois de croire aux vertus magiques du procédé en question, capable de faire surgir du néant des ressources non constituées à l'avance, un instant de réflexion suffit pour se convaincre que le système belge, alimenté seulement par des versements des travailleurs et par des cotisations de l'Etat, pour produire des pensions égales à celles qui résultent du système français, doit nécessairement revenir plus cher à l'un des deux contribuables, que ce dernier qui suppose en outre les contributions patronales.

ments qui leur sont demandés. Aussi une proposition de loi récente a pour objet de supprimer cette condition pour ceux qui sont compris dans cette période (1).

Il est d'autres points encore sur lesquels le système se trouve en désaccord avec le but social vers lequel il tend. Il ne prévoit que subsidiairement le cas d'invalidité : l'article 8 de la loi décide que la valeur du capital réservé pourra servir à l'acquisition d'une rente temporaire en attendant l'entrée en jouissance de la rente différée. On ne se demande pas ce que sera cette rente, dont le montant sera d'autant moindre que l'intéressé sera plus jeune et aura pu effectuer moins de versements. Et pourtant sa situation sera d'autant plus digne d'intérêt qu'il aura normalement plus de charges de famille.

La loi belge ne se préoccupe pas davantage du cas de décès prématuré du travailleur et de la situation de la famille qu'il laisse. Les versements peuvent seulement « être effectués indifféremment à capital abandonné ou à capital réservé » (art. 4), en sorte qu'il dépend de la prévoyance de chacun de sauvegarder l'existence des siens en vue de cette éventualité ; et cette prévoyance n'aura d'efficacité, comme en matière d'invalidité, qu'à la condition d'avoir pu se prolonger longtemps, alors que son utilité diminue. Du reste, l'allocation de l'Etat n'est versée qu'à capital abandonné, et ce mode de

---

(1) P. Clerc, *op. cit.*, p. 121.

constitution de la rente se trouve par là grandement favorisé (1).

Enfin, l'organisation administrative adoptée n'est pas aussi économique qu'il semble au premier abord. L'Etat se décharge sur les sociétés mutuelles d'une partie de la propagande, assumant lui-même entièrement la partie technique et financière de l'entreprise (2). Cette division des attributions s'impose, dans un pareil système, en raison des graves dangers que feraient courir à l'épargne des travailleurs, des mutualités trop faibles et trop mal outillées. On demande donc seulement à celles-ci de faciliter aux ouvriers leur affiliation en accomplissant pour eux les formalités nécessaires, en recueillant les versements par fractions infimes, ce que ne pourrait faire la Caisse (3), en stimulant le zèle des intéressés et leur constance en vue de la continuation des versements (4). Mais le concours de ce service de courtage suppose le paiement de commissions, sous forme de primes de 2 francs pour chaque livret sur lequel il serait inscrit, durant l'année précédente, une somme de 3 francs

(1) C'est ainsi qu'un versement mensuel de 1 franc, de 20 ans à 65 ans, produit une pension de 233 fr. 80 à capital aliéné, et de 124 fr. 80 seulement à capital réservé (Dejace, *loc. cit.*).

(2) « C'est cette simplification, cette combinaison de la propagande mutualiste avec le travail technique, qui fait le succès de notre œuvre » (Tibbaut, *loc. cit.*).

(3) Depuis l'arrêté du 26 novembre 1889, le minimum exigé pour la constitution des livrets a été réduit de 10 fr. à 1 fr.

(4) Dejace, *loc. cit.* — V. l'exposé des motifs de la loi du 10<sup>e</sup> mai 1900.

au moins à titre de versement. Ce service a exigé, en 1906, une dépense de 920,464 francs. Si l'on songe que ce chiffre se rapporte à l'application de la loi à un tiers seulement des intéressés, on voit le montant élevé qu'atteindraient les frais de propagande seule, sans compter les frais d'administration qui incombent à la Caisse. Ce rôle d'intermédiaires et de rabatteurs attribué aux sociétés de secours mutuels est, du reste, de nature à donner des inquiétudes au sujet de la prospérité de ces associations : si le nombre est, pour celles-ci, un élément capital de vitalité, il en est un autre encore plus important, qui est la qualité des recrues ; un groupement fondé sur la libre initiative de ses membres, tel qu'un syndicat ou une société de secours, ne peut se maintenir qu'autant qu'il compte parmi ses associés, non des égoïstes désireux d'en retirer le plus de profit avec le moins de dépense, mais des convaincus plaçant le but à atteindre au-dessus d'un profit immédiat et restreint, et qui soient capables de faire des sacrifices en vue d'un résultat important, mais éloigné et incertain. Le recrutement d'une foule de membres douteux et que de pressantes sollicitations ont seules décidés, ne peut donc être qu'une cause de faiblesse pour ces sociétés.

Les inconvénients que nous venons de passer en revue, quelle qu'en soit l'importance au point de vue social, sont néanmoins secondaires à côté de celui qui consiste dans le défaut absolu de correspondance avec le but à atteindre. Qu'on

ne l'oublie pas, ce but ne consiste pas à suppléer à l'insuffisance des salaires et à donner aux travailleurs, que cette circonstance empêche de s'assurer, les moyens de le faire (1) : ces cas appartiennent au domaine de la théorie pure, et s'ils étaient seuls en cause, une loi serait bien inutile pour y pourvoir. Ce qui constitue le fond même du problème, c'est la grande masse des imprévoyants, de ceux qui se soucient d'autant moins de l'avenir, que le présent même ne leur inspire qu'un désir d'effort limité. Les individus suffisamment doués moralement pour faire un sacrifice en vue de leurs vieux jours seront toujours une élite restreinte (2) : ce ne sont pas des subventions qui pourront suppléer à l'absence

---

(1) Lefort, *loc. cit.*

(2) Il est même très contestable que le versement de cotisations en vue de l'acquisition d'une pension de vieillesse soit, pour les travailleurs, la meilleure forme de prévoyance qu'on doive leur recommander. Si le paysan propriétaire anglais ou français emploie son épargne à l'agrandissement de son domaine, si le paysan irlandais emploie la sienne à la location d'une ferme, c'est que ces modes de placement correspondent pour eux à un avantage plus réel que l'affiliation à une société de retraites. On peut en dire autant des travailleurs industriels eux-mêmes : la construction d'une habitation, l'acquisition d'un fonds de commerce ou d'industrie, l'entretien pendant une période de chômage, les frais de déplacement en vue d'obtenir une situation plus avantageuse, l'entretien et l'éducation de leur famille, constituent pour eux des objets de dépense tout aussi dignes d'intérêt que l'assurance dont ils ne bénéficieront peut-être jamais. Il y a d'autant plus d'injustice à subventionner un mode de prévoyance et non les autres, que ceux que nous venons de mentionner profitent davantage à la collectivité, alors que le bénéfice de l'assurance est exclusivement individuel.

de cette capacité. L'exemple de la Belgique le montre : ceux de la France et de l'Italie compléteront cette démonstration.

## II. *La Caisse des retraites en Italie*

C'est un système voisin de celui que nous venons d'examiner, mais qui repose sur des bases identiques, qui a été adopté en Italie. La prévoyance libre a atteint, dans ce pays, un développement encore moindre qu'en Belgique : une loi du 15 juillet 1859, qui a créé la Caisse de rentes viagères pour la vieillesse, est restée lettre morte. Les sociétés de secours mutuels n'y existent que d'une façon rudimentaire; elles y « ont été enfantées par l'enthousiasme. Ce sont des ouvriers qui, s'étant réunis un jour de fête nationale, le jour de la délivrance de l'Italie, ont établi les premiers statuts, ont versé les premières cotisations. » (1). Ce n'est pas ainsi que se fondent les œuvres durables. Aussi le mouvement mutualiste est-il toujours resté des plus restreints, parmi les classes ouvrières; la loi du 17 juillet 1898 elle-même, qui consacrait le régime des subventions, fut considérée par eux avec méfiance, comme un guet-apens destiné à leur faire perdre de vue le but à poursuivre (2).

Cette loi, modifiée par celle du 7 juillet 1901 (3);

(1) Luzzati, *Rapport au Congrès de la prévoyance*, 1878.

(2) J. Gorla, « Les pensions d'invalidité et de retraite en Italie », dans la *Réforme sociale*, octobre 1906, p. 572.

(3) V. Arsandaux, *Les retraites ouvrières en Italie* (Recueil de documents sur la prévoy. soc. réunis par le Ministère du

insti- tute une Caisse d'assurance, gérée sous la surveillance de l'Etat, à laquelle les travailleurs manuels sont invités à s'inscrire. Les versements ne peuvent être ni inférieurs à 0 fr. 50, ni supérieurs à 100 francs par an. Les assurés ont le choix entre la constitution de rente à capital aliéné ou à capital réservé. Les primes servies par l'Etat sont déterminées chaque année par l'administration : à cet effet, les revenus d'un fonds spécial de dotation sont partagés également entre tous les inscrits dont les versements ont atteint au moins six lire par an en moyenne depuis le début de leur affiliation et durant l'exercice précédent. Ce fonds de dotation comprend une somme de 10 millions, dont la moitié a été prélevée sur les bénéfices des caisses d'épargne postales, conformément à la loi du 8 juillet 1897, et l'autre moitié provient de l'annulation des billets atteints par la prescription édictée par la loi du 7 avril 1881 ; cette somme, consacrée à l'achat de titres de rente consolidée 4,5 0/0, est inaliénable ; son revenu s'élève à 416,619 lire. A cette source de recettes, s'ajoutent la moitié de la valeur des billets de l'ancien type non présentés au change le 30 juin 1904, les dépôts de livrets de caisses d'épargne prescrits, ceux effectués à la Caisse des dépôts atteints de prescription, un dixième du reliquat de la vente des biens religieux, une partie des recettes normales de la

caisse. Ces dernières sont constituées par les sept dixièmes des bénéfices annuels des caisses d'épargne, la moitié des bénéfices réalisés sur la gestion des dépôts judiciaires, le montant des successions en déshérence, les revenus du fonds de dotation (1). Après déduction des charges, un prélèvement des trois dixièmes est affecté au fonds d'invalidité et à la réserve extraordinaire ; le surplus est réparti entre les déposants. Le fonds d'invalidité permet de majorer les pensions dont la liquidation est anticipée par suite d'invalidité survenue avant l'âge de 60 ans (55 ans pour les femmes et pour les ouvriers de certaines grandes industries). Un autre fonds spécial est destiné aux pensions des ouvriers trop âgés pour avoir pu réaliser la période d'inscription de 25 ans normalement prévue par la loi. On a prévu la constitution d'autres fonds spéciaux, notamment en vue d'encouragement aux mutualistes. La loi du 30 décembre 1906 autorise la caisse à répartir des quotes-parts en faveur des membres de sociétés ouvrières de prévoyance.

Une active propagande fut déployée pour assurer le succès de l'institution. « L'enthousiasme qui a accueilli en Belgique, notamment dans le Hainaut, la propagande du clergé, des hommes politiques, des jeunes gens, des femmes elles-mêmes, n'a d'équivalent que dans le zèle développé en Italie par les comités de patronage

---

(1) Ces revenus ont été ainsi déterminés, avec un notable accroissement sur le régime antérieur, par la loi du 30 décembre 1906.

et les comices agricoles » (1). Les caisses d'épargne, dont le rôle est si important dans l'assurance sociale des classes ouvrières italiennes, les administrations publiques, par l'affiliation de leurs employés, les provinces, par celle de leurs vieux travailleurs, les hommes politiques s'instituant conférenciers, luttèrent d'émulation pour faire connaître la caisse et lui attirer des clients (2). Plusieurs industriels ont suivi l'exemple de l'Etat en assurant en bloc leurs ouvriers et en ajoutant des subventions considérables aux ressources de la caisse ; d'autres se sont engagés à doubler chaque année les cotisations de leurs ouvriers (3). On le voit, c'est toujours le même procédé que nous avons observé en Belgique : l'œuvre n'est pas fondée sur un besoin réel des intéressés ; elle est créée de toutes pièces par des personnes généreuses et bien intentionnées. C'est un système artificiel dépourvu de vitalité intrinsèque.

Les résultats le démontrent nettement. Les finances de la caisse sont des plus prospères : au 31 décembre 1902, le fonds de dotation s'élevait à 14,195,515 lire et les recettes annuelles ordinaires à 2,687,164. Durant les quatre années de fonctionnement, les fonds à distribuer au compte

---

(1) M. Bellom, « L'assur. ouvrière à l'étranger », dans le *Bull. du Com. perm. des accid. du trav.*, 1902, p. 405 ; *Rev. pol. et parl.*, t. XXXI, p. 317.

(2) Gorla, *loc. cit.*, p. 579.

(3) Ghio, « Les retr. ouvr. en Italie », dans le *Musée social*, 1902, p. 513-514.

des inscrits ont été portés à un total de 2,986,938 lire. En face de cette prospérité qui témoigne de la générosité et de l'enthousiasme des fondateurs, et en dépit de leur active propagande, l'abstention des intéressés n'est que plus apparente : le total des livrets ne s'élevait qu'à 85,848, soit 1 ou 1,25 0/0 de la population ouvrière. L'action des sociétés de secours avait été à peu près nulle : une douzaine seulement avaient demandé l'affiliation collective de leurs adhérents ; la plupart ont fait inscrire quelques-uns de leurs membres en complétant leurs versements (1). Au total, 23 sociétés avaient affilié 2,500 sociétaires, sur près de 7,000 sociétés existantes. Les ouvriers inscrits par leurs patrons étaient au nombre de 10,000, et il faut ajouter à ces assurés par intermédiaire tous les ouvriers des manufactures de l'Etat, les employés des postes et télégraphes, les gardes forestiers et cantonniers de plusieurs provinces (2).

La situation ne s'est guère modifiée durant les années suivantes. Les fonds se totalisaient en 1905 à 40 millions. Le nombre des livrets, à la même date, s'élevait à 199,339, soit 2,2 0/0 de la population intéressée, appartenant principalement aux provinces du nord (3). Le rôle de

---

(1) Arsandaux, *op. cit.*

(2) *Ibid.* — Magaldi, *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902.

(3) La répartition entre les régions donne 6 0/0 pour le Piémont, 4,4 pour la Lombardie, 3,5 pour la Ligurie, 3 pour l'Emilie, 2,9 pour le Lazio, et seulement 0,6 en Sicile, 0,5 dans les Pouilles et 0,3 dans les Abruzzes (Goria, *loc. cit.*, p. 580-581).

la mutualité ne s'était pas accentué : 353 sociétés, sur un total de 6,347 sociétés comprenant 926,077 associés, avaient affilié leurs membres. Quant aux travailleurs âgés pour lesquels des versements à période abrégée ont été prévus, les statistiques ne nous renseignent pas sur leur nombre, et il est probable que celui-ci a été insignifiant (1).

On a cherché des explications à cet insuccès dans le système lui-même. Les subventions égales donnent de trop faibles résultats et n'encouragent pas les gros versements : la prime annuelle de 6 lire, allouée à une cotisation moyenne de l'intéressé de 18 lire par an versée depuis l'âge de 20 ans, ne produit à 60 ans qu'une pension de 320 lire ; pour arriver à une pension de 569 lire dans les mêmes conditions, il faut supposer une cotisation annuelle de 36 lire, qui ne peut pas être celle de la majorité des travailleurs. D'autre part, cette subvention elle-même n'est assurée, pour un grand nombre d'années encore, que grâce au petit nombre des inscrits : son extension à une portion notable des intéressés, c'est-à-dire le succès de l'institution, nécessiterait bientôt des ressources extraordinaires, notamment un accroissement de l'impôt (2). Les frais consacrés à la propagande, en particulier pour exciter le zèle des sociétés de secours mutuels et celui des fonctionnaires chargés du recrutement, seraient insuffisants.

(1) Gorla, *loc. cit.*, p. 575.

(2) *Ibid.*, p. 577. — Arsandaux, *op. cit.*, p. 39, 75.

Enfin les formalités exigées des inscrits pour leur affiliation, la défense de s'inscrire avant l'âge d'admission au travail, sont autant de causes qui entravent le développement des affiliations (1).

Toutes ces critiques sont fondées, mais secondaires. Ce n'est pas l'adoption d'un autre système tel que celui de la loi belge, qui remédierait à cet état de choses. La cause fondamentale de l'insuccès n'est pas extérieure aux intéressés : elle réside dans l'absence, chez eux, de l'esprit de prévoyance. Ici, comme en Belgique, comme ailleurs, l'institution ne comprend que les individus les plus capables et les mieux payés. Seulement, cette élite étant plus restreinte que dans d'autres pays, les résultats y sont aussi plus faibles.

---

(1) Gorla, *loc. cit.*, p. 384 et suiv.

---

## CHAPITRE V.

### La liberté encouragée en France

---

L'étude de la solution italienne du problème des retraites ne nous a pas retenus longtemps : le système qu'elle consacre est très voisin, dans son principe, de celui qui est pratiqué en Belgique, et les résultats obtenus confirment simplement ceux que nous avons rencontrés dans ce dernier pays. L'examen de l'application en France de la même solution offre pour nous plus d'intérêt : on se réclame énergiquement dans ce pays des œuvres de l'initiative privée ; la mutualité y a pris récemment un développement important ; le système de la liberté subsidée y est prôné par une partie non négligeable de l'opinion ; enfin ce système y est déjà pratiqué en fait dans une certaine mesure. Il est donc intéressant de se demander, d'après les éléments observables actuellement, si l'on pourrait en attendre des résultats plus satisfaisants que ceux qui ont été déjà mis en lumière.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été instituée par la loi du 18 juin 1850, en vue de fournir à l'épargne des travailleurs la garantie d'une caisse centrale d'Etat, présentant pour les classes ouvrières les avantages de la répartition des risques sur un plus

grand nombre d'assurés, de l'économie des frais de gestion, de l'absence de capital social à rémunérer, de la sécurité d'un assureur toujours solvable. L'objet de l'institution était nettement exprimé par le rapporteur, M. Benoît d'Azy : « La pensée première est celle-ci : offrir au pauvre, à l'ouvrier, au travailleur, les moyens de placer ses épargnes de la manière la plus facile pour lui, de la manière la plus utile, de manière à s'assurer à la fin de sa vie une existence certaine » (1). Et quelques jours plus tard : « On a dit qu'on ne savait pas quelle était l'intention de la Commission, qu'elle pourrait en avoir d'autres que d'agir dans l'intérêt des ouvriers seuls. Je déclare que c'est exclusivement dans l'intérêt des ouvriers que nous avons fait cette loi » (2). L'obligation fut proposée par plusieurs membres de l'assemblée, tant de gauche que de droite, qui se basaient sur l'impossibilité de la prévoyance pour la majorité des hommes et sur l'inefficacité d'un régime de liberté. Celle-ci eut néanmoins l'avantage, défendue principalement par MM. Buffet et Thiers. Les motifs sur lesquels se basait ce dernier n'étaient pas uniquement d'ordre abstrait : ils reposaient sur une vue prudente, sinon encourageante, de la situation, et sur la nécessité, pour ménager les finances publiques, de restreindre le champ d'action de la caisse : « Indépendamment de la liberté de l'homme respectée, disait-

---

(1) Séance du 10 juin, *Moniteur* du 11.

(2) Séance du 18 juin, *Moniteur* du 19.

il, il y aura infiniment moins d'individus qui verseront et, dès lors, moins de difficultés à vaincre, pour la perception et le placement de leurs économies. Ce qui veut dire qu'à mesure qu'on atteindra moins le but de l'institution, son impossibilité deviendra moins grande ».

Le loi autorisait les versements par fractions minima de 5 francs. L'Etat servait un intérêt de 5 0/0 jusqu'à concurrence d'une rente de 600 fr. à capital réservé. L'entrée en jouissance était fixée à 50 ans. Cette combinaison offrait un placement avantageux à l'épargne, et ne passa pas inaperçue des rentiers et petits capitalistes qui pouvaient, grâce à un versement de 12,000 fr. avant 50 ans, entrer en jouissance immédiate de la pension prévue, tout en conservant leur capital pour leurs héritiers. Aussi, le nombre des assurés s'éleva rapidement, de 5,383 en 1851 à 14,716 en 1852, et le chiffre des versements de 1,212,459 fr. 73 à 31,057,892 fr. 44 : le taux moyen de ces derniers, qui passe de 225 à 1,605 francs, montre bien que cet accroissement était dû à la catégorie de déposants dont nous venons de parler (1).

Afin d'empêcher la spéculation, la loi du 28 mai 1853 réduisit le taux de l'intérêt servi aux déposants à 4 1/2, imposa un maximum de versements de 2,000 francs par an et un délai de deux ans au moins entre les premiers versements et la date de l'entrée en jouissance. La

---

(1) R. Jay, *Revue polit. et parlem.*, avril 1895.

moyenne des versements tomba immédiatement à 261 fr. 25, et le nombre des comptes ouverts dans l'année à 10,138 et à 7,382 pour 1854.

Les années suivantes, le nombre des nouveaux livrets se releva progressivement jusqu'en 1862, où il atteint le chiffre maximum de 48,187. D'autre part, la clientèle de la caisse comprenait une proportion relativement élevée d'ouvriers : en 1853, on en comptait 15,094 sur 30,237, et cette proportion s'accroît les années suivantes :

Années	Nombre total des nouveaux comptes	Nombre des comptes ouverts au profit d'ouvriers
1856	13.962	6.640
1857	14.283	8.237
1858	10.331	6.392
1859	13.901	7.359
1860	16.676	8.892
1861	35.812	31.884
1862	48.187	17.946

De 1850 à 1860, sur un total de 98,130 inscrits, les ouvriers comptaient pour 62,400, soit 63,50/0, les employés pour 25,593, les professions libérales pour 8,197, les artisans et marchands pour 1,940 (1). La caisse revenait donc, en apparence du moins, vers son objet primitif. Ce résultat n'était cependant pas dû à la prévoyance des intéressés, mais à celle de leurs employeurs, à commencer par les administrations publiques et par les grandes entreprises de transport : on signalait, en 1852, l'inscription des cantonniers

(1) Hubert-Valleroux, *Dictionn. d'écon. polit.*, v° *Retraites*.

de l'Orne et de la Sarthe ; en 1854, plus du quart en nombre des versements, et du tiers en sommes, provenait de l'inscription par les Compagnies d'Orléans et des chemins de fer de Rouen de leurs employés, et les Compagnies du Nord et de Lyon paraissaient vouloir entrer dans la même voie ; en 1857, les employés de Flers et d'Issoudun sont assurés ; en 1859, l'administration des eaux et forêts commence à effectuer des versements au nom des gardes ; un règlement du 30 avril 1861 oblige les cantonniers de l'Etat à verser le vingtième de leurs salaires jusqu'à 55 ans ; la même année, les ouvriers des tabacs et, en 1862, les agents des contributions sont inscrits collectivement. Le rapport de cette dernière année est le premier qui distingue les diverses catégories d'assurés : parmi les 48,187 nouveaux inscrits, on comptait 23,355 cantonniers, 2,830 employés et 794 gardes forestiers ; les 17,946 ouvriers en comprenaient 11,355 des manufactures de tabacs. Le rapport de 1861 se borne à déclarer que l'accroissement de cette année est dû à des mesures administratives, et le fait que nous constatons en 1862 existait évidemment antérieurement. Le caractère de cette manifestation de la prévoyance apparaît clairement dans l'expérience de la Compagnie des Omnibus à propos de l'assurance de ses employés : en 1854, les versements qu'elle effectuait en leur nom s'élevaient au nombre de 1,851 ; en 1855, la Compagnie ayant décidé d'admettre la faculté des versements, le

nombre de ceux-ci tombe à 1,051, puis les années suivantes à 621 et 565. En 1858, l'obligation ayant été rétablie, le nombre des versements se relève à 3,151 (1).

Ces versements collectifs étaient d'ailleurs encouragés par la Caisse, dont ils augmentaient le chiffre d'affaires et les bénéfices : le taux du placement étant élevé à cette époque (4,72 0/0 en 1854), elle réalisait en effet la différence entre ce taux et celui des intérêts servis par elle, qui n'était que de 4,5 0/0. Par contre, les capitalistes se trouvaient détournés de ce mode de placement pour leurs épargnes. Les lois successives des 12 juin 1861 et 4 juin 1864 élevèrent, dans l'intérêt des employés, fonctionnaires, professeurs et petits rentiers, le maximum des versements annuels à 3,000 et 4,000 francs, et celui des pensions à 1,000 et 1,500 francs ; on ne craignait pas de fournir un terrain à la spéculation. A partir de ce moment, on constate une décroissance du nombre des nouveaux assurés, et surtout de celui des ouvriers :

Années	Nombre total des nouveaux comptes	Nombre des comptes ouverts au profit d'ouvriers
1863	27.061	17.111
1865	16.856	8.257
1867	15.064	6.546
1869	16.395	6.282

Le rapport de 1868 constatait cette diminution en même temps que l'augmentation du nombre

(1) R. Jay, *loc. cit.*

des employés et des assurés appartenant aux professions libérales. La déviation de l'institution par rapport à son but apparaissait dans le nombre des versements, dont le montant atteignait le maximum et qui, cette année, s'élevait au cinquième du nombre total.

L'élévation du taux de placement dans les fonds publics, en 1870-1871, par suite de l'avilissement du cours de ces valeurs, produit un mouvement inverse au précédent : la clientèle des petits capitalistes s'éloigne. La loi du 20 décembre 1872 la ramène en l'élevant à 5 0/0 l'intérêt servi aux déposants. Aussitôt, les capitaux affluent, surtout à partir de 1875 où le taux du placement dans les valeurs de Bourse tend à s'abaisser ; les compagnies d'assurances elles-mêmes trouvent intérêt à réassurer à la Caisse les polices de leurs clients. Cet état de choses dura jusqu'à la loi du 27 décembre 1882 qui ramena le taux de l'intérêt à la charge de la Caisse à 4 1/2 0/0. Il était temps : ses comptes accusaient une insuffisance de ses réserves de plus de 40 millions.

Ainsi l'institution établie en faveur des classes ouvrières ne les avait en réalité pas atteintes : les avantages qu'elle offrait à leur épargne n'avaient servi qu'à attirer les catégories sociales susceptibles d'en bénéficier. Les résultats montraient qu'elle ne correspondait pas aux besoins réels de celles-là. Les lois subséquentes des 29 janvier 1884 et 20 juillet 1886, qui la réorganisèrent et tentèrent de la ramener à son objet

principal, n'y apportèrent aucun changement. La publicité effectuée à la suite de cette dernière loi fut inefficace : ni les affiches apposées dans les bureaux de postes et des percepteurs, dans les mairies, les écoles, etc., ni les primes accordées aux percepteurs et aux receveurs des postes, ni les médailles d'argent ou de bronze distribuées aux propagandistes, ni les autres moyens adoptés (1) ne purent convaincre une clientèle qui n'y trouvait pas le remède à ses besoins. Cependant la loi de 1886 accordait des avantages importants aux travailleurs : elle abaissait à 1 franc le minimum des versements; elle bonifiait les pensions inférieures à 360 fr., au cas d'invalidité, etc. Celle du 31 décembre 1895 attribuait à cet objet les revenus d'un fonds spécial composé de la moitié du produit de la vente des bijoux de la couronne; elle affectait un crédit spécial à la majoration des pensions inférieures à 360 fr., liquidées à l'âge de 70 ans, abaissé successivement à 68 et à 65 ans par les lois de finance des 13 avril 1898 et 25 février 1901.

En dépit de ces mesures, l'usage de la Caisse resta, comme auparavant, réservé à une clientèle étrangère à la classe ouvrière ou ne comprit, parmi celle-ci, que les travailleurs affiliés par intermédiaires. Le nombre des versements effectués directement ne s'élevait, en 1881, qu'à 225,242 alors que celui des versements collectifs était de 7,715,016. Durant les années suivantes,

---

(1) Raoul Jay, *loc. cit.*

si le nombre total des nouveaux inscrits augmente, ce n'est qu'en raison de la proportion des inscriptions par intermédiaires, et ce sont surtout les caisses de secours des grandes entreprises qui en profitent, telles que les compagnies de chemins de fer, les usines du Creusot, de Saint-Gobain, les mines d'Anzin, les maisons de la Belle-Jardinière, du Louvre, Hachette, etc. (1). Les sociétés de secours mutuels, dont nous allons nous occuper, entrent en jeu également, et c'est à elles principalement que sont dus les accroissements apparents qui se remarquent dans le tableau inséré page suivante.

Il ressort très nettement de ce tableau que les variations dans les chiffres qui indiquent une augmentation ou une diminution de la prévoyance ne sont qu'apparentes. D'une part, en effet, si l'on défalque les livrets scolaires du nombre total des livrets ouverts dans l'année, on voit que ce dernier reste sensiblement stationnaire. Et d'autre part, le maintien du nombre, relativement élevé, des nouveaux assurés inscrits chaque année, n'autorise nullement à des prévisions favorables relativement à un avenir, plus ou moins éloigné, où tous les intéressés finiraient par s'y trouver englobés : ces inscriptions sont dues, comme précédemment, aux grandes entreprises ; il faut tenir compte, depuis la loi du 21 juin 1894, de l'ins-

---

(1) Hubert-Valleroux, *loc. cit.* — M. Vanlaer, « La quest. des retr. ouvr. devant le Parlement », dans la *Réforme sociale*, 4<sup>e</sup> série, t. VIII.

ANNÉES	Nombre total des nouveaux comptes	Nombre des nouveaux comptes ouverts au profit d'ouvriers	Nombre des nouveaux livrets scolaires	Nombre des ouvriers effectuant directement leurs versements	Proportions des versements collectifs 0/0
1893	59.523	9.061	»	934	»
1894	44.829	12.538	»	805	»
1895	457.072	87.048	»	»	96.35
1896	100.664	66.294	»	544	94.01
1897	94.493	42.872	»	636	93.38
1898	91.604	46.167	16.453	622	91.09
1899	141.003	48.440	52.686	533	92.68
1900	214.004	57.187	109.657	777	95.09
1901	240.316	52.569	145.945	568	96.47
1902	208.774	43.905	»	643	96.64
1903	186.481	43.361	103.207	477	98.44
1904	188.457	44.878	97.129	733	98.54
1905	189.233	44.683	109.551	717	95.62
1906	213.556	»	»	»	96.11

cription obligatoire des ouvriers mineurs, et depuis 1897, de celle des ouvriers des établissements militaires; le rapport sur les opérations de la Caisse en 1904 cite notamment les compagnies de chemins de fer et de tramways, la ville de Paris pour ses ouvriers, le Creusot, les fabricants de soierie de Lyon, les mines, l'Assistance publique, la Banque de France, etc.; celui de 1905 observe qu'une recrudescence s'est manifestée, dans les deux derniers mois de 1904, dans les inscriptions de rentes par les sociétés d'assurances désireuses de bénéficier de l'ancien tarif, réduit de 3 1/2 à 3 0/0 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1905. En réalité, la proportion des versements collectifs constitue la presque totalité, et accuse plutôt un accroissement d'une année à l'autre. Le nombre des ouvriers effectuant directement leurs versements reste, parmi les prévoyants libres et spontanés, une quantité absolument négligeable et tendrait plutôt à diminuer (1). La Caisse des retraites est restée, depuis son origine jusqu'à présent, une institution en faveur des petits rentiers et des collectivités désireux de profiter de conditions avantageuses de placement et de sécurité. Aucune disposition législative n'a pu lui donner le caractère, qu'elle ne pouvait avoir parce qu'il ne répondait pas à la nature des choses, de caisse de prévoyance pour les travailleurs.

Il va de soi que si l'esprit de prévoyance de la

---

(1) Le maximum a été de 1,457 en 1892; l'année précédente, le nombre était de 985, et de 828 en 1890.

classe ouvrière en France a donné une mesure aussi restreinte à l'égard de la constitution de pensions de vieillesse, lesquelles constituent cependant l'un des principaux objectifs de ses revendications, ses manifestations en matière d'assurance contre le décès prématuré ont été encore plus faibles. Cet objet qui, nous l'avons vu, est le seul qui préoccupe le travailleur anglo-saxon, moins accessible à l'ambition de finir ses vieux jours dans l'inaction et plus confiant dans ses propres forces, exige un degré de prévoyance qu'on ne peut s'étonner de ne pas rencontrer ici (1). La Caisse nationale d'assurances en cas de décès, créée par la loi du 11 juillet 1868, n'a donné que des résultats insignifiants. Depuis l'origine jusqu'en 1905, le nombre des contrats a été de 3,494 et le chiffre des capitaux assurés de 5,925,481 fr. 22 ; les assurances de cette année ont été de 115 polices individuelles représentant 188,238 fr. 92 ; le montant des capitaux restant assurés au 31 décembre 1905 était de 3,499,656 fr. 81 sur assurances individuelles, 176,142 fr. sur assurances mixtes, et 6,144 fr. sur assurances temporaires (2).

---

(1) M. Bellom, constatant ce fait, considère que l'éducation du public français est à faire sur ce point (*Rapport au Congrès des actuaires de Berlin*, 1906). Il faut remarquer que cette manifestation de la faiblesse de l'esprit de prévoyance n'est pas isolée, mais s'ajoute à celles qui s'observent dans le retard du mouvement syndical et d'une façon générale dans la condition matérielle et la formation sociale de la classe ouvrière en France.

(2) *Journal officiel*, 25 juin 1906 ; Rapport pour 1905, annexe n° 235, *Doc. parl.*, p. 909.

C'est sous une autre forme que l'on doit attendre, aujourd'hui, les manifestations de la prévoyance libre du travailleur français, suivant l'opinion des défenseurs de la liberté individuelle appliquée au problème des retraites et du système belge des subventions. L'essor atteint par les sociétés de secours mutuels, durant ces dernières années, serait tel que le développement normal de ce mouvement, accompagné d'encouragements appropriés, suffirait à lui seul à apporter la solution cherchée, sans qu'il soit besoin de recourir à d'autres organismes que ceux qui proviennent naturellement de l'initiative des intéressés. Afin d'avoir sur ce sujet une opinion objective et impartiale, nous avons à examiner les conditions dans lesquelles se produit le mouvement mutualiste, et à voir s'il répond aux termes du problème.

En France comme ailleurs, les sociétés de secours mutuels n'ont pas attendu la sanction ni les encouragements de la loi pour se constituer. En dépit des articles 291 à 294 du Code pénal et de la loi prohibitive du 10 avril 1834, ces sociétés n'ont pas cessé de subsister ou de se créer dans la classe ouvrière, à qui elles procuraient le moyen de se grouper professionnellement tout en bénéficiant d'une tolérance refusée aux syndicats (1). C'est la loi du 15 mars 1850 qui a reconnu officiellement le droit à l'existence de ces associations et leur a donné leur statut.

---

(1) Office du Travail, *Les associations professionnelles ouvrières.*

Cette loi ne visait toutefois que les sociétés qui demanderaient à être reconnues d'utilité publique : elle exigeait que le nombre de leurs membres fût supérieur à 100 et inférieur à 2,000. Elle leur interdisait de promettre des pensions de retraite, bornant leur objet aux secours temporaires en cas de maladie ou d'infirmités, et aux frais funéraires.

Le décret-loi du 26 mars 1852 autorisa ces sociétés à promettre des pensions de retraite, en y mettant comme condition qu'elles « comptent un nombre suffisant de membres honoraires ». Les statuts devaient être approuvés par l'autorité préfectorale, et les présidents nommés par le chef de l'Etat. Ce décret fut suivi d'un second, le 27 du même mois, qui constitua, au profit de ces sociétés, un fonds de 10 millions prélevés sur la vente des biens de la famille d'Orléans. Ce fonds fut placé à la Caisse des dépôts et consignations et produisit, au taux de 4,50 0/0, un revenu qui fut porté, par suite d'achats successifs de titres de rente, à 510,000 francs.

On voit que le législateur n'avait qu'une confiance limitée dans l'aptitude des sociétés de secours mutuels comme organismes de pensions de retraites : celui de 1850 ne leur permettait que la distribution de secours, et celui de 1852 exigeait des ressources supplémentaires suffisantes provenant des cotisations des membres honoraires. Le système du décret du 26 avril 1856, tout en paraissant développer cette branche

de la mutualité, ne fut guère plus large en réalité. Il exigeait des sociétés l'engagement de consacrer une portion de leur capital de réserve à la constitution d'un fonds spécial à cet objet, placé à la Caisse des retraites, soit à capital aliéné, soit à capital réservé. Le décret ajoutait à ce fonds une somme de 200,000 francs, à titre de fonds commun inaliénable, et dont les intérêts seuls pouvaient être employés à bonifier les pensions. Il ne s'agissait pas d'ailleurs de véritables pensions : aucune disposition ne réglait le taux des cotisations imposées aux assurés, pas plus qu'aucun droit ne leur était acquis ; c'étaient les sociétés elles-mêmes qui, en assemblées générales, désignaient, parmi leurs membres âgés de 50 ans et ayant payé la cotisation « sociale » pendant 10 ans au moins, les candidats à la pension, sur le sort desquels la commission supérieure statuait ; elles fixaient également, par la même procédure, le montant de ces pensions, dans les limites d'un minimum de 27 francs, et d'un maximum égal à dix fois le montant de la cotisation (1). Ces dispositions n'étaient pas de nature à favoriser l'adoption de

---

(1) Cf. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, *Discours à la Chambre*, 15 mars 1883. — « Des pensions de 27 francs sont un enfantillage ; d'autre part, la cotisation annuelle étant dans la plupart des sociétés de secours mutuels de 12 francs, le maximum des pensions pour la généralité de ces sociétés est alors de 120 francs » (Leroy-Beaulieu, *Traité d'écon. polit.*, t. IV, p. 368, note). Le même auteur estime avec raison que ce service devrait être organisé sur les bases de l'assurance, et séparé financièrement de celui de maladie (*Ibid.*, p. 370).

procédés techniques satisfaisants, mais encourageaient les sociétés à se placer, au point de vue de l'assurance contre la vieillesse, dans une situation précaire qu'elles ont conservée depuis lors. Ce système n'a, en effet, rien de commun avec l'assurance, puisque les ressources nécessaires au service des pensions proviennent, non de primes spécialement versées en vue de ce résultat, et calculées mathématiquement, mais d'un prélèvement sur les recettes générales de la société ; d'autre part, aucune pension n'est garantie aux sociétaires, dont les droits dépendent d'année en année d'éléments aussi variables qu'incertains, qui sont le montant des ressources sociales et le nombre des bénéficiaires. L'organisation financière consistant dans l'inaliénabilité du fonds commun et la constitution des pensions de retraite à la Caisse nationale, en déchargeant les sociétés de tout souci relativement aux résultats ultérieurs de l'opération, n'était pas pour celles-ci un stimulant à rechercher des bases techniques plus satisfaisantes et à s'acheminer peu à peu vers une organisation rationnelle (1). Un tel système ne donnait aucune garantie sérieuse aux travailleurs, et ne constituait pas pour eux une solution du problème

---

(1) Ajoutons que le procédé est loin d'être économique. Les sociétés, alléchées par l'intérêt à 4 1/2 que leur sert la Caisse des dépôts, font leurs versements au fonds commun, et n'en retirent que les sommes nécessaires pour constituer les pensions à la Caisse des retraites. Il en résulte que, pour 17,162,080 fr. de capitaux constitués à celle-ci, il a fallu immo-

des retraites. Il ne se justifie que par le peu de confiance qu'inspirait au législateur la capacité de la mutualité, et la crainte qu'une prévoyance dépourvue d'esprit de suite et de sacrifice, de la part de ses adeptes, n'entraînât, pour les travailleurs qui lui confieraient leur épargne, la ruine de leurs espérances. Nous aurons à voir dans la suite si ces craintes sont encore fondées actuellement et si, par des mesures appropriées, la mutualité peut donner, aujourd'hui, des résultats impossibles à espérer à l'époque où nous nous plaçons.

Quoi qu'il en soit, le régime des subventions, inauguré par le décret de 1852, fut développé dans des lois ultérieures. Les sociétés approuvées ayant pris part avec une faveur marquée aux encouragements du décret de 1856, les revenus du fonds de dotation finirent par se trouver insuffisants, et le Parlement vota, à partir de 1881, un crédit de 160,000 francs destiné à cet objet; ce crédit fut élevé à 365,000 francs en 1887, 475,000 en 1890, 675,000 en 1892, 775,000 en 1894, 900,000 en 1901, 2,340,000 en 1906 et 2,725,000 en 1908. Depuis 1894, une nouvelle subvention est accordée au même objet : ce crédit, primitivement de 400,000 francs, a passé successivement à 1,200,000 francs en 1895, puis

---

biliser à la Caisse des dépôts 20,950,966 fr., qui y restent inutilisés et qui, en vue du gain des intérêts composés qui grèvent le budget des contribuables, perdent le bénéfice de la mutualité qui existe dans une opération d'assurance (Chauffon, *Les assurances*, 1884, t. I, p. 274-275).

à 600,000 francs en 1901; en 1908, il est remonté à 1,275,000 francs. La loi du 20 juillet 1895 attribua aux sociétés approuvées les trois cinquièmes des comptes prescrits des caisses d'épargne; leur montant s'élevait, en 1898, à 167,280 fr. 38, à 299,257 fr. 75 en 1901 et à 140,876 fr. 10 en 1903. La loi du 31 décembre de la même année, qui, nous l'avons vu, affecte la moitié du produit de la vente des bijoux de la couronne à la bonification des pensions d'invalidité servies par la Caisse des retraites, s'applique par le fait même à celles des sociétés de secours mutuels qui assurent leurs pensionnaires à cette caisse, ainsi qu'à celles qui sont servies directement par elles. Il en est de même du crédit ouvert au budget en vue de la bonification des pensions de vieillesse : en vertu de cette même loi, ces majorations s'appliquent aux pensions servies par les sociétés de secours; les conditions requises pour en bénéficier consistent à avoir un revenu inférieur à 360 francs et à avoir effectué des versements pendant vingt-cinq ans au moins. Le crédit voté à cet effet, en 1905, s'élevait à 1,100,000 francs, et à un million en 1908.

Les principaux points sur lesquels la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 modifie le régime des mutualités sont les suivants : elle reconnaît leur personnalité indépendamment de toute intervention de l'autorité supérieure; elle admet notamment, parmi leurs objets, le service des pensions de retraite. Les sociétés sont seulement tenues au

dépôt de leurs statuts et à l'envoi annuel d'états statistiques et du compte rendu de leur situation. A celles qui auront obtenu l'approbation du gouvernement, la loi accorde certains avantages : les communes sont tenues de leur fournir gratuitement les locaux nécessaires à leurs réunions, ainsi que les livrets et les registres dont elles ont besoin, et de leur faire remise des deux tiers des taxes sur les convois de leurs membres ; les droits de timbre et d'enregistrement sont supprimés en leur faveur ; elles sont admises à verser leurs fonds à la Caisse des dépôts et consignations, soit à titre de compte courant disponible, soit en un compte affecté à l'accroissement du fonds commun ; ces deux catégories de dépôts bénéficient d'un intérêt de faveur de  $4\frac{1}{2} 0/0$  ; les subventions inscrites au budget en vertu des dispositions antérieures et les revenus du fonds de dotation sont réservés à celles d'entre elles qui accordent à leurs membres des indemnités moyennes inférieures à 5 francs par jour, ou des pensions annuelles inférieures à 360 francs, ou des capitaux ne dépassant pas 3,000 francs.

Les pensions de retraites peuvent consister en secours votés chaque année par les sociétés, comme antérieurement, ou dans l'inscription de versements à la Caisse des retraites sur les livrets individuels de leurs membres, ou dans l'allocation par les sociétés à leurs adhérents des intérêts qui leur reviennent du fonds commun, ou dans la constitution à la Caisse des retraites,

à l'aide des arrérages du fonds commun, de rentes au nom de sociétaires et à capital réservé au profit des sociétés. Ces retraites peuvent être garanties ou non (1) par les sociétés de secours mutuels, et les statuts doivent dans tous les cas spécifier les conditions dans lesquelles elles sont constituées. Dans le cas où les statuts garantissent un chiffre déterminé à un certain âge, la quotité des prélèvements à opérer sur les cotisations en vue de ce service doit être également prévue ; en outre, et lorsque ces pensions garanties sont alimentées par le fonds commun, les sociétés doivent produire tous les cinq ans l'état de leur situation, mettant en regard leurs charges et leurs ressources, et modifier leurs statuts si ces états périodiques en montrent l'utilité.

Les modifications qui résultent des dispositions précédentes, au point de vue du régime financier des sociétés, sont plus apparentes que réelles. La garantie de pensions servies sur le fonds commun est légère pour les sociétés, et ce résultat est précisément l'œuvre de la prescription précitée qui a pour objet de contrôler la situation des sociétés : il est clair que l'existence de ce contrôle donne à ces dernières toute facilité

---

(1) Il résulte de la discussion parlementaire, non moins que du texte de la loi, que les pensions servies sur fonds commun peuvent n'être pas garanties : la Commission ayant ajouté, lors de la deuxième délibération, le mot « garanties » au texte relatif à ce mode de constitution, il fut retiré sur l'observation de M. Sibille, qui fit ressortir la restriction du droit qui en résulterait pour les sociétés (Séance de la Chambre du 4 juin 1897).

pour rejeter sur l'Etat la responsabilité qui leur incombe, et que les modifications à leurs statuts stipulées dans ce texte suppriment pour elles la nécessité de prévoir à l'avance les moyens de faire face à leurs engagements. La différence entre l'intérêt à 4 1/2 0/0 que retirent les sociétés de leurs versements à la Caisse des dépôts, et celui à 3 1/2 qu'elles obtenaient (1) à la Caisse des retraites n'est pas la seule cause qui les ait poussées à adopter le régime du fonds commun : il leur était loisible, en effet, si elles voulaient constituer une caisse d'assurances autonome tout en jouissant de cet intérêt de faveur, de déposer leurs fonds en compte courant disponible, à la condition de s'astreindre à respecter les réserves représentées d'une manière aussi fragile et à spécialiser sur le papier avec une rigoureuse précision la comptabilité de cette caisse. Il est vrai que ce procédé est interdit aux sociétés qui garantissent statutairement des pensions : mais cette condition n'est pas indispensable à une société, si en fait elle est connue pour servir ces pensions. C'était le seul procédé qui pût donner à la prévoyance mutuelliste son véritable caractère et ses avantages ; en dehors de lui, les sociétés ne sont plus que des organes de transmission coûteux et d'une utilité contestable. Mais ce procédé était aussi inaccessible aux mutuellistes ; la somme de prévoyance et de compétence technique qu'il exigeait le plaçait

---

(1) Ce taux a été réduit, depuis 1905, à 3 0/0.

au-dessus de la capacité moyenne des adhérents de ces sociétés. Telle est la principale cause du succès du fonds commun, qui ne leur impose aucun calcul, aucune comptabilité (1), aucun souci de l'avenir.

Le service de l'intérêt à 4 1/2 0/0 servi par la Caisse des dépôts, à la charge de l'Etat pour l'excédent de l'intérêt à 3 0/0 que la Caisse retire elle-même de ses placements, était inscrit au budget de la première année pour une somme de 300,000 francs; ce chapitre s'éleva l'année suivante à 1,190,000 francs et à 1,400,000 francs en 1901; les capitaux placés augmentant en moyenne de 18 millions par an, les dépenses se sont élevées, en 1904, à 2,784,385 francs, en 1905, à 3,128,920 fr. 27, et, en 1908, à 3,325,000 francs. Il faut ajouter à cette somme et aux autres subventions qui ont été mentionnées plus haut, les allocations de 0 fr. 90 par membre, aux sociétés qui ne constituent pas de retraites et qui s'élevaient, en 1905, à 375,000 francs, et à 400,000 francs en 1908, ainsi que les subventions départementales et communales s'élevant, en 1903, à 826,821 fr. 04 et formant, avec la subvention de l'Etat qui précède et les dons et legs, un total de 2,938,840 fr. 97, les crédits pour indemnités de frais de voyage des membres du Conseil supérieur de la mutualité, pour récompenses hono-

---

(1) Le procédé de contrôle adopté par le ministère décharge les sociétés de toutes formalités à cet égard (Barberet, *Les soc. de sec. mut.*, 1899, p. 227 et suiv.).

riques aux mutualistes, pour établissement des tables de mortalité et de morbidité, formant un total de 55,400 francs, sans compter les dépenses pour frais de personnel et travaux d'impression, reportées à d'autres chapitres. Au total, les allocations aux sociétés de secours mutuels prévues au budget du ministère de l'intérieur sont montées successivement, de 360,000 francs en 1885, à 475,000 francs en 1890, 1,146,028 francs en 1895, 2,809,392 fr. 69 en 1900, 7,256,786 fr. 92 en 1905 et 8,755,000 francs en 1908 (1) ; il faut y ajouter le crédit de 1,195,000 francs inscrit au budget du commerce à titre de bonification des pensions servies par la Caisse des retraites et dont bénéficient les pensionnaires des sociétés en vertu de la loi du 31 décembre 1895.

Il est assez difficile de se rendre compte de l'importance de ces allocations par comparaison avec celles qui sont accordées par la législation belge, en raison de la complexité des dispositions qui régissent la matière. La répartition des subventions aux versements des sociétés en vue du fonds de retraite est opérée suivant la proportion suivante, fixée par l'arrêté du 28 avril 1900 : 1° le quart du versement ; 2° un franc par membre participant des sociétés qui assurent à la fois contre la vieillesse et la maladie (0 fr. 50 lorsque la société n'assure que la retraite) ; 3° un franc par membre participant âgé de plus

---

(1) Rapport de M. Savary au Sénat, *Doc. parl.*, n° 141, 1906, et de M. Puech à la Chambre, 1907.

de 55 ans (0 fr. 50 lorsque la société n'assure que la retraite). En 1904, 1,989,358 francs ont été distribués d'après ce barème à 3,676 sociétés qui avaient, l'année précédente, versé 4,586,345 fr. 04 ; le taux de la subvention moyenne par franc de versement ressort ainsi à 43 centimes, contre 40 en 1902 et 1903, 42 en 1900 et 1901, 43 en 1899 et 41 en 1898. Les bonifications destinées à porter de 3,5 à 4,5 0/0 l'intérêt servi par la Caisse des dépôts aux sociétés de secours se sont élevées à 2,537,052 fr. 77 : sur cette somme, 1,385,746 fr. 65 ont affecté les capitaux placés en comptes courants ; le surplus, soit 1,151,306 fr. 12, consacré au compte des fonds de retraite donne, pour 4,586,345 fr. 04 de versements, une moyenne de 0 fr. 25 par franc. La répartition, entre les sommes versées, de celle de 140,876 fr. 10 allouée sur les comptes prescrits des caisses d'épargne donne une moyenne de 0 fr. 037 par franc (1). A ces diverses subventions, qui forment déjà un total de 0 fr. 717 par franc de versement, il y aurait encore à ajouter celles que reçoivent les membres des sociétés de secours ayant un livret à la Caisse des retraites, en vertu de la loi du 31 décembre 1893, sur le crédit du budget du commerce. S'il était possible de totaliser la quotité qui revient aux mutualistes sur ces dernières ressources (2),

---

(1) Ministère du Travail, *Rapport sur les opér. des soc. de sec. mut. pour 1903; 1907.*

(2) Sur 53,896,442 fr. 79 de versements collectifs reçus par la Caisse des retraites en 1904, ceux des sociétés de secours

dont le mode de répartition empêche de connaître la part revenant aux mutualistes assurés à la Caisse, on verrait sans doute que la proportion des subventions accordées aux membres de sociétés de secours mutuels versant en vue de la pension, si elle ne dépasse pas celle qui résulte de la loi belge (1), ne lui est pas très sensiblement inférieure. Pour n'être pas groupés dans un système d'ensemble et coordonné comme celui de cette dernière loi, ces encouragements n'en sont pas moins très réels, et si la solution de la liberté subsidiée devait suffire à résoudre le problème, celui-ci devrait l'être en France.

Les intéressés, au reste, ne se sont pas mépris sur la portée de ces faveurs, et le mouvement d'opinion qui en est résulté, s'il n'a pas revêtu la même forme qu'en Belgique, n'en a pas été moins bruyant. La prévoyance libre par la mutualité a été un procédé de groupement des forces électorales des plus heureux par le caractère que lui donne son objet, en même temps qu'un thème de discours et d'écrits fertile en développements. L'attitude des mutualistes dans les discussions soulevées par le projet de loi voté par la Chambre des députés et la part qui

---

mutuels figurent pour 11,447,912 francs, les bonifications de rentes d'invalidité pour 123,099 fr. 79, et les majorations de rentes viagères en vertu de la loi de 1895 pour 638,863 fr. 18.

(1) En divisant la somme dépensée en 1906 pour les primes de 2 francs allouées pour chaque livret, par le chiffre des versements de 1905, on obtient le taux moyen de 0 fr. 142 par franc de versement qui, ajouté à la subvention de 0 fr. 60, donne un total de 0 fr. 742.

y est faite à ces sociétés, montrent l'importance de ce mouvement (1). Les tendances d'une presse spéciale, qui laisserait à entendre que la mutualité constitue une panacée applicable à toutes les situations et à tous les besoins, depuis la question des retraites jusqu'au reboisement ou à la colonisation (2), sont des symptômes de l'intensité de cette préoccupation chez nombre d'esprits.

Le développement des sociétés de secours mutuels est une autre conséquence de l'application du système des subventions. Ce fait ressort avec évidence du tableau inséré page suivante, qui montre une progression rapide et continue des effectifs des sociétés encouragées, alors que celle des sociétés libres est très lente et même parfois stationnaire. Il faut ajouter à ces chiffres, en ce qui concerne l'année 1903, 1,997 sociétés scolaires comprenant 563,047 membres participants, et, pour 1904, 2,119 sociétés scolaires avec 653,513 membres. Pour 1905, le rapporteur au Sénat du budget de l'intérieur, M. Savary, évalue à 12,826 le nombre des sociétés reconnues, et à 2,370,000 celui de leurs membres participants, et le rap-

---

(1) L'accueil fait par le Chef de l'Etat aux délégués de la Fédération générale de la Mutualité, le 17 mars 1906, montre le respect qu'inspire ce mouvement. M. Fallières déclara qu'il considérait cette démarche « comme le plus grand honneur qui pouvait lui être fait » (V. les journaux).

(2) V. *l'Avenir de la Mutualité*, 19 octobre et suiv., 21 décembre et suiv., 20 juillet et suiv., 14 septembre, 12 octobre 1907, etc.; *Journal de Rouen*, 30 septembre, 18 novembre 1907.

ANNÉES	SOCIÉTÉS APPROUVÉES				SOCIÉTÉS LIBRES			
	Sociétés	Hommes	Femmes	Enfants	Sociétés	Hommes	Femmes	Enfants
1852	50	11.794	»	»	2.438	201.626	26.181	»
1857	1.672	169.773	32.066	»	1.937	189.308	25.734	»
1862	2.892	292.694	59.960	»	1.494	186.161	26.348	»
1867	4.127	436.252	88.350	»	1.702	193.951	32.037	»
1872	4.237	443.496	80.702	»	1.556	174.564	22.470	»
1877	4.352	478.289	95.183	»	1.726	211.905	29.096	»
1882	5.188	583.531	121.213	24.302	2.091	248.641	35.307	4.241
1887	6.093	677.016	140.079	21.582	2.334	247.918	39.924	3.944
1892	7.070	770.123	155.458	26.909	2.592	277.512	46.574	6.445
1897	8.211	940.692	205.811	54.650	3.144	286.521	44.793	6.637
1903	11.078	1.385.009	331.889	53.874	3.203	314.776	69.054	19.848
1904	11.892		2.037.077		3.221		419.910	

porteur de la Chambre pour 1907 porte ce dernier chiffre à 3 millions et demi (1).

On voit, par ces chiffres seuls, quelle a été l'influence des subventions dans ce développement, puisque seules les sociétés approuvées bénéficient de ces dernières. Cette influence se laisse d'ailleurs apercevoir directement dans les faits. Celui que relatait M. de Gailhard-Bancel à la tribune de la Chambre, le 24 janvier 1906, est probant à cet égard : en 1901, un certain nombre de sociétés ayant été fondées en prévision des subventions promises par la loi de 1898, ces sociétés disparurent l'année suivante, lorsqu'il fut avéré que ces allocations ne seraient pas encore distribuées. On sait que la partie du projet de loi qui présente le plus d'importance, aux yeux des mutualistes, est celle qui concerne les avantages pécuniaires qui leur seront accordés, et dont la privation serait considérée par eux comme un obstacle à leur recrutement et comme une cause de ruine.

Ces faits accusent d'une façon saillante le principal défaut de la solution de la liberté encouragée, que nous avons déjà signalé : l'intensité et la durée de ce mouvement dépendent essentiellement de celles de l'action qui l'a provoqué ;

---

(1) Sénat, *Docum. parlem.*, n° 141, p. 314. — Chambre, *Doc. parl.*, n° 333-332. — M. Lairolle, dans son discours d'ouverture du Congrès de Nice, met en parallèle les 21,000 sociétés françaises et leurs 4,500,000 membres honoraires et participants, avec les 15 millions d'adhérents des sociétés similaires anglaises (*L'Avenir de la Mutualité*, 20 avril 1907).

la prévoyance individuelle ne survit pas à l'encouragement qui l'a suscitée et n'est nullement fécondée par lui. C'est donc bien à tort qu'on attribue à celle-ci, comme un fruit de son propre développement, les résultats qui ont été exposés : ils reviennent entièrement à l'influence extérieure de l'Etat dispensateur des subventions (1). Le système de la liberté subventionnée ne constitue pas une solution : des deux éléments qui le composent, la subvention seule subsiste ; la part de l'initiative individuelle est nulle. On revient donc, par un détour, au principe de l'action directe de l'Etat qu'on voulait éviter et qu'un simple mirage masquait à la vue.

On y revient, de plus, à l'aide d'une injustice. Ce n'est pas celui qui a réussi à se constituer une épargne et à se garantir contre les risques de l'existence, qui doit être encouragé par les pouvoirs publics. Si ces derniers doivent agir dans le domaine de l'organisation sociale, ce doit être, non pour donner aux riches et aux capables dont l'acte de prévoyance porte sa récompense dans son propre fruit, mais pour rétablir dans une certaine mesure l'équilibre au profit des faibles et des incapables. A ce système peut

---

(1) Le caractère artificiel de ce système et de ses résultats apparaît nettement en ce qui concerne les livrets scolaires qui, constitués pendant le séjour à l'école sous des influences extérieures, sont abandonnés, au sortir de celle-ci, dans la proportion des quatre cinquièmes (A. Hua, « l'Etat et les mutualistes », dans la *Réforme sociale*, t. XLVII, p. 694 et suiv. — *L'Avenir de la Mutualité*, 13 juillet 1907. — Discours de M. Siegfried à la Chambre, 6 février 1906, etc.).

s'appliquer entièrement ce qu'écrivait M. Leroy-Beaulieu au sujet du projet de majoration des pensions de la Caisse des retraites, en 1894 : « C'est une injustice flagrante. Ou tous doivent pouvoir recourir aux subsides de l'Etat, même les plus pauvres, ou personne n'y a droit. Mais l'Etat venant favoriser ceux qui ont pu se créer quelque pension et ne donnant rien à ceux qui ne l'ont pas pu, réclamant, par conséquent, indirectement au moyen de l'impôt, une aide aux gens ayant très peu de ressources au profit de ceux qui en ont quelques-unes, c'est la constitution inadmissible d'une nouvelle classe de privilégiés » (1).

Il y aurait, cependant, une justification à ce procédé, comme à toute subvention quelconque accordée par l'Etat à des particuliers, s'il devait résulter de l'entreprise un avantage au profit de l'ensemble des citoyens : alors, en effet, ceux à qui un sacrifice est imposé peuvent se considérer comme retirant un avantage indirect du développement de l'ordre et de la prospérité sociale auquel ils ont contribué. Tel n'est pas le cas. Aucune statistique ne nous renseigne au sujet de la proportion dans laquelle les travailleurs figurent parmi les adhérents des sociétés de secours mutuels. D'après une évaluation de M. Mabileau en 1899, le nombre de ceux-ci, estimé à 2,200,000 environ, devait comprendre 700,000 enfants, 300,000 membres honoraires,

---

(1) *Traité d'économie politique*, t. IV, p. 399.

400,000 employés ou fonctionnaires, 200,000 petits patrons (1) ; il faudrait considérer comme un maximum le surplus, soit 600,000, comme indiquant le nombre des travailleurs manuels. En admettant que le nombre total des mutualistes soit actuellement de 3,000,000, et en lui appliquant la même proportion, on trouverait un maximum de 800,000 ouvriers mutualistes (2). Bien que ce chiffre soit incertain, on peut le tenir pour au moins égal, sinon supérieur à la réalité. Les sociétés de secours mutuels, en effet, ne sont pas faites par les ouvriers ni pour eux. Leur objet principal est l'assurance en cas de maladie ou de décès, exceptionnellement la retraite de vieillesse : les principaux risques ouvriers, le chômage, la grève, l'accident, sont en dehors de leur domaine. Le premier effort de l'ouvrier prévoyant sera donc en faveur du syndicat professionnel, qui remplit à son égard un rôle plus compréhensif que la société de secours (3) : pour ajouter à la cotisation syndicale, dans les dépenses de son budget, celle que comporte le titre d'adhérent à une société de secours, comme

---

(1) *Conférence au Musée social, 1899.*

(2) Cette proportion correspond à peu près à celle de la caisse d'épargne, dont les déposants se divisent en 27 0/0 d'enfants, 17 0/0 de domestiques et employés, 25 0/0 d'ouvriers de l'industrie et de l'agriculture, le surplus comprenant les chefs d'établissements, rentiers ou individus exerçant des professions libérales.

(3) Au 1<sup>er</sup> janvier 1906, le nombre des ouvriers syndiqués était de 836,134, constituant moins de 15 0/0 de la population ouvrière. Sur les 4,857 syndicats existant à cette date, 41 seulement possédaient des caisses de retraite.

le font nombre d'ouvriers anglais ou américains, il faudrait à nos travailleurs une dose d'esprit de prévoyance dont ils sont dépourvus. Or si l'on compare le nombre de ceux d'entre eux qui appartiennent à une société, à celui de 12,000,000 environ qui constitue l'ensemble des travailleurs en France, on voit que cette élite se restreint à la proportion insignifiante de moins de 7 0/0.

Ce chiffre même doit être notablement abaissé lorsqu'on se place au point de vue des retraites, qui nous occupe ici. Sur 11,855 sociétés approuvées existant en 1904, 6,631 seulement distribuaient des pensions à leurs membres, et bénéficiaient, dans ce but, des allocations de l'Etat; ces sociétés comprenaient 1,625,000 membres actifs, soit les deux tiers de l'effectif total. Quant aux sociétés libres, 290 seulement ont servi, en 1903, des pensions dont le nombre s'élève à 9,874 et le montant à 1,572,963 fr. 78. Si l'on ajoute à ces dernières 67 sociétés spéciales de retraites groupant 33,548 membres actifs, on voit que l'objet des pensions de vieillesse occupe une place des plus restreintes parmi les sociétés libres, et qu'une notable portion, parmi les adhérents des sociétés approuvées, n'est nullement garantie contre ce risque. En 1903, le nombre des pensions servies par ces dernières s'est élevé à 109,858, alors que celui de leurs membres âgés de plus de 55 ans était de 290,824, et celui des vieillards de plus de 60 ans atteignait 163,250.

Il ne faut pas oublier du reste que ces pensions

ne constituent pour leurs bénéficiaires qu'une bien médiocre garantie contre la vieillesse. Le taux moyen des pensions servies par les sociétés approuvées en 1903 sur leurs fonds libres ressort à 72 francs ; celles qui sont payées sur le fonds commun, par le moyen de l'inscription de leur titulaire à la caisse des retraites, sont en moyenne de 79 fr. 03, en y comprenant les suppléments de pensions alloués par ces sociétés sur leurs fonds libres ; enfin celles qui sont payées directement par les sociétés sur les intérêts du fonds commun atteignent la moyenne de 81 fr. 20. Or les plus nombreuses sont celles des deux premières catégories, qui comptent dans le total des pensions servies pour 43 et 44 0/0, celles de la troisième ne constituant que 13 0/0. Parmi les 308 sociétés dont les pensions, servies sur le fonds commun, dépassent le chiffre de 100 francs, nous en comptons 207 allouant des pensions de 101 à 150 francs, 73 de 151 à 200 fr., 23 de 201 à 300 fr., 3 de 302 à 360 fr., et 2 seulement dépassant ce chiffre. Les moyennes sont d'ailleurs relevées par les pensions dont les titulaires appartiennent aux professions libérales ou aux fonctions publiques : quant à celles qui s'appliquent aux travailleurs manuels, leur taux moyen n'atteint peut-être pas 50 francs (1). Ces pensions sont sensiblement dépassées par celles qui sont servies par les sociétés libres, qui atteignent en moyenne 154 fr. 88, et 158 fr. 02

---

(1) Discours de M. Deschanel à la Chambre, 5 juillet 1905.

pour les sociétés composées d'hommes exclusivement. Deux conclusions se dégagent de cette comparaison : d'abord celle de l'impuissance du régime des encouragements à féconder l'épargne là où l'esprit de prévoyance fait défaut ; les sociétés de secours mutuels s'efforcent uniquement de participer aux subventions, mais ne manifestent aucun zèle pour dépasser le taux auquel s'arrête le droit aux subventions. En second lieu, de telles pensions sont évidemment insuffisantes pour subvenir aux besoins du travailleur privé de son salaire et incapable de travailler ; des secours annuels aussi insignifiants ne représentent pas, de la part de celui-ci, un effort sérieux pour se mettre à l'abri de ce risque, car ils ne permettent pas de le préserver de la misère.

Ces secours ne constituent pas de vraies pensions conférant un droit certain à l'adhérent qui verse une cotisation en vue de se prémunir contre la vieillesse. Le volumineux rapport sur ces sociétés ne nous renseigne pas au sujet de celles d'entre elles qui garantissent à leurs membres des pensions fixées d'avance quant à leur quotité. En réalité, leur nombre doit être très restreint ; la plupart en déterminent le montant suivant les sommes dont elles peuvent disposer à cet effet. C'est ce que reconnaissent les défenseurs les plus convaincus de la mutualité : « Ce sont, disent-ils, de simples allocations, servies dans la plus large mesure possible, il est vrai, mais sur des fonds qui n'ont d'autre ori-

gine que les cotisations des membres honoraires et les quelques économies qui ont pu être réalisées sur le service médical et pharmaceutique. En réalité, le sociétaire n'a fait aucun versement spécial en vue d'une pension de retraite à laquelle il aurait un droit certain ; il ne jouit le plus souvent de l'allocation viagère que s'il y a des pensions vacantes » (1).

L'absence de garantie des pensions mutualistes est accentuée par le fait qui vient d'être signalé. Les ressources qui les alimentent, en dehors des subventions de l'Etat, ne sont pas constituées à l'aide d'une cotisation versée par l'assuré et calculée de façon à produire un résultat déterminé et connu d'avance : elles proviennent de la générosité essentiellement variable et incertaine des membres honoraires. C'est cet élément étranger à la prévoyance des intéressés, et consistant dans un mouvement, plus sympathique qu'éclairé, de l'assistance privée, qui soutient, en réalité, les services des retraites. « En fait, nos sociétés de secours mutuels seraient absolument tuées si nous n'avions pas la participation des membres honoraires » (2). Ce fait, ainsi constaté en 1878, l'est encore par l'auteur du rapport de 1903 : c'est à la participation éclairée des membres honoraires dans

---

(1) Observations de MM. Vermont et Guist'hau au deuxième Congrès national des retraites de vieillesse, 1904, *Annales du Musée social*, décembre 1905.

(2) V. Duquaire, président du syndicat des sociétés du Rhône, *Rapport au Congrès de 1878*.

l'administration des sociétés, ainsi qu'à leur concours financier, qu'est dû le progrès de celles-ci (1). Leur nombre est restreint dans les sociétés spéciales de retraites qui, s'attachant à ce but unique, sont forcées de recourir aux procédés techniques : il ne dépasse pas 3,66 0/0 de celui des membres actifs. En revanche, il atteint 20,85 0/0 dans les sociétés qui pratiquent aussi l'assurance contre la maladie. Or, ces dernières puisent dans leurs ressources disponibles les sommes qu'elles versent au fonds commun et qui leur servent à alimenter les retraites de leurs membres. En 1902, les dépenses des sociétés approuvées s'étaient élevées à 29,964,581 francs et les recettes à 39,064,117 francs, laissant un excédent de 9,099,536 francs : en 1903, le total des pensions payées sur les fonds libres et des versements au fonds commun a été de 8 millions 315,187 fr. 94. C'est donc grâce aux 3 millions 31,453 francs de cotisations des membres honoraires de l'année précédente, que ces versements ont pu être faits en 1903. Cette dernière année, l'excédent des recettes sur les dépenses de 8,688,017 fr. 96, qui aura permis les versements de 1904 en vue des retraites, comprend pour 3,306,105 fr. 35 les cotisations des membres honoraires et pour 2,938,840 fr. 97 les subventions, dons et legs, soit au total 6,244,946 fr. 32. Des pensions acquises par ce moyen n'ont rien de commun avec la prévoyance : c'est de la charité.

---

(1) *Rapport sur les opér. des soc. de sec. mut.*, 1907, p. 20.

« Au lieu de créer l'assurance ouvrière, c'est-à-dire l'assistance mutuelle des ouvriers par eux-mêmes, on a créé une forme particulière de l'assistance par autrui » (1).

Il existe sans doute, nous l'avons noté déjà, des sociétés qui procèdent d'une façon plus rationnelle. Ce sont celles dont l'objet spécial est la constitution des pensions de retraite. La proportion des membres honoraires n'est, chez elles, que de 3,66 0/0 et le montant de leurs cotisations ne représente que 17,69 0/0 des versements des sociétés en vue de la retraite, alors que cette proportion s'élève à 94,37 0/0 dans les autres sociétés. Dans ces sociétés, la cotisation moyenne des membres actifs ressort à 17 fr. 42 pour les sociétés approuvées, à 36 fr. 33 pour les sociétés libres, et seulement à 13 fr. 82 dans les sociétés approuvées ordinaires. La pension moyenne est de 72 fr. 66 chez celles-ci et de 157 fr. 61 chez les premières. On en cite dont les chiffres sont même beaucoup plus forts : telle l'association de charrons-forgerons qui, sans membres honoraires, sert, sur ses seules ressources, des pensions de 960 francs à ceux de ses membres qui ont versé 48 francs par an pendant 40 ans (2). Toutefois de tels exemples

---

(1) Chaufston, *Les assurances*, 1884, t. I, p. 269. — Cf. Lévy-Ullmann, professeur à la faculté de droit de Lille, *La Mutualité, ses bienfaits, ses exagérations et ses dangers*, 1907.

(2) A. Congy, *Discours à la Chambre*, 13 décembre 1905. — L'affirmation, par M. Jaurès, dans cette même séance, de la part prépondérante des travailleurs eux-mêmes dans la cons-

sont exceptionnels. Ces sociétés sont, du reste, peu nombreuses : on n'en compte que 208 approuvées avec 276,304 membres participants, et 67 libres avec 33,518 adhérents.

Il ne semble pas, d'autre part, qu'on puisse attendre dans l'avenir un effort plus intense de la part des intéressés et espérer qu'avec le développement de l'esprit de prévoyance dans les masses le montant de la cotisation se relève. M. Cheysson, constatant la disproportion qui existe entre les ressources des sociétés et le but à atteindre pour couvrir les divers risques de la classe ouvrière, qui exigerait une cotisation double ou triple de celle que versent actuellement les membres participants, ajoutait : « On serait sans doute mal venu à demander aux mutualistes de nouveaux sacrifices. Il existe heureusement des ressources latentes et comme un trésor de guerre, où l'on peut puiser à pleines mains pour doter tous les desiderata de la mutualité. Cette cassette, c'est la coopérative de consommation... » (1). En laissant de côté les recettes magiques qui, en science sociale, sont de simples chimères, retenons l'aveu de l'impuissance des mutualistes à faire des sacrifices proportionnés à leurs besoins. Cet aveu, nous le retrouvons exprimé d'une façon explicite par les mutua-

---

titution des retraites mutualistes, fut vivement relevée par plusieurs de ses collègues.

(1) Cheysson, « Rapports entre la mutualité et la coopération », dans la *Réforme sociale* du 1<sup>er</sup> décembre 1900.

listes, et notamment par les divers congrès (1), dont la méfiance à l'égard du projet de loi tendant à imposer un versement spécial en vue de la retraite, paraît surtout inspirée par la crainte de voir tarir les cotisations des adhérents des sociétés : les lois du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite, et du 14 juillet 1905, sur l'assistance obligatoire des vieillards nécessiteux, ont déjà compromis le recrutement des sociétés mutuelles; l'organisation d'une Caisse de retraites avec agences cantonales serait mortelle pour celles-ci et aboutirait à un monopole de fait de la Caisse nationale. L'admission des sociétés au rôle d'organismes officiels facultatifs n'est elle-même qu'un « palliatif insuffisant », car toute organisation des retraites en dehors de la mutualité est dirigée en réalité contre celle-ci, les travailleurs étant incapables de continuer leurs versements aux caisses mutuelles tout en payant la cotisation imposée par la loi (2). De là les diverses combinaisons imaginées en vue d'obtenir indirectement, pour les mutualistes visés par la loi des retraites, l'exemption au moins partielle des versements imposés par celle-ci (3).

(1) V. les vœux émis par les congrès de 1901 et de 1904.

(2) M. Bellom, « La liberté de la prévoyance et les retraites ouvrières », dans la *Rev. polit. et parl.*, t. XLVII, p. 69, 86-87. — *Annales du Musée social*, 1904, p. 362: — Exposé des motifs du projet de loi de M. Siegfried.

(3) Le texte voté par la Chambre, le 12 février 1906, autorise l'affectation du quart des retenues sur les salaires à l'assurance contre la maladie, ou, le cas échéant, de la moitié de cette

On voit qu'en dépit des subventions élevées allouées par l'Etat aux prévoyants volontaires, ces derniers sont très loin d'avoir réalisé une solution du problème des retraites ; les résultats acquis à cet égard sont insignifiants. Il ne semble pas non plus qu'ils puissent se modifier à l'avenir, car la situation actuelle manifeste une antinomie absolue entre les sociétés existantes et une organisation des retraites par la mutualité. Il n'existe, pour celle-ci, qu'un seul moyen de faire disparaître cette antinomie, c'est d'adopter la technique de l'assurance, consistant dans l'établissement de cotisations correspondantes à tel chiffre de pension à un âge déterminé, et dans la mise en réserve des capitaux destinés à pourvoir au paiement de ces pensions. La mutualité ne possède aucune vertu propre qui lui permette de se dispenser de procéder de la sorte (1). Le

---

retenue à l'assurance contre la maladie et l'invalidité. En outre, l'article 13 du projet attribue aux sociétés des allocations affectées à la réduction de la cotisation statutaire de maladie et d'invalidité.

(1) « Les sociétés de secours mutuels ne doivent pas seulement naître d'un entraînement du cœur ; elles sont instituées, ou doivent l'être, scientifiquement. Ce sont des sociétés d'assurances, qui ne peuvent réussir à proportionner les remèdes aux maux qu'il leur faut guérir que si elles ont été organisées par des calculateurs très exercés et des statisticiens très sagaces » (Léon Say, *Discours au lycée de Versailles*, 1883). « Une des principales causes des déboires qu'ont éprouvés beaucoup d'associations, est la distinction qu'on a voulu établir, sans la moindre apparence de raison, entre l'assurance et les opérations des sociétés de secours mutuels » (Léon Marie, *Rapport à la Commission de comptabilité des sociétés de secours*, 1893). « C'est une erreur profonde de croire qu'une société mutuelle d'assurance au décès soit autre chose qu'une société

renoncement des mutualistes à la jouissance de leurs droits qui permet, nous l'avons vu, à certaines *Friendly Societies* de se soutenir en dépit d'une organisation technique défectueuse, ne peut entrer en ligne de compte, et suppose à la fois un esprit de prévoyance exceptionnellement développé et l'absence du besoin en vue duquel on s'est assuré. Ce que réclame le travailleur qui débourse une cotisation, c'est une pension qui mette d'une façon certaine ses vieux jours à l'abri du besoin; ce ne sont pas des secours plus ou moins aléatoires.

En ce qui concerne le calcul des cotisations, le procédé financier à l'aide duquel on les fait fructifier et la détermination des pensions et de leurs bénéficiaires, nous avons déjà vu, qu'en général, les sociétés approuvées restent en dehors de toutes les règles propres à l'assurance. Les sociétés libres ou de retraites qui se sont fondées sur les bases solides de la science actuarielle constituent une infime exception, et les mutualistes les plus autorisés reconnaissent cette situation fâcheuse en prêchant le retour à des procédés plus rationnels (1). C'est pour

---

dite d'assurance sur la vie. Beaucoup de personnes croient que le principe des sociétés d'assurance sur la vie est de réaliser des bénéfices, tandis que les caisses de décès n'ont en vue que l'utilité publique et exigent, par conséquent, une comptabilité spéciale. Il n'y a rien de plus faux » (D<sup>r</sup> Kinkelin, cit. Bellom, « Des relat. mut. de l'assist. et de l'assur. ouvr. », dans la *Rev. polit. et parl.*, t. XXVII, p. 556). — Cf. M. Lacombe, *Dictionn. d'écon. polit.*, v<sup>o</sup> Mutualité.

(1) V. notamment : Cheysson, *Discours à l'Assemblée générale de la Ligue de la prévoy. et de la mutual.*, dans l'*Avenir*

entrer dans cette voie que l'un de ces derniers, M. Guist'hau, a préconisé, au dernier congrès de Nice, l'organisation de caisses autonomes. L'objet de ce système consiste à combattre l'inaliénabilité du fonds commun, d'où viendrait tout le mal : en conséquence, il propose de restreindre cette inaliénabilité aux sommes provenant des dons et legs, subventions des départements et des communes, cotisations des membres honoraires, tous éléments qui ne doivent pas intervenir dans la péréquation des cotisations des assurés et des retraites. Quant aux ressources ordinaires, parmi lesquelles on range non seulement ces dernières cotisations, mais aussi les subventions de l'Etat et les intérêts du fonds demeuré inaliénable, elles pourraient être consacrées à la constitution, à capital aliéné, de livrets individuels en faveur des adhérents des sociétés (1).

Cette proposition n'était pas nouvelle. Elle avait fait l'objet d'un amendement de M. Bonnevey à la loi de finances, le 21 février 1907. Combattu par le gouvernement, tant en raison des charges qu'il entraînerait, et qui s'élèveraient au chiffre de 300 millions, que par un souci des garanties requises par les opérations mutualistes, l'amendement fut rejeté par la commission d'assurance et de prévoyance

---

*de la Mutualité*, 20 juill. 1907; — Lairolle, *Discours au Congrès de Nice*, Séance d'ouverture.

(1) Rapport de M. Guist'hau, 19 avril 1907, dans *l'Avenir de la Mutualité*, 4 mai 1907.

sociales. Nous n'avons pas à discuter ici le premier argument, qui a été contesté avec raison, semble-t-il (1). Le second est en harmonie avec les vues traditionnelles du législateur au sujet des sociétés de secours mutuels : celui de 1850, on s'en souvient, interdisait à celles-ci de promettre des pensions de retraites, et si, en 1882 et en 1886, il le leur permit, ce ne fut que moyennant certaines garanties, dont l'une fut précisément la constitution d'un fonds de retraites inaliénable. Ce n'est pas la pensée machiavélique d'accaparer l'épargne des travailleurs qui le guidait (2). Il songeait au danger qui attend les sociétés qui s'aventurent dans le champ de l'assurance sans s'entourer des garanties de calculs certains : l'enthousiasme du début et la modicité des cotisations réclamées

---

(1) Ce chiffre de 300 millions est évalué dans l'hypothèse que tous les assujettis à la loi des retraites seraient affiliés à des sociétés bénéficiant de l'intérêt à 4 1/2 0/0 : il est facile de considérer, avec M. Bonnevey, cette hypothèse comme fantaisiste (*Avenir de la Mutualité*, 28 décembre 1907). En revanche, les autres arguments invoqués par le député du Rhône ne sont pas exacts. Cette évaluation, dit-il, ne tient pas compte du fait que les subventions et bonifications d'intérêts ne s'appliquent pas aux pensions supérieures à 360 francs : si cette observation est vraie en ce qui concerne les subventions, dont il n'est pas ici question, elle ne l'est point à l'égard de la bonification d'intérêts. L'économie des frais d'administration, que réaliserait l'Etat, serait compensée par les subventions spéciales que le projet de loi alloue, de ce chef, aux sociétés. Enfin, celle qui résulterait de ce que la bonification s'appliquerait non à des capitaux réservés, mais à des capitaux aliénés, ne modifierait guère l'évaluation.

(2) Dedé, « La mutualité et le principe de liberté ou d'oblig. », dans la *Réforme sociale*, t. XLVII, p. 810.

aux adhérents assure un recrutement et des ressources pendant les premières années ; mais à cette lune de miel succède la lune rousse, lorsque les cotisants deviennent des bénéficiaires et que les charges arrivent à dépasser les disponibilités (1). Il faut bien reconnaître que cette défiance à l'égard des aptitudes de la mutualité n'est pas injustifiée : l'exemple des sociétés amicales en Angleterre, et même aux Etats-Unis, nous a déjà montré combien grave est ce danger, dans des milieux qui offrent pourtant à la mutualité un terrain bien plus favorable. A plus forte raison, y a-t-il lieu de redouter le même sort pour les sociétés françaises, qui sont infiniment moins prospères et résistantes que les précédentes. Il paraît donc très naturel que le gouvernement, appelé à donner le sceau de son approbation, avec les multiples faveurs qui en sont la conséquence, exige, de la part des sociétés qui promettent des pensions à leurs membres, des garanties assurant qu'elles pourront toujours répondre à leurs engagements.

Quoi qu'on en dise, la faute de la situation présente n'en est pas au législateur : ni le décret de 1856, ni la loi de 1898 n'empêchent les sociétés de constituer des caisses de retraites solides et prospères. Les quelques sociétés existantes qui réalisent ces conditions en sont la preuve. Il est vrai qu'il leur faut pour cela renoncer aux alléchantes subventions de l'Etat,

---

(1) Cheysson, *loc. cit.*

se placer en dehors de tout appui extérieur et ne compter que sur leurs propres forces. Personne n'a songé, dans les discussions soulevées dans les récents congrès, à proposer une semblable solution, si simple et si féconde pour toute autre entreprise répondant à un besoin réel et doué de vitalité propre, mais qui ne sourit guère évidemment à nos mutuellistes : et ce fait est l'indice le plus certain de la faiblesse de ce mouvement, suscité par les faveurs budgétaires et par quelques esprits enthousiastes, incapable de se soutenir par lui-même et par l'intérêt propre de ceux qui doivent en bénéficier. Le seul moyen, pour la mutualité, de prouver son aptitude à résoudre le problème des retraites, serait de le résoudre en fait (1). Ce n'est pas la loi qui l'en empêche : une loi aussi incohérente existât-elle, il serait facile de se convaincre, par de multiples exemples empruntés aux faits sociaux, qu'une action des pouvoirs publics qui contrarie arbitrairement un mouvement naturel est impuissante à en empêcher longtemps le développement, et que les besoins de l'humanité reçoivent toujours leur satisfaction la plus adéquate lorsque

---

(1) « C'est à nous de donner l'exemple au reste du pays ; à nous d'instruire et d'orienter l'action législative, en prouvant la fécondité des institutions libres en matière d'assurances à long terme, comme en matière de secours immédiats. Une expérience est nécessaire, nous la ferons. Et ce sera là notre meilleure défense contre les entreprises étatistes, que nous redoutons pour la prospérité et l'indépendance de nos associations » (L. Mabileau, *Rapport au Congrès de Nice*).

la capacité d'atteindre celle-ci existe chez les intéressés eux-mêmes.

La même observation s'applique *a fortiori* au second remède suggéré par M. Guist'hau. Rappelant la condition, imposée par le décret du 25 mars 1901 aux sociétés approuvées qui promettent des pensions de retraites, de compter un effectif de 2,000 membres participants, il demande au Gouvernement de se contenter d'un chiffre de 500 membres pendant une période, dite de préparation, pendant laquelle la société s'occupera de recruter le nombre nécessaire d'adhérents. Effectivement, le personnel des sociétés de secours est en général des plus minimes, et l'on peut dire qu'un très grand nombre d'entre elles n'existent guère que sur le papier. Le rapport du ministère du travail ne nous donne que l'effectif moyen général, qui est de 167 membres participants pour les sociétés approuvées, et de 136 pour les sociétés libres. La répartition de toutes les sociétés libres et approuvées par séries suivant le nombre de leurs membres exigerait un temps considérable : si nous nous bornons aux départements qui possèdent la plus forte moyenne par société, nous trouvons que le territoire de Belfort, qui compte une moyenne de 385 membres par société approuvée et de 456 par société libre, ne possède que 3 sociétés de 1,000 à 2,000 adhérents et une seule de 500 à 1,000, sur un total de 16 sociétés approuvées et de 2 sociétés libres. Dans le département du Nord, où les moyennes sont respectivement de 255 et de 82 membres,

sur 540 sociétés approuvées, 32 comptent de 500 à 1,000 membres, 16 de 1,000 à 2,000, 9 plus de 2,000 ; sur 207 sociétés libres, 4 ont de 500 à 1,000 membres et une seule de 1,000 à 2,000. Dans le département de la Seine, sur 740 sociétés approuvées avec une moyenne de 672 membres, 53 ont plus de 2,000 membres, et parmi celles-ci 11 en ont plus de 10,000 ; parmi les sociétés libres, dont la moyenne est de 187 membres, 10 seulement, sur 587, comptent de 2,000 à 10,000 membres. Les Bouches-du-Rhône comptent 182 membres en moyenne dans chacune des 376 sociétés approuvées, 175 dans chacune des 73 sociétés libres ; parmi les premières, une compte de 500 à 1,000 membres et 2 plus de 4,000 ; parmi les sociétés libres, 4 ont de 500 à 1,000 membres, 1 de 1,000 à 2,000 et 1 plus de 4,000.

La constatation de cette faiblesse numérique extrême des sociétés de secours mutuels, qui se reflète dans la proposition que nous signalions plus haut, est par elle-même un indice manifeste de ce défaut de vitalité qui se révèle par ailleurs. Si le grand nombre des adhérents est réellement une condition de succès et de prospérité, l'absence de cette condition n'est imputable qu'à une lacune dans la prévoyance des intéressés, et non à une exigence arbitraire des pouvoirs publics. On sait que l'écart qui se produit entre le chiffre probable des décès, tel qu'il résulte des tables de mortalité sur lesquelles doit être basé tout calcul de pensions de vieillesse, et leur chiffre

réel, est en raison inverse du nombre des individus sur lesquels se répartit l'opération d'assurance ; en sorte que les probabilités fournies par les tables, vérifiées avec une approximation suffisante pour un grand nombre de têtes, pourront se trouver absolument fausses si la mutualité se restreint à un très petit nombre d'assurés (1). Il est donc essentiel, pour une société qui sert des pensions, d'avoir un effectif aussi important que possible, sous peine de se trouver sans garanties en face d'un aléa impossible à prévoir, et l'on peut estimer que l'administration a été plutôt modérée dans la fixation du chiffre minimum. D'autre part, la difficulté, pour des caisses locales, de réaliser cette condition, n'existe pas en présence de la faculté qui leur est laissée de se grouper en unions, à l'effet de constituer dans des caisses centrales les services qui dépassent la capacité de chacune d'elles : c'est ainsi que les sociétés amicales, en Angleterre et aux Etats-Unis, s'étendent à tout le pays, et quelquefois en dehors de ses limites, tout en se divisant en un très grand nombre de branches locales (2). Les sociétés françaises ne paraissent pas avoir fait jusqu'ici grand usage de cette faculté. Sur les 46 unions approuvées et les

---

(1) Dans une société comprenant 28,000 membres, les décès sont au nombre de 200 entre 30 et 31 ans, suivant la table de la caisse des retraites ; mais le nombre réel des décès, sur cent millions de cas semblables, peut varier de 140 à 260 (J. Lubin, « La mutualité et la loi des grands nombres », dans la *Semaine*, 4 mars 1906).

(2) Cf. *supra*, p. 39-40, 67.

21 unions libres ayant fourni le compte rendu de leurs opérations en 1903, une seule approuvée a pour objet la retraite, comptant 7,111 membres participants ; ses recettes n'ont atteint d'ailleurs que le chiffre de 11,040 francs, soit 1 fr. 55 seulement par tête (1). Parmi les autres, la plupart se bornent à la création de pharmacies mutualistes et de caisses de réassurance en cas de maladie (2).

On voit que ce qui a empêché jusqu'ici la mutualité en France de résoudre le problème des retraites, c'est surtout l'absence, chez les mutuellistes, de l'esprit de prévoyance poussant tous les individus capables de faire les sacrifices nécessaires à constituer des groupements nombreux et prospères. Rien ne permet de préjuger que cette qualité doive acquérir dans l'avenir un développement qui lui a manqué, jusqu'à présent, en dépit des encouragements qui, disait-on, devait la promouvoir : le caractère que ces mêmes encouragements ont imprimé au mouvement mutualiste est loin, nous l'avons constaté, de conduire à des prévisions optimistes sur ce point, puisque les résultats de ce mouvement, qui semble surtout dirigé en vue de bénéficier des subventions, sont en opposition avec les règles imposées par le service de pensions de retraites. S'ensuit-il que l'on doive considérer les sociétés de secours mutuels comme inaptés à

---

(1) *Rapport sur les soc. de sec. mut.*, p. 84, 224.

(2) *L'Avenir de la Mutualité*, notamment 15 juin 1907, et *passim*.

remplir cet objet ? Aucun exemple, à vrai dire, ne nous montre une aptitude spécialement marquée en ce sens : les sociétés anglaises et américaines elles-mêmes, qui se rapprochent le plus de la solution, sont encore loin d'avoir atteint la réalisation de toutes les conditions requises, et si elles y parviennent, ce ne sera qu'après avoir triomphé d'obstacles qui seront infranchissables pour beaucoup d'entre elles (1). Il ne faut pas oublier du reste que cette solution, en la supposant réalisée, ne saurait être généralisée : l'étude des milieux où l'esprit de prévoyance est le plus développé nous a montré d'une façon péremptoire que cette qualité est le lot d'une élite relativement restreinte, et que ses effets supposent des conditions qui ne se rencontrent pas et ne se rencontreront vraisemblablement jamais dans la masse des intéressés, et particulièrement chez ceux qui en auraient le plus besoin.

On ne peut, dans tous les cas, compter sur le système de la liberté subsidiée pour atteindre ce but. Indépendamment des critiques qu'il soulève

---

(1) *Supra*, p. 44 et s., 69 et s. — Suivant M. Varlez (*Les formes nouvelles de l'assur. contre le chômage*, 1903, p. 114), la forme de l'assurance mutuelle ne convient pas à un risque, comme la vieillesse, qui atteint tout le monde fatalement à un moment donné et pour lequel l'accumulation de réserves importantes s'impose. Nous verrons en effet qu'il existe une antinomie entre les risques de la classe ouvrière et le système de l'assurance généralisée et étendue obligatoirement à tous : toutefois, pour les individus qui, en fait et volontairement, se soumettent aux conditions de l'assurance, on ne peut soutenir qu'ils ne soient pas très efficacement garantis.

au point de vue de la justice et de la logique, puisqu'il donne à ceux qui ont le moins besoin et qu'il rétablit le régime de l'intervention de l'Etat tout en prétendant l'éviter, ses effets ont été trop insignifiants partout où il a été pratiqué, trop éloignés du but poursuivi, pour qu'on puisse en attendre sérieusement une solution complète et satisfaisante du problème. Loin de résoudre celui-ci, il en aggrave les termes en accentuant encore la différence qui existe entre la situation des prévoyants et celle des individus qui n'ont pas pu s'assurer. Nous devons donc repousser une solution artificielle qui n'est nullement le fruit des conditions naturelles du problème et qui ne répond aucunement à celles-ci.

---

## CHAPITRE VI

### L'assurance obligatoire en Allemagne

---

La solution de la liberté subsidiée est basée sur le principe de l'assurance, qui constitue le seul procédé mis à la portée de la prévoyance individuelle pour pouvoir se garantir une pension de retraite. Celle que nous allons examiner en diffère sur deux points importants : l'assurance n'est plus laissée à la prévoyance libre, mais est obligatoire ; l'assureur est nécessairement l'Etat, alors qu'on peut concevoir un régime de subventions s'appliquant même à l'assurance à des caisses privées. Ce nouveau système est donc plus éloigné de la solution de l'initiative privée, et en même temps plus complet, puisqu'il s'inspire de l'insuffisance des solutions précédentes, dont il a pour objet de combler les lacunes. A ce titre, son examen arrive bien à sa place au moment où la constatation du caractère exceptionnel de la prévoyance individuelle, même encouragée, nous conduit à chercher un remède plus général.

L'Allemagne est le seul pays qui ait appliqué ce système d'une façon générale, et cette expérience y date de près de vingt ans, alors que dans d'autres pays, comme la France, cette solution n'existe encore qu'à l'état de projet ou d'une

façon restreinte. C'est en 1889 qu'a été votée la loi d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

Comme le remède que nous venons d'étudier, celui-ci est artificiel et dérive d'une conception théorique des rôles respectifs de l'individu et de la collectivité. On sait à quel essor des théories socialistes a donné lieu l'évolution industrielle de la classe ouvrière en Allemagne ; et si, de nos jours, les syndicats ouvriers manifestent une tendance à s'affranchir de la tutelle des politiciens, pendant longtemps les menées de ce parti ont été un objet d'inquiétudes pour les hommes d'Etat chargés de diriger l'Empire (1). En présentant au Parlement les projets des premières lois sociales, le chancelier de Bismarck exprimait la nécessité de combattre le socialisme, et pour cela, il s'appuyait sur la doctrine considérée, en raison de l'athéisme professé par les socialistes, comme étant opposée à la leur : « Pour qualifier nos tendances, il est un mot que j'accepterais volontiers, c'est celui de christianisme pratique... Je confesse publiquement que la croyance chrétienne qui est la mienne est par excellence la raison déterminante pour moi et aussi par la position que l'Empereur a prise dans cette affaire (2) ». Cette vue était en effet confirmée par le souverain, qui manifestait de la façon suivante ses préoccupations vis-à-vis des questions ouvrières : « Trouver les véritables

(1) Thomas, *Le syndicalisme allemand*, 1904.

(2) *Discours*, t. IX, p. 310, cit. G. de Saint-Aubert, *L'assur. contre l'invalid. et la vieill. en Allem.*, 1900.

voies et moyens pour rendre cette sollicitude effective est une tâche difficile, il est vrai, mais essentielle de tout Etat qui est fondé sur les bases morales d'une vie publique chrétienne » (1). En 1888, en déposant le projet de loi sur les pensions de vieillesse, le gouvernement l'accompagnait d'une note de Guillaume II, qui exprimait la même idée : « Je n'ai pas l'espérance qu'il soit possible, par des mesures législatives, de faire disparaître du monde la misère des temps et la souffrance, mais je considère comme le devoir de l'Etat d'employer sa force à soulager les malheurs que cause la situation économique et à fonder des institutions inspirées de l'esprit du christianisme ». Cette pensée est restée dominante dans l'esprit de ceux qui ont été chargés d'appliquer la loi comme de ceux qui l'ont établie ; le directeur de l'Office impérial des assurances disait en 1902 : « On n'avait pas attendu notre ère pour admettre que l'homme est un être politique, un être social. Depuis lors, au cours des siècles, l'amour du prochain n'a cessé d'être mis en action, et plus largement il se manifeste pour répondre aux exigences des temps modernes, mieux l'Etat est garanti contre le danger socialiste » (2). A l'occasion du vingt-cinquième anniversaire du message de 1881, le *Moniteur de l'Empire* publiait un édit impérial reproduisant la même idée : « Les grandes pen-

---

(1) Message de Guillaume I<sup>er</sup>, 17 novembre 1881, *ibid.*

(2) Dr Bödiker, *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902.

sées du message impérial de 1881, dont l'effet a été si grand, produisent leur effet, même bien au delà des frontières de la patrie, car elles ont montré l'exemple et ouvert la voie. Malheureusement, la poursuite de l'objet le plus élevé du message est contrecarrée et retardée par une opposition constante provenant justement de ceux qui croient pouvoir prétendre à représenter, eux spécialement, les intérêts des travailleurs. Néanmoins, j'ai confiance que nous verrons finalement prévaloir une juste appréciation de ce qui a été accompli et une compréhension de plus en plus grande des limites de ce qui est économiquement possible. Dans tous les milieux du peuple allemand, je vérifierai alors l'espoir de l'empereur Guillaume I<sup>er</sup>, à savoir que l'assurance ouvrière pourra offrir à la patrie une garantie durable de paix intérieure ; dans cette conviction, ma ferme volonté est que la législation, dans le domaine du devoir politico-social et chrétien, s'inspire constamment de l'idée de la protection et du bien-être des faibles et des nécessiteux ».

Ainsi l'idée directrice de la législation sociale allemande est bien une préoccupation d'ordre politique et religieux plutôt que celle de résoudre directement et principalement les problèmes ouvriers : la meilleure preuve en est dans l'hostilité des intéressés eux-mêmes, que constatent les lignes qui précèdent. Ce caractère nous empêche d'accorder une portée exagérée aux résultats du système adopté par le législateur et

de le considérer comme s'adaptant naturellement aux tendances propres des populations germaniques. D'autre part, il nous explique l'unité qui règne dans ces institutions, qui toutes sont basées sur l'assurance. La première a eu pour objet l'organisation de caisses de maladie, et résulte de la loi du 15 juin 1883, qui a édicté l'assurance obligatoire aux caisses mutuelles locales, aux caisses d'usines ou aux caisses de l'Etat : ces caisses, au nombre de 23,500, comptaient à la fin de 1906, près de 12 millions de membres ; leurs recettes atteignaient 246 millions de marks, et leurs dépenses 234 millions (1). L'assurance obligatoire aux caisses régionales et corporatives contre les accidents a été organisée par la loi du 6 juin 1884 : elle embrasse 620,000 établissements industriels et 4,500,000 entreprises agricoles, occupant ensemble 20 millions de travailleurs ; les indemnités distribuées s'élèvent à 127 millions (2).

L'assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse est la dernière en date : elle a été instituée par la loi du 22 juin 1889 et mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1891 : la commission qui fut chargée de préparer le projet consulta les corporations d'assurances, l'union des indus-

---

(1) *Demain*, 23 novembre 1906. — Ces chiffres, qui résultent du rapport officiel pour 1905, sont les suivants : 22,695 caisses groupaient 11,184,476 assurés ; leurs recettes étaient de 313,625,334 marks et leurs dépenses de 298,480,887 marks (*L'Argus*, 16 février 1908).

(2) *Demain*, 23 novembre 1906.

triels, et la population entière ; toutes les observations reçues par écrit furent examinées et centralisées (1). Ses dispositions essentielles consistent dans l'obligation, pour tout employé ou ouvrier dont les salaires sont inférieurs à 1,000 marks (1,250 fr.) par an, de s'assurer à partir de 16 ans ; les apprentis et les domestiques sont compris dans cette prescription, ainsi que les professeurs privés dont le traitement est inférieur à 2,000 marks ; pour les artisans façonniers, l'adhésion est facultative. Les cotisations sont payées à l'aide d'une retenue sur les salaires dont le taux varie, suivant le montant de ceux-ci, entre les limites de 9 à 23 francs par an. En cas de décès de l'assuré, après plus de 200 semaines de cotisations, en cas de mariage, si c'est une femme, ou en cas d'accident, lorsque la pension d'invalidité n'est pas due, les cotisations sont remboursées en partie aux ayants droit : le plus grand nombre des ouvrières, en se mariant, renoncent à l'assurance et demandent le remboursement (2). Les patrons ajoutent une contribution égale aux versements des ouvriers. La participation de l'Etat intervient sous la forme d'une subvention fixe et annuelle de 50 marks (62 fr. 50), pour chaque pension de vieillesse liquidée ; pour les pensions d'invalidité, la majoration est de 3 à 12 pfennig par semaine d'assurance. En outre, l'Etat prend à sa charge les

---

(1) G. de Saint-Aubert, *op. cit.* — P. Imbert, *op. cit.*, p. 99.

(2) De Saint-Aubert, *op. cit.*

frais d'administration de l'Office impérial et ceux du paiement de la rente.

Les rentes de vieillesse varient de 110 à 230 marks (137 fr. 50 à 287 fr. 50) suivant le taux des salaires, le montant des versements, et la durée de l'assurance ; elles sont accordées à partir de 70 ans et après 30 années de versement. Les pensions d'invalidité sont accordées en cas d'incapacité de travail égale aux deux tiers au moins du salaire normal et après 200 semaines de versements ; leur montant varie de 116 à 450 marks (145 à 562 fr. 50). L'invalidité est donc le principal objet de la loi, l'âge seul, indépendamment de toute incapacité de travail, n'étant considéré que comme un cas de demi-invalidité, ce qui est logique, puisque la rente accordée en pareil cas s'ajoute au salaire du travailleur. Néanmoins, ce système a été vu avec défaveur par les intéressés, dont la prévoyance est peu dirigée en vue de parer aux inconvénients de l'invalidité (1).

Les organes d'assurances sont des caisses régionales possédant l'autonomie financière et la responsabilité de leur gestion ; quelques caisses de secours de grandes entreprises industrielles, telles que les mines ou les chemins de fer, sont également autorisées par le Bundesrath à pratiquer l'assurance. Les caisses fonctionnent sous la surveillance de l'Office impérial, qui constitue le tribunal suprême en matière de contestation et de délivrance de pensions, sauf dans les Etats

---

(1) P. Imbert, *op. cit.*, p. 110.

confédérés qui possèdent leur Office d'assurance particulier. Chaque caisse est dirigée par un comité mixte, composé de deux tiers d'ouvriers, d'un tiers d'employeurs, et présidé par un fonctionnaire et son suppléant, nommés par le gouvernement.

Les versements sont constatés par le moyen de timbres spéciaux que l'employeur est tenu de coller sur les cartes-quittances de ses ouvriers. Ce procédé a soulevé des critiques : on a craint que l'apposition des timbres ne fût pas effectuée entièrement, par suite soit de négligence, soit de détournements, ou bien qu'au contraire un nombre excessif de timbres ne fût collé dans les dernières années précédant l'entrée en jouissance. On a proposé de laisser ce soin aux caisses elles-mêmes et d'opérer le recouvrement des cotisations par les mêmes procédés que celles de maladie ou même que les impôts. Ces craintes paraissent toutefois exagérées; elles ont été réfutées par l'expérience même, et le procédé paraît être aujourd'hui entré dans les mœurs (1).

Les 31 caisses régionales assuraient, lors du recensement de 1895, 11,265,000 personnes, et les 9 caisses spéciales en groupaient 548,000. En 1892, le nombre total des assurés était évalué à 11,200,000. Ce nombre croît régulièrement d'année en année, et atteignait les chiffres de 13 millions en 1900 et de près de 14 millions en 1905. Cette population appartient dans la propor-

---

(1) Dr Zacher, *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902.

tion de 32 0/0 à l'agriculture, 48 0/0 à l'industrie, 7 0/0 au commerce et aux transports, 13 0/0 aux services domestiques et aux services publics (1). Le nombre et le montant moyen des rentes concédées annuellement sont indiqués dans le tableau suivant :

ANNÉES	INVALIDITÉ		VIEILLESSE	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1891	31	113 m.	132.926	124 m.
1892	17.784	115	42.128	128
1893	35.177	118	31.083	130
1894	47.385	122	33.871	126
1895	55.983	125	30.144	133
1896	64.450	127	25.953	134
1897	75.746	130	22.320	137
1898	84.781	132	19.525	139
1899	96.665	132	17.320	143
1900	124.588	142	19.790	146
1901	129.234	146	14.759	150
1902	141.481	150	12.816	153
1903	152.871	»	12.430	»
1904	140.122	»	11.936	»

Le nombre des rentes en cours n'est fourni par les statistiques officielles qu'entre les années 1896 et 1899. Les chiffres qui en ont été publiés

(1) Ministère du commerce, *L'assur. contre l'invalid. en Allem.*, 1905. — Dr Bödiker, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905.

et le montant des rentes totales sont l'objet du tableau suivant (1) :

ANNÉES	INVALIDITÉ		VIEILLESSE	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1891	»	129 marks.	»	15 millions de m.
1892	»	1.3 millions de m.	»	21 —
1893	»	5 —	»	22.7 —
1894	»	10 —	»	24 —
1895	»	15 —	»	26.5 —
1896	161.670	20.8 —	203.995	27.3 —
1897	210.859	27 —	203.644	27.5 —
1898	264.899	34 —	201.329	27.4 —
1899	324.319	42 —	195.133	26.8 —
1900	»	53 —	»	26.2 —
1901	»	65 —	»	24 —
1902	» (2)	78.5 —	» (2)	23 —
1903	»	92.7 —	»	22 —
1904	734.985	» —	145.466	» —
1905	748.428 (3)	114.4 —	142.213 (3)	» —

Les chiffres qui précèdent suggèrent plusieurs observations. La première concerne la modicité des chiffres moyens des pensions accordées. On voit en effet que, tout en s'élevant d'année en année, le montant de celles-ci, qui est d'environ 150 marks (187 fr. 50), ne mérite pas le nom

(1) *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, p. 418 et suiv. — Min. du com., *op. cit.*

(2) En 1902, le document précité évalue le total des rentes d'invalidité et de vieillesse à 680,000 environ.

(3) Au 1<sup>er</sup> avril 1905 (D<sup>r</sup> Bödiker, *op. cit.*).

de pension d'assurance; une rente qui n'atteint qu'un chiffre aussi minime ne met pas celui qui en bénéficie à l'abri de la misère (1). Ceci s'explique par la correspondance qui doit exister entre le montant des versements et celui des pensions : celles qui ont été délivrées jusqu'à ce jour comportent moins de 15 années de versements, et les réserves établies en vue de leur service étaient forcément très restreintes. Que les versements soient continués pendant 20 ou 30 ans, et le résultat sera naturellement beaucoup plus satisfaisant (2). D'autre part, les sacrifices demandés aux travailleurs sont très modiques : les contributions hebdomadaires sont fixées, suivant la classe des salaires, de 14 à 36 pfennig, dont la moitié est payée par les employeurs; pour une contribution moyenne, qui correspond à celle de la deuxième classe de salaires, de 350 à 550 marks, la part de l'ouvrier n'est que de 5 m. 20 par année. Le chiffre des cotisations ne s'est que faiblement élevé depuis 1891 : en 1902, il atteignait seulement 23 pf. 18 par semaine. Cette influence du taux de la cotisation sur le montant de la rente apparaît nettement par la

---

(1) Cette insuffisance des pensions se manifeste dans l'insuccès des établissements de retraite des caisses d'invalidité. Celles-ci, sur une évaluation des pensions abandonnées par les vieillards hospitalisés, qui devaient couvrir ou peu s'en faut les dépenses, ont construit, de 1900 à 1903, 13 établissements de ce genre : or, sur les 192,339 marks qu'ont coûté ceux-ci, les rentes correspondantes n'ont couvert que 45,341 marks (G. Elles, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905).

(2) G. de Saint-Aubert, *op. cit.* — Bellom, « La crise de l'assur. ouvrière en Allem. », dans *l'Econom. franç.*, 28 octobre 1905.

comparaison entre les caisses régionales et les caisses spéciales : le personnel de ces dernières appartenant à des catégories ouvrières relativement bien payées, versent aussi des contributions plus élevées, dont la moyenne hebdomadaire était en 1902 de 30 pf. 26; le plus fort contingent en ce qui les concerne, dans le total des cotisations, appartient à la classe des salaires de plus de 1,150 marks, qui figurent en nombre à raison de 44,6 0/0, et en sommes à raison de 53 0/0, tandis que, parmi le personnel des caisses régionales, c'est la deuxième classe qui occupe le premier rang. Or, les moyennes des rentes payées par les caisses spéciales ont aussi toujours été supérieures à celles des caisses régionales : en 1902, tandis que la moyenne des rentes d'invalidité était de 148 marks pour celles-ci, elle atteignait 182 marks pour celles-là; en ce qui concerne les rentes de vieillesse, les moyennes étaient respectivement de 152 et 177 marks (1).

Ces observations expliquent le fait signalé et fournissent aux partisans du système un moyen de défense vis-à-vis de leurs adversaires en montrant la charge réelle qui en dérive. Elles ne justifient pas le système des critiques qu'on peut lui adresser au point de vue social. Ce problème ne se pose pas en effet à l'égard des travailleurs bien payés, dont les contributions sont fortes, et qui peuvent être capables de prévoyance personnelle et spontanée : il se pose surtout pour les

---

(1) Min. du com., *op. cit.*, p. 93 et suiv.

autres, ceux dont les salaires sont faibles, et dont la cotisation, qu'elle soit volontaire ou obligatoire, sera nécessairement inféconde. Pas plus que la solution de la liberté subsidiée, celle dont il s'agit ici ne répond donc sur ce point aux termes du problème. D'autre part, pour les assurés dont l'invalidité se produit prématurément, de même que pour ceux qui approchent de la vieillesse au moment de l'application du système, le besoin auquel il s'agit de pourvoir n'attend pas, et si l'organisation adoptée n'est pas capable de remédier aux situations dont il s'agit, c'est évidemment qu'elle présente des lacunes graves. Sans doute les chances d'invalidité augmentent sensiblement avec l'âge, surtout à partir de 50 ans; néanmoins, la répartition des rentiers invalides, de 1891 à 1902, donne encore une proportion de 14 0/0 de 20 à 39 ans, et de 12,7 0/0 de 40 à 49 ans. L'élévation du taux des rentes d'invalidité par rapport à celles de vieillesse, qui résulte de la loi allemande, n'est donc qu'apparente : en réalité, et ceci résulte des chiffres que nous avons donnés, le montant moyen des premières a toujours été inférieur à celui des secondes. Or, si ce montant est appelé à s'élever dans la suite, en ce qui concerne la vieillesse, à mesure que le nombre d'années de versement se sera accru, il n'en est pas de même des rentes pour invalidité survenant à un âge peu avancé, et dont la proportion aux différents âges devra vraisemblablement rester la même.

Ces observations réduisent singulièrement la portée de la conclusion favorable qu'on pourrait tirer du grand nombre des travailleurs compris dans l'assurance. Près du quart de la population totale de l'Allemagne est assurée contre l'invalidité et la vieillesse, et sur ces 14 millions, près des neuf dixièmes sont des travailleurs manuels. Mais si on laisse de côté cette vue trop générale pour envisager l'application du système, on constate que la garantie qu'elle procure est trop faible pour constituer une protection sérieuse contre le risque en question. Il ne s'applique d'une façon satisfaisante ni à la situation des vieillards de la période transitoire, ni à celle des assurés dont les salaires sont faibles : le seul cas auquel il s'adapte exactement, celui des versements élevés et prolongés, n'est peut-être pas suffisant pour mettre en mouvement une organisation aussi compliquée, qui ne lui est d'ailleurs pas indispensable, puisqu'il constitue le domaine propre de la prévoyance individuelle, et qui ne résout pas la partie la plus importante et essentielle du problème. S'il est supérieur à celui de la liberté subsidiée en ce que celui-ci laisse ces cas encore plus en dehors de son action, cette solution est trop incomplète pour pouvoir être considérée comme satisfaisante.

En ce qui concerne spécialement la situation des vieillards compris dans la période transitoire, trop âgés au moment de l'application de la loi pour avoir eu le temps d'effectuer des versements, le législateur allemand s'est trouvé

aux prises avec des difficultés presque insolubles, et ses tentatives successives en vue d'améliorer le système sont la preuve de ces difficultés. S'il s'était inspiré uniquement du principe de l'assurance, il aurait établi une échelle de cotisations variant avec les probabilités du risque, de telle sorte que le taux des cotisations aurait été d'autant plus élevé que l'âge de l'assuré aurait été plus avancé au moment de son entrée dans l'assurance. La loi de 1889 a établi un régime plus favorable aux vieillards et d'une application plus simple : la contribution ne varie qu'en proportion des salaires, en sorte que le montant de ceux-ci et la durée des versements sont les seuls éléments du calcul de la rente. Pour en établir le montant, on évalua la charge correspondant aux capitaux constitutifs des rentes à servir pendant une période de dix années, et le taux de la cotisation fut fixée pour ces dix ans (1). Il résulte de cette combinaison que si les vieillards sont sacrifiés dans la mesure où la durée de leurs versements aura été abrégée, ils bénéficient, d'autre part, de la différence entre la cotisation qui leur est demandée et celle qu'ils auraient dû payer en raison de leur âge. Mais ce résultat n'est obtenu qu'au détriment des assurés moins âgés qui paient une contribution plus forte que celle qui correspond à leur âge : c'est ainsi qu'une contribution annuelle de 17 marks 5117 correspond à l'âge moyen de la

---

(1) G. de Saint-Aubert, *op. cit.*

génération assurée au début de l'application de la loi, tandis que celle qui eût suffi pour les nouvelles générations n'était que de 8 m. 7748 (1). Ainsi le régime de la loi de 1889 consacre une injustice à l'égard des assurés les plus jeunes sans arriver pour cela à procurer aux plus âgés la garantie que réclament leurs besoins.

Mais il y a plus. Dans le régime de mutualité qui consiste à répartir les charges entre tous les contribuables, il arrive que ces dernières sont relativement réduites pendant les années du début, parce que le nombre des assurés qui paient des contributions, recevant chaque année de nouvelles recrues, est proportionnellement plus élevé que celui des rentiers. Au contraire, à mesure que les assurés avancent en âge, s'ouvre pour eux le droit à la retraite de vieillesse ou à la pension d'invalidité (plus fréquente, nous l'avons vu, parmi les vieillards); et, pendant ce temps, l'accroissement du nombre des cotisants dû aux nouvelles recrues tend à disparaître, par suite de l'augmentation du nombre des rentiers, jusqu'à ce que l'effectif de ces deux catégories reste stationnaire. Il s'ensuit que la charge supportée au début par chaque assuré croîtra chaque année, jusqu'à la période du régime constant, et sera à ce moment beaucoup plus élevée que dans le système qui attribue dès

---

(1) E. Fuster, « Note sur le caract. social des assur. allem. », dans le *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1903, p. 105 et suiv.

le principe à chaque assuré la prime qu'il aura à payer jusqu'à la fin. Pour un bénéficiaire identique, les sacrifices imposés aux nouvelles générations seront donc beaucoup plus élevés que ceux qui auront été supportés par leurs devancières (1).

Ce résultat est pallié dans une certaine mesure, dans le système allemand de 1889, par le fait que la répartition, au lieu d'être faite chaque année, s'étend sur une période de dix ans. Mais il reparait pour tous les assurés qui continuent leurs versements au delà de ces dix années; la cotisation mise à la charge de chacun n'est fixe que dans l'intervalle de chaque période, et doit s'augmenter d'une période à l'autre jusqu'à ce qu'elle atteigne son maximum. Il en résultait qu'alors que, quelques années après le vote de la loi, les rentes distribuées étaient, grâce à la subvention de l'Etat, supérieures à celles qu'aurait accordées une société privée pour une prime identique, le taux de la cotisation n'aurait pas tardé à dépasser de beaucoup celui qui est demandé par celle-ci (2).

La loi du 13 juillet 1899 a remédié à cette situation, en substituant le régime de la capitalisation à celui de la répartition. L'Office impérial calcula pour une durée de cent années la charge probable des rentes à servir, qui s'élevait au chiffre de 12,267 millions de marks; en divi-

---

(1) V. notre étude du système financier du projet de loi, dans les *Questions pratiques*, 1907, p. 201 et suiv., 287 et suiv.

(2) Fuster, *op. cit.*, p. 113-114.

sant cette somme entre les 1,185 millions d'assurés qui auraient à contribuer pendant cette période, on obtenait une prime de 10 m. 3518, légèrement supérieure à celle de 9 m. 29 qui était payée en 1900 (1). On évitait ainsi le danger de l'élévation progressive de la prime. Toutefois, l'injustice de la répartition entre les assurés appartenant à des générations différentes ne disparaissait que pour l'avenir : elle subsistait à l'égard des nouvelles générations par rapport à la génération présente, puisque celle-ci avait droit aux mêmes pensions sans avoir eu à payer de cotisations plus fortes que leurs successeurs plus jeunes.

Indépendamment des graves désaccords que nous venons de signaler entre le système allemand et les besoins de la classe ouvrière auxquels il a pour objet de remédier, il s'en présente d'autres qui sont également la conséquence du procédé d'assurance adopté, basé sur la contribution des intéressés. En cas de décès de l'assuré antérieurement à l'entrée en jouissance de toute rente, la moitié des cotisations est remboursée à la veuve et aux enfants âgés de moins de 15 ans, à la condition que les versements aient été effectués pendant 200 semaines au moins. La même condition est imposée pour le remboursement de la moitié des cotisations en cas d'incapacité permanente à la suite d'accident ne donnant pas droit à la pension

---

(1) Fuster, *ibid.*

d'invalidité. Enfin n'ont droit à une pension que les assurés qui ont versé le nombre de cotisations hebdomadaires prescrit. Ces déchéances encourues sur les versements effectués en vue de l'assurance peuvent se comprendre lorsqu'elles résultent d'un contrat librement consenti entre les parties (1) : elles sont inadmissibles à l'égard du travailleur assuré obligatoirement et dont les cotisations sont constituées de retenues sur son salaire, au sujet desquelles il n'a pas été appelé à donner son avis.

Au point de vue de l'organisation financière, l'expérience allemande présente un inconvénient qui s'ajoute aux précédents pour mettre en lumière les défauts de la solution présentée. Dès les premières années du fonctionnement des caisses régionales, une grande inégalité se manifesta dans leur prospérité : alors que les centres urbains, surtout manufacturiers, permettaient des versements nombreux, dans les régions agricoles, au contraire, où les travailleurs ne sont pas liés d'une façon permanente à

---

(1) M. Salaun (« Les solutions du probl. des retr. à l'étranger », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XXVIII, p. 111, note 1), en signalant la contradiction qui existe entre la période d'attente et le principe de l'assurance obligatoire, émet l'opinion que la première ne s'explique que comme « un souvenir du temps où, la science actuarielle n'existant pas encore, on considérait que l'assuré devait, pour avoir droit à pension, avoir fait preuve d'effort personnel ». La contradiction n'existe pas à l'égard de la science actuarielle, la clause de déchéance étant fréquente dans l'assurance privée, mais plutôt à l'égard de la situation et des besoins de la classe ouvrière.

un patron et où il est parfois difficile de saisir le contrat de travail, le paiement des cotisations ne s'opérait qu'avec peine. Inversement, la longévité, bien plus élevée à la campagne que dans les villes (1), augmente le nombre des rentes à payer dans les centres ruraux : or, comme l'invalidité augmente avec l'âge, ce ne sont pas seulement les rentes de vieillesse, mais aussi celles d'invalidité, qui produisent une charge bien plus considérable proportionnellement dans ces derniers. Il en résulte que, cette charge étant à peu près le double de celle des centres industriels, la cotisation, pour une même rente de 125 marks, devait être de pf. 21,55 dans les premiers, et seulement de 9,06 dans les seconds. Le taux de la cotisation étant uniforme, on voit que les caisses régionales, par suite de leur autonomie financière, seront forcément en perte lorsqu'elles fonctionnent dans une région agricole, prospères lorsqu'elles comptent des centres industriels. En 1896, le Parlement mit à l'étude plusieurs solutions, entre autres celle qui consistait à fondre les caisses régionales en une caisse unique. Celle qui a été consacrée par la loi du 13 juillet 1899 consiste dans l'établissement d'une caisse commune, alimentée par les deux cinquièmes des cotisations et chargée d'une partie des dépenses (2) ; la répartition est faite

(1) Sur 1,000 individus, 27,4 arrivent à l'âge de 70 ans dans l'agriculture ; 7,3 seulement dans l'industrie.

(2) Cette partie commune des dépenses comprend la base des rentes d'invalidité, les deux tiers des rentes vieillesse, la

par le Bureau de calcul de Berlin, chaque établissement conservant l'administration de ses capitaux (1). Ce système constitue en réalité, en ce qui concerne ce fonds commun, une caisse unique au point de vue de la gestion, avec une large décentralisation au point de vue du placement des capitaux. Toutefois, la réforme n'est que partielle, et l'écueil signalé devra évidemment reparaitre, bien que d'une façon atténuée, dans la mesure où la centralisation aura été incomplète.

L'accumulation des capitaux provenant de l'emploi du procédé de l'assurance aboutit à un autre ordre de dangers, auxquels la loi de 1899 a tenté d'obvier. A la fin de 1901 déjà, malgré le fonctionnement du régime de la répartition mitigée dont nous avons parlé, le total des capitaux des caisses s'élevait à 850 millions de marks ; en 1904, il était de 1,158 millions (2). En vertu des dispositions de la loi de 1889, les fonds disponibles des caisses devaient être placés suivant les règles prescrites pour l'assurance contre les accidents, c'est-à-dire dans les caisses d'épargne publiques ou à la Banque d'Empire, en fonds d'Etat, en valeurs de chemins de fer, en obligations provinciales ou communales ; en

---

partie des rentes correspondant aux périodes de maladie dispensées de versement, et enfin les sommes nécessaires pour faire l'appoint des rentes en pfennig.

(1) G. de Saint-Aubert, *L'assur. contre l'invalid. et la vieill. en Allemagne*, 1900, p. 233 et suiv.

(2) Fuster, *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1903, p. 684 et suiv. ; D' Bödiker, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905.

outre, le Gouvernement de chaque Etat pouvait autoriser le placement en autres valeurs ou en immeubles, jusqu'à concurrence du quart de la fortune de chaque caisse. Le législateur avait été inspiré par la nécessité d'entourer la fortune collective des travailleurs des plus strictes garanties de prudence et de sécurité. Cette attitude, imposée par la notion la plus élémentaire des devoirs assumés par une administration publique qui reçoit des versements obligatoires des travailleurs en vue d'un objet à échéance éloignée, n'est point cependant à l'abri de toute critique. Le placement de ces fonds en valeurs d'un ordre déterminé n'est avantageux que si le cours de celles-ci est au-dessous du pair : dans le cas contraire, l'opération aboutit à une perte. L'afflux des fonds à placer par les caisses vers une catégorie spéciale de valeurs risque de créer pour celles-ci un cours artificiel qui entraîne une perturbation dans le marché entier des valeurs mobilières. D'autre part, il ne faut pas oublier que l'opération d'assurance, dans l'institution dont il s'agit, est primée par l'objet poursuivi, consistant à porter remède à des besoins urgents de la classe ouvrière : il serait donc immoral que les capitaux fournis dans ce but par celle-ci ne soient pas employés dans des entreprises pouvant lui profiter directement et principalement.

Tels sont les motifs qui ont conduit le législateur allemand à élargir le champ du placement (1).

---

(1) Fuster, *Les capitaux des caisses de retr. allem. et leur emploi*, 1905, p. 19.

Dès 1895, des projets en ce sens furent élaborés, qui aboutirent aux dispositions de la loi de 1899. Celle-ci, tout en maintenant le principe du placement en valeurs d'emploi des biens de mineurs, autorise les prêts aux communes sous une forme autre que celle des souscriptions d'obligations, sous la condition du consentement des autorités de l'Etat. En outre, elle permet le placement de la moitié des fonds de chaque caisse en valeurs ayant pour objet un avantage financier pour celle-ci ou le bénéfice exclusif ou principal de la population assurée : afin de vaincre l'inertie ou l'hostilité de certains Etats, l'autorisation de l'Office impérial est substituée à celle de ces autorités, tant que l'importance de ce placement ne dépasse pas le quart des fonds ; au delà de cette mesure, et jusqu'à concurrence de la moitié, l'autorisation de l'Etat est requise concurremment à celle de l'Office impérial. Ces placements, qui portent le nom de *placements sociaux*, ont pour objet des prêts en vue de la construction de maisons ouvrières, d'hôpitaux, sanatoriums, de stations de secours pour chômeurs, d'auberges de passage, de colonies d'assistance par le travail, de bains populaires, d'asiles d'aveugles, de bureaux de placement et autres entreprises analogues.

Bien que la loi n'interdise pas aux administrations des caisses régionales de construire elles-mêmes ou d'acquérir les établissements que nous venons de citer, en fait, elles se bornent à avancer des capitaux aux communes

et aux associations ou sociétés qui s'occupent de ces divers objets (1). C'est auprès des caisses d'invalidité que les sociétés de construction d'habitations ouvrières trouvent la plus grande partie des sommes qui leur sont nécessaires (2). La caisse de Dusseldorf, fondée à la fin de 1889, s'est appliquée dès le début à cet objet, utilisant les nombreuses institutions de patronage existant dans la province : son règlement limite les prêts aux communes, aux établissements d'utilité publique, aux fondations charitables, aux sociétés de construction ; les particuliers ne sont admis que moyennant la caution de la commune ou d'une société de construction, et ils doivent limiter leurs bénéfices à 4 0/0. Les constructions doivent présenter toutes les conditions désirables au point de vue moral comme à celui de l'hygiène ; on encourage de préférence les maisons contenant un seul appartement ou deux. Les loyers sont calculés de manière à couvrir seulement un intérêt et un amortissement raisonnables. Le taux d'intérêt des avances de la caisse est de 3 0/0 et celui d'amortissement de 2 0/0. Toutes précautions sont prises pour

---

(1) Fuster, *ibid.*, p. 25.

(2) Les caisses minières de maladie et d'invalidité professionnelle consacrent également à cet objet une partie de leurs fonds. Les corporations d'assurance contre les accidents ont le droit d'y placer la moitié de leurs réserves. Les sociétés coopératives de construction ne recueillent parmi leurs adhérents que 20 0/0 des sommes dont elles ont besoin (Fuster, *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1903, p. 684 et suiv.).

conserver à l'entreprise son caractère d'utilité sociale. A la fin de 1902, sur un avoir de 107 millions de marks, elle avait consacré près de 18 millions à cet objet. L'ensemble de ses placements sociaux s'élevait à 25 millions.

Un autre emploi important qui s'offre aux capitaux des caisses régionales consiste dans les hôpitaux et sanatoriums. En raison de l'influence considérable qu'exerce la maladie sur les chances d'invalidité des assurés, la loi de 1899 a autorisé les caisses d'assurance, dans le cas où l'état de santé d'un assuré donnerait à prévoir l'invalidité, à lui donner le traitement médical dans un établissement où il est hospitalisé. Dans ce cas, c'est la caisse d'invalidité qui assume les obligations de la caisse-maladie, à charge par celle-ci de rembourser la première jusqu'à concurrence de ce que l'assuré était en droit de réclamer. Ce traitement n'est obligatoire ni pour la caisse ni pour l'assuré : ce dernier peut donc le refuser ; mais, dans ce cas, on déduit de la pension qui lui est accordée dans la suite le montant de l'économie qui aurait été réalisée grâce à ces soins. Le traitement, étant préventif, ne diminue en rien le droit de l'assuré à la pension : il est dans l'intérêt de la caisse autant que dans le sien ; les secours alloués à la famille pendant la durée du traitement peuvent seuls être déduits de la pension allouée ultérieurement (1).

C'est à l'égard de la tuberculose que ces pré-

---

(1) Ces secours varient de 50 pfennig à 2 marks par-jour, suivant les charges de famille.

cautions présentent le plus d'intérêt (1) : aussi la loi autorise-t-elle le traitement de cette maladie, même avant l'âge de l'assurance, c'est-à-dire avant la seizième année. Il est donné le plus souvent dans des sanatoriums, et est basé sur la pureté de l'air, l'abondance de la nourriture, les soins hygiéniques, la propreté personnelle, toutes conditions qui eussent été en dehors de la portée du malade isolé et même des caisses de maladie, en raison de la durée et du coût qu'elles exigent : les frais moyens reviennent en effet de 4 marks à 4 m. 82 par jour, et de 295 à 349 marks par traitement. En outre, il faut empêcher que le malade, une fois sorti du sanatorium et revenu à ses occupations antérieures, n'éprouve une rechute : pour parer à ce danger, le traitement est suivi d'un séjour de convalescence dans une ville d'eaux ou à la campagne ; ou encore on obtient du patron des ménagements pendant le temps suffisant (2).

On voit l'intérêt que présente pour les caisses d'invalidité l'installation d'établissements médicaux appropriés à cet objet. Il s'en ajoute un autre, dérivant de la faculté laissée aux caisses, sur demande de l'assuré, de substituer à la pension d'invalidité l'hospitalisation. Certaines

---

(1) Sur l'ensemble des cas d'invalidité, les statistiques accusent 13 0/0 attribuables à la tuberculose pulmonaire. Avant 35 ans, cette proportion atteint 50 0/0, et 25 0/0 de 45 à 50 ans (Fuster, *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1904, p. 450 et suiv.).

(2) Bielefeldt, *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902.

d'entre elles possèdent en propre des hôpitaux : mais, en général, elles avancent plutôt des capitaux aux sociétés spéciales, notamment au Comité central allemand pour la fondation de sanatoriums, avec stipulations relatives à l'hospitalisation de leurs malades.

Le bénéfice que retirent les travailleurs de semblables institutions est évident. Le premier sanatorium a été fondé en 1895, à Grabowsee; en 1898, ces établissements étaient au nombre de dix. En 1899, les caisses ont procuré un traitement continu dans un hôpital, dans une station de cure d'air, de convalescence ou à domicile, à 18,370 individus, et ont dépensé de ce chef plus de 4 millions de marks; en 1902, cette somme s'élevait à 9 millions de marks. En 1900, on comptait 80 sanatoriums, soignant 20,000 malades (1). En 1897, sur 3,290 tuberculeux, l'incapacité de travail a été écartée, à la fin du traitement, pour 2,225, soit 68 0/0 des malades; cette proportion s'élève à 74 0/0 les années suivantes. Pour les autres maladies, le même résultat a été acquis, en 1897, dans 69 0/0 des cas, 73 en 1898, et 71 en 1899. La proportion des malades pour lesquels la guérison a duré jusqu'à la fin de l'année a été :

En 1897, de 61 0/0 pour les tuberculeux, de 60 0/0 pour les autres.

En 1898, de 68 0/0 pour les tuberculeux, de 66 0/0 pour les autres.

---

(1) Min. du comm., *op. cit.*, p. 102. — P. Pic, *Questions pratiques*, 1900, p. 385.

En 1899, de 69 0/0 pour les tuberculeux, de 63 0/0 pour les autres.

La guérison a duré deux ans dans la proportion suivante :

En 1897, de 43 0/0 pour les tuberculeux, de 45 0/0 pour les autres.

En 1898, de 48 0/0 pour les tuberculeux, de 50 0/0 pour les autres.

Enfin, parmi les malades soignés en 1897, elle a duré plus de deux ans dans 30 0/0 des cas de tuberculose, et dans 41 0/0 des autres cas (1). La diminution du nombre des décès dus à la tuberculose, en Allemagne, doit être certainement attribuée en partie à ce régime : de 350 sur 100,000 habitants pendant la période 1877-1886, elle est descendue à 218,7 de 1897 à 1901 et à 172,8 en 1906 (2). De 1892 à 1897, cette proportion annuelle a été de 241, 243, 239, 229, 218 et 217 (3). Même constatation à l'hôpital de la Charité de Berlin, où la proportion tombe de 542 0/00 en 1889-1890, à 484, 418, 419, 389 et 343 les années suivantes (4). D'une enquête, faite en 1899, au sanatorium de Gœbersdorf, il résulte que la capacité complète de travail a été obtenue dans 62,9 0/0 des cas, la capacité partielle dans 14,6; l'amélioration a été nulle chez 21,6 0/0.

(1) Bielefeldt, *Rapport au Congrès de Paris*, 1900.

(2) Fuster, *loc. cit.* — *Revue philanthropique*, 1908.

(3) Köhler, *Rapport au Congrès de la lutte contre la tuberculose de Berlin*, 1899, cit. Bellom, *Les résultats de l'assurance à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*, 1901.

(4) Schaper, *Revue médicale de Berlin*, cit. *ibid.*

des malades; la proportion des décès a été de 0,9 (1). En dehors de ces résultats directs, un autre bénéfice très important consiste dans le développement de l'hygiène, et l'éducation des masses populaires au sujet des soins élémentaires à prendre pour la défense de l'organisme : « Il suffit d'avoir pénétré dans les milieux ouvriers allemands pour constater que le traitement sanatorial fait dans une large mesure l'éducation hygiénique du pensionnaire et de sa famille, de son milieu; on commence à bien savoir comment la tuberculose est évitable et curable » (2). Et cette influence se fait sentir jusque sur le personnel médical, qui est poussé par le mode de traitement appliqué, à s'occuper davantage de la recherche et du développement de l'hygiène (3).

Ces résultats sont certainement très remarquables. Le sont-ils également au point de vue des conséquences financières? L'Office impérial d'hygiène évalue à 800 francs par malade l'économie qui en résulte (4). Toutefois, il ne s'agit là que d'une simple évaluation, sujette à caution, et l'on comprend la réserve de l'Office des assurances, qui évite d'indiquer un chiffre. Nous avons vu que les dépenses relatives à cet objet sont très élevées, et atteignent le dixième des

---

(1) P. Pic, *Questions pratiques*, 1901, p. 2 et suiv.

(2) Fuster, *loc. cit.* — Id., *Rev. polit. et parlem.*, t. XLV, p. 469-471.

(3) Bielefeldt, *Rapport au Congrès de Dusseldorf*, 1902.

(4) Fuster, *Bull. du Congr. intern.*, *loc. cit.*

dépenses totales, et le septième environ du montant des arrérages de rentes (1). Il n'est pas sans intérêt de noter à ce sujet que ce ne sont pas les caisses les plus riches dont les placements sociaux sont les plus importants. Nous donnons sur ce point quelques indications concernant les caisses dont l'avoir est le plus important, et celles qui possèdent le chiffre le plus faible :

PROVINCES	Patrimoine total en 1904 — Marks	Pourcentage des placements sociaux	
		1904	1902
Province rhénane. . . . .	123.500.000	25.2	23
Royaume de Saxe. . . . .	119.000.000	46.4	39
Silésie. . . . .	79.855.000	20.8	19
Berlin. . . . .	65.585.000	27.2	26
Saxe-Anhalt. . . . .	60.700.000	25.3	21
Haute-Franconie. . . . .	7.117.000	60.4	43
Basse-Franconie. . . . .	6.828.000	62.8	56
Basse-Bavière. . . . .	6.340.000	75.5	57
Grand-Duché d'Oldenbourg.	5.628.000	49.2	33
Haut-Palatinat. . . . .	5.335.000	65.0	56

A la fin de 1903, sur un avoir total de 1,084,281,055 marks, les caisses avaient placé 133,5 millions en habitations ouvrières et 284,5 en entreprises diverses d'utilité publique. Or, ces placements ont été faits à un taux très modéré, qui ne dépasse pas 3 1/2 0/0, et descend

(1) Min. du comm., *op. cit.*, p. 96.

parfois à 1 1/2 0/0 (1). Ces faits montrent la fausseté du principe des placements sociaux. Pour pouvoir trouver des emprunteurs dans cette catégorie d'entreprises, les caisses sont obligées d'abaisser le taux d'intérêt de leurs avances : ces entreprises ne peuvent être, en effet, socialement avantageuses qu'à la condition de n'avoir pas à supporter des frais élevés concernant la rémunération du capital engagé, et nous voyons des caisses abaisser l'intérêt exigé à 2 1/2 0/0, afin d'attirer la clientèle (2). Mais alors la différence entre le revenu réel et celui que la caisse aurait pu normalement retirer de ses capitaux est supportée par les assurés, qui devaient en bénéficier. Ce que l'on donne d'une main à la caisse ouvrière lui est ainsi retiré de l'autre, et l'oubli des conditions normales de prospérité d'une institution d'assurance diminue d'autant les avantages que les travailleurs devaient en attendre.

D'un autre côté, en présence de l'augmentation très sensible du montant des rentes d'invalidité payées chaque année, lequel passe de 42 millions de marks en 1899 à 92,7 en 1903, il semble bien que l'économie résultant des ser-

---

(1) Dr Schröder-Cassel, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1903. — Fuster, *Les capitaux des caisses de retraites*. — Les mauvais placements n'ont été signalés qu'exceptionnellement, ainsi que les cas où les caisses ont dû racheter un immeuble pour le revendre. Ce fait tient sans doute à la proportion infime des placements « non sûrs », proportion qui ne dépasserait pas 2 0/0 (*Ibid.*, p. 42-43).

(2) *Ibid.*, p. 67.

vices sociaux, si elle existe, soit plus que compensée par la tendance qui se manifeste dans les milieux ouvriers à profiter abusivement de l'institution et à la transformer, à l'occasion de la crise industrielle, en une sorte de caisse de chômage. Le vice-chancelier de l'Empire, M. de Posadowsky, disait dans la séance du Reichstag du 2 mars 1905 : « Aujourd'hui des milliers d'hommes réclament des secours pour un bobo qu'ils auraient autrefois négligé. La simulation et la fraude ont augmenté dans des proportions si effrayantes que les grandes caisses de maladie sont devenues malgré elles de véritables caisses d'assurance contre le chômage. Dès que la première neige tombe, le nombre des malades enfle brusquement; les médecins trop pitoyables se voient demander d'innombrables certificats de maladie, et leur cœur et leur devoir entrent en conflit. Le législateur n'avait pas prévu, et les gens du métier estiment aujourd'hui qu'un tiers environ des indemnités de maladie ne correspond pas à des maladies réelles » (1)... Le danger est sans doute moindre pour les caisses d'invalidité, pour lesquelles la délivrance des pensions est entourée d'une procédure destinée à empêcher les fraudes : mais il n'est pas entièrement écarté, puisqu'en cas de refus de la caisse, la demande de pension peut être portée devant le tribunal arbitral. Ce der-

---

(1) Fuster, « La crise des retr. ouvr. », dans le *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, p. 380, 413.

nier est composé d'un président nommé par les autorités administratives, de deux délégués des employeurs et deux des assurés, d'un greffier et d'un médecin. L'état d'esprit qui préside à ses décisions n'est nullement défavorable aux ouvriers : il examine les demandes avec bienveillance, sans procédures gênantes et illusoires; dans le cas où la demande est rejetée, le président indique souvent de lui-même à l'assuré le moyen qui lui permettra d'obtenir une allocation à un autre titre (1). On voit que le fonctionnement du système converge vers une augmentation de plus en plus forte des dépenses. L'accroissement de la contribution de l'Etat, qui passe de 6 millions de marks en 1891 à 24 millions en 1897 et à 41 en 1903, en est la preuve (2) : si cet accroissement est proportionnellement moins considérable que celui de la contribution des caisses aux dépenses totales, il n'en dégage pas moins un symptôme inquiétant pour l'avenir. La raison de la tendance qui vient d'être signalée ne peut être trouvée que dans le principe même de l'assurance, applicable à tous les éléments, bons ou mauvais, de la classe ouvrière : dans un pareil système, il est naturel que ces derniers cherchent une compensation à la contrainte qui leur est faite au sujet de leurs versements, et pour cela s'appliquent à retirer

---

(1) Bellom, « Les assur. ouvr. devant le Congrès de Dusseldorf », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XXXIII, p. 296.

(2) *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, p. 418 et suiv.

de l'institution le plus de bénéfiques personnels (1). On ne doit pas sans doute exagérer la portée de ces critiques : quelle que soit l'augmentation des charges qui résultera du mouvement signalé, il serait excessif de prétendre que cette dépense, dût-elle même dépasser de beaucoup la prévision de 200 millions dans 70 ans (2), puisse mettre en péril les finances publiques, ou entraîner une catastrophe financière. Mais il ne faut pas oublier que, s'il en est ainsi, c'est que la contribution de l'Etat est relativement faible : elle est en moyenne de 2 marks 88 par assuré et par an ; en 1903, les indemnités totales payées ont été à sa charge pour 41 millions, à celle des caisses pour 93 millions (3). Et les résultats s'en ressentent : nous avons vu combien est faible la moyenne des rentes d'invalidité. On peut donc estimer que les résultats d'une telle expérience, sans constituer un danger pour le pays, sont peu en rapport avec le coût et les inconvénients du système.

Les bons effets produits par celui-ci, au point de vue social, sont à vrai dire ceux sur lesquels ses défenseurs insistent le plus. Leur valeur est inégale. Le grand nombre des assurés appartenant à la classe ouvrière perd en grande partie

---

(1) Le même fait se vérifie dans tous les essais d'assurances s'appliquant à l'ensemble des travailleurs : celui de l'assurance contre le chômage fait à Saint-Gall, en 1893-1897, est frappant à cet égard.

(2) G. de Saint-Aubert, *op. cit.*

(3) Dr Bödiker, *Rapport au Congrès de Vienne, 1903.* — *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1903, p. 418 et suiv.

son importance lorsqu'on voit combien est faible et insuffisante la garantie que chacun reçoit. La diminution de la mortalité et l'accroissement de l'hygiène publique par les traitements médicaux et les constructions de sanatoriums, sont en eux-mêmes des résultats admirables : mais nous venons de voir qu'ils sont obtenus en réalité au détriment des assurés. Si l'on estime qu'il est de l'intérêt de tous de promouvoir une telle action, il serait au moins logique de l'entreprendre directement, en laissant à l'assurance toute sa fécondité.

La charge résultant des contributions est peu sensible, il est vrai : elle ne dépasserait pas 2,67 0/0 des salaires et, loin de se répercuter sur ces derniers par un abaissement proportionnel à la contribution patronale, elle n'a pas empêché leur élévation continue (1). De l'aveu des industriels eux-mêmes, elle est très supportable en ce qui les concerne, et jusqu'à la crise récente de l'industrie allemande, celle-ci s'était puissamment développée en amenant un progrès continu de la richesse nationale (2). Aussi l'opinion se prononce-t-elle toujours en faveur de l'extension du système aux autres besoins de la classe ouvrière : dans la discussion de la

---

(1) Salaun, « L'assur. ouvrière à l'étranger », *ibid.*, 1902, p. 402. — Dans les houillères du bassin rhénan, les salaires ont passé de 941 marks en 1889 à 1,200 en 1899 ; ceux d'un important établissement métallurgique de l'Ouest ont passé aux mêmes dates de 3 m. 42 par jour à 4 m. 06 (Dr Bödiker, *Rapport au Congrès de Paris*, 1900).

(2) *Ibid.* — P. Pic, *Questions pratiques*, 1901, p. 276.

proposition relative aux veuves et aux orphelins, le parti de l'Empire, qui compte les principaux industriels, vota avec les nationaux-libéraux et les socialistes, sans se laisser impressionner par les arguments financiers du gouvernement (1). « Peu de plaintes se font entendre du côté des patrons ; au contraire, leurs représentants les plus autorisés au Reichstag, — et en tête les représentants de la grande industrie, la plus lourdement chargée — ont, à maintes reprises, préconisé l'extension de l'assurance ». Celle-ci, par l'amélioration apportée à la situation des travailleurs, augmente leur faculté de production : « L'assurance ouvrière, loin de diminuer notre capacité de concurrence, a été un facteur essentiel de l'heureux développement économique de l'Allemagne moderne », et les institutions patronales en faveur des ouvriers ne font qu'augmenter, témoignant de l'absence, chez les chefs d'industrie, de tout sentiment de malaise à cet égard (2). S'il en est ainsi, c'est uniquement une conséquence du taux extrêmement faible des contributions ; mais celles-ci étant l'élément essentiel des rentes, on voit que ce résultat ne peut être obtenu que moyennant la condition d'un chiffre très réduit de ces dernières. Pour constituer une garantie efficace vis-à-vis des travailleurs, le système de l'assurance devrait s'appuyer sur des cotisations dont

---

(1) Bödiker, *Rapport au Congrès de Paris*, 1900.

(2) Id., *Rapport au Congrès de Dusseldorf*.

le poids se ferait sentir lourdement sur les intéressés.

L'assurance ouvrière serait encore un facteur de paix sociale. « Les conflits entre patrons et ouvriers sont bien plus fréquents, plus rudes, plus amers dans d'autres pays industriels, surtout aux Etats-Unis, qu'en Allemagne même... Or, l'une des raisons pour lesquelles notre situation est, à cet égard, meilleure que celle des autres nations est, sans contestation possible, l'existence de secours bien plus efficaces accordés aux travailleurs et de liens plus étroits entre patrons et ouvriers ». Ces liens sont ceux qui dérivent de la participation de ces deux éléments au règlement des indemnités et de leur mise en présence qui facilite les explications et dissipe les malentendus. « Ce fait prend, par son côté négatif, une valeur considérable, car il extirpe complètement une foule de causes de mécontentement, de colère, de haine, d'anarchisme » (1). C'est bien cette idée, nous l'avons vu au début de ce chapitre, qui a inspiré le législateur allemand dans l'organisation de ce système : c'est la crainte du socialisme grandissant qui, à la politique impuissante du « gant de fer », a fait succéder celle du « gant de velours » (2). Toutefois, il y a quelque illusion à attribuer à cette législation la conversion des partis avancés aux vues du gouvernement. Il

---

(1) Bödiker, *ibid.* — Dr Waldschmidt, *ibid.*

(2) Thomas, *Le syndicalisme allemand*, p. 38.

est d'abord très contestable que les conflits du travail soient moins graves en Allemagne qu'ailleurs : elle est la patrie classique du socialisme et, parmi les pays où les travailleurs sont solidement organisés, elle est l'un de ceux où cette organisation est le plus favorable à la lutte des classes (1). S'il se dessine depuis quelques années un mouvement d'émancipation des syndicats ouvriers par rapport aux leaders socialistes, ce mouvement affecte surtout les milieux les mieux organisés, l'élite de la classe ouvrière, et rien ne montre qu'il soit dû à la législation ouvrière, tandis qu'on le voit très nettement correspondre à l'évolution générale de la mentalité des syndiqués (2). Enfin, en ce qui concerne

---

(1) Ce sont les syndicats socialistes qui groupent la grande majorité des travailleurs organisés, et ce sont les militants du socialisme qui ont eu la part la plus importante au développement de ces organisations (Thomas, *ibid.*, p. 21 et suiv., 42 et suiv.). — V. d'autre part, sur l'hostilité des patrons allemands à l'égard des syndicats, *ibid.*, p. 61 et suiv.

(2) C'est 1892 qui marque l'origine de ce mouvement, correspondant à l'essor du développement syndicaliste et à la prospérité des caisses d'assurances syndicales (*Ibid.*, p. 49, 54. — *Réforme sociale*, décembre 1901, p. 930, avril 1902, p. 663-664. — *Rev. polit. et parlem.*, 1903, t. XXXVII, p. 310 et suiv.). — Il est intéressant d'observer que l'enthousiasme à cet égard du directeur de l'Office impérial semble s'être quelque peu refroidi. Après avoir constaté, dans son rapport au Congrès de Vienne en 1905, que les secours accordés n'ont pas empêché l'augmentation des voix socialistes dans les élections, il ajoute : « Si ces rentes n'ont pu apaiser le mécontentement dont les ouvriers sont pleins pour d'autres raisons, je me demande : qui donc est content ? Et du reste, et je l'ai dit assez souvent pour la défense des ouvriers : le mécontentement est une des causes du progrès ».

les détails d'organisation qui procureraient l'accord bienfaisant entre les partis adverses, leur influence est au moins douteuse : l'inégale répartition des patrons et des ouvriers dans les comités de direction des caisses aurait été la cause de conflits et de dissentiments (1).

L'un des résultats les plus appréciables du système serait peut-être, s'il était réel, le développement de l'esprit de prévoyance chez les individus : en contraignant l'ouvrier à faire régulièrement un prélèvement sur son salaire en vue de l'assurance, l'obligation lui donne l'habitude de l'économie ; elle l'incite à ajouter à cette épargne obligatoire d'autres épargnes volontaires (2). Cette assertion, qui contredit directement l'un des principaux arguments des adversaires du système, est au moins exagérée. Elle s'appuie sur l'augmentation, dans des proportions étonnantes, des versements volontaires aux caisses d'épargne et sur le développement de l'assurance populaire dans ces dernières années : le montant des nouvelles polices réalisées dans l'assurance populaire s'est élevé en 1904 à 150 millions de marks, en 1905 à 157 et en 1906 à 174 millions ; leur nombre à la fin de 1906 monte à près de 6 millions, avec une valeur moyenne de 185 marks par police (3).

(1) M. Bellom, *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, p. 643 ; *Id.*, « La crise de l'assur. ouvr. en Allem. », dans *l'Econ. franç.*, 28 octobre 1905.

(2) G. de Saint-Aubert, *op. cit.*, p. 368.

(3) *L'Argus*, 8 septembre 1907.

L'assurance est d'ailleurs très développée en Allemagne, où l'on estime que le nombre des polices dépasse de 20 millions le chiffre de la population, chaque individu s'assurant volontiers à deux et même à plusieurs compagnies ; le montant des indemnités payées mensuellement s'élèverait à 120 millions (1). Ces chiffres prouvent tout au moins que l'assurance obligatoire n'a pas enrayé le développement de la prévoyance individuelle, et que ce système n'est pas un régime de caporalisme qui serait une spécialité « de ce pays hiérarchisé et militarisé à outrance dans lequel, suivant le mot de M. de Bismark, chacun naît avec un uniforme (2) ». Le fonctionnement des comités mixtes de règlements, la décentralisation plutôt exagérée, nous l'avons vu, des caisses d'assurance, ne cadrent pas avec ce cliché de convention du peuple allemand. Mais d'un autre côté, ces faits ne prouvent pas davantage que les diverses manifestations d'initiative et de prévoyance individuelles soient le fruit de cette législation. Ces qualités, comme toutes les qualités morales, sont essentiellement spontanées : on ne les introduit pas de l'extérieur dans l'individu. Si l'éducation peut aider un germe latent à se développer, on ne voit pas qu'un régime de contrainte puisse avoir une valeur plus éducative que celui des encouragements : la retenue

---

(1) *La Semaine*, 28 octobre 1907.

(2) P. Deschanel, *La République nouvelle*, 1898.

sur les salaires, lorsqu'elle est effectuée obligatoirement et par un intermédiaire, perd nécessairement aux yeux des ouvriers le caractère d'acte de prévoyance ; elle devient un impôt, que l'on subit sans jamais éprouver, par suite de son paiement régulièrement renouvelé, un entraînement à en augmenter volontairement le montant.

Les observations qui précèdent concourent à nous montrer dans leur véritable portée les inconvénients du système allemand. Ces inconvénients ont été exagérés par ses détracteurs : ils ne vont pas, comme on le prétend, jusqu'à rendre son fonctionnement impossible ou ruineux pour la prospérité nationale ; il aboutit à un résultat tangible, à la différence du système de la liberté subsidiée, à l'égard duquel il possède une supériorité réelle à ce point de vue. Toutefois ces résultats sont tellement faibles, par comparaison avec l'effort dépensé en vue d'y arriver, qu'on doit se demander s'ils l'emportent dans la balance : on aboutit dans tous les cas à cette conclusion que la solution cherchée n'est pas là, et l'examen des essais et des études faits en France dans la même voie nous montrera même qu'il existe une antinomie entre ce système et les besoins en jeu. Vue d'ensemble, cette organisation nous apparaît comme un mécanisme très lourd, très compliqué, très dispendieux, et d'un rendement extrêmement faible par rapport au travail brut dépensé.

Cependant cet exemple exerce une fascination

sur un grand nombre d'esprits. Le côté scientifique de l'assurance séduit ceux qui assimilent les questions ouvrières à un problème de mathématiques abstraites, et qui cherchent une solution rationaliste aux défauts de l'organisation sociale. Nous verrons que cette vue contient une illusion : s'il est vrai que tous les phénomènes sociaux peuvent être réduits à des formules ou lois déterminées d'une façon aussi précise et aussi certaine que celles de l'ordre physique, l'application de ce principe consiste à rechercher avant tout quelles sont les conditions du problème. Il ne suffit donc pas d'avoir trouvé une solution scientifique pour que ce soit celle qui convient aux besoins en jeu : encore faut-il qu'elle réponde aux conditions particulières que présentent ces besoins. Faute de faire cette recherche, l'intention la plus positiviste du monde n'empêche pas de résoudre le problème d'une façon parfaitement antiscientifique.

Quoi qu'il en soit, plusieurs pays aspirent à suivre l'Allemagne dans la voie des assurances sociales, et spécialement de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. C'est d'abord l'Autriche-Hongrie qui, après de longues études, a édicté, par la loi du 16 décembre 1906, un système englobant les divers risques des travailleurs : la maladie, l'invalidité, la vieillesse à 65 ans comme cas particulier d'invalidité, l'accident et le décès prématuré. Grâce à cette organisation d'ensemble, l'unification tant rêvée des divers objets de l'assurance, rendue si difficile

en Allemagne par les dates éloignées de leurs réalisations successives et par la diversité de leurs objets, se trouve obtenue dans une certaine mesure. Les organes de l'assurance sont les caisses-maladie, fonctionnant sous la direction de l'Etat avec le concours des intéressés. Toutefois, en ce qui concerne l'invalidité, les avatars de l'expérience allemande ont introduit une première distinction : l'assurance est centralisée en une caisse unique gérée par un comité mixte sous le contrôle de l'Etat. L'assurance est alimentée par les cotisations des travailleurs variant de 6 à 30 couronnes par mois, suivant la classe des salaires ; elle s'applique seulement aux employés dont les salaires sont compris entre 600 et 3,000 couronnes, laissant de côté les ouvriers et les domestiques. Les rentes comprennent une partie fixe de 180 à 900 couronnes, suivant la classe, et une partie proportionnelle, de 9 à 45 couronnes par an, à partir de 120 mois de cotisations. En ce qui concerne l'assurance contre les accidents, déjà pratiquée antérieurement, les résultats sont loin d'être encourageants : le déficit des caisses en 1905 s'élevait à 23 millions de couronnes, soit en moyenne 2 millions par an, et le tarif a été relevé de 17 0/0 (1).

La loi du 29 mars 1898 du canton de Neuchâtel n'organise pas l'assurance obligatoire, mais res-

---

(1) *Österreichische Versicherungs Zeitung*, d'après l'*Argus*, 28 octobre 1906.

semble plutôt au système de la caisse des retraites française que nous avons décrit. Jusqu'à cette date, l'assurance ouvrière était pratiquée par les « fraternités », qui groupaient 7,5 0/0 de la population totale, et dont les bases financières s'éloignaient trop de la technique de l'assurance pour qu'elles pussent garantir leurs membres contre la vieillesse, ainsi que le démontra l'enquête organisée en 1894 par le Conseil d'Etat, qui découvrit un déficit d'un demi-million dans les caisses de ces sociétés. La loi adoptée, après des discussions qui duraient depuis 1885, consacre le principe de l'assurance facultative à la caisse cantonale, gérée par les assurés sous le contrôle de l'Etat. La prime nette est à la charge des assurés, et l'Etat accorde des subventions de 5 à 20 0/0 d'après un barème inversement proportionnel à l'âge, afin d'encourager la prévoyance chez les jeunes. Les résultats ont été les suivants :

ANNÉES	Nombre total de polices	Sommes totales assurées	Nombre de vieillards assurés	Sommes assurées
1899	8.625	7.719.136	655	1.011.779
1900	8.840	7.640.479	700	1.095.297
1901	8.405	7.689.838	704	1.122.144
1902	8.485	7.933.112	861	1.400.115

Ces chiffres montrent que l'éventualité, prévue dans l'exposé des motifs de la loi, de la nécessité

de l'obligation légale, paraît de plus en plus démontrée (1).

Le rejet au referendum populaire de la loi fédérale du 5 octobre 1899, qui établissait l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents, semble indiquer une répugnance des intéressés, en Suisse, vis-à-vis d'un tel régime. Il faut toutefois noter, pour remettre les choses au point, qu'appuyée par tous les partis, depuis la droite catholique jusqu'aux socialistes, elle fut votée à l'unanimité moins une voix, et que le résultat du referendum du 20 mai 1900 est le fruit de la campagne acharnée menée par les sociétés de secours mutuels. D'autre part, le sens exact de ce vote n'est peut-être pas dirigé contre l'assujettissement à une organisation générale d'assurance, mais plutôt contre l'imposition de charges jugées trop onéreuses par rapport aux avantages obtenus (2) : les travailleurs suisses sont loin d'être hostiles au principe de l'obligation, et les sentiments des organisations ouvrières se sont très nettement affirmés à cet égard (3). Des tentatives locales en ce sens, ainsi que la reprise par le Conseil fédéral d'un projet analogue, à la fin de l'année 1906, en sont la preuve (4). Le canton de Vaud possède une

(1) Dr Bovet, « La loi du canton de Neuchâtel », dans le *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1902. — Clerget, *Questions pratiques*, 1903, p. 332 et suiv.

(2) J. Repond, *Rapport au Congrès de Paris*, 1900. — Cf. deuxième et quatrième séances de ce Congrès.

(3) Greulich, *Sixième séance du Congrès de Milan*, 1894.

(4) *Deutsche Versicherungs Zeitung*, dans l'*Argus*, 13 janvier 1907.

caisse cantonale d'assurance contre la vieillesse, sans caractère obligatoire, qui fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1908, en vertu de la loi du 2 mars 1907 : les versements sont admis jusqu'au maximum de 1,000 francs, et de 250 francs durant les six années précédant l'entrée en jouissance; les bonifications sont de 6 francs pour des cotisations de 6 à 12 fr., 8 fr. de 12 à 24 fr., 10 fr. de 24 à 60 fr.; un dixième des bonifications est attribué aux sociétés de secours intermédiaires; le maximum des rentes est fixé à 1,200 francs. Le Grand Conseil du canton de Berne a pris en considération une motion demandant la création d'une institution semblable : le directeur de l'Intérieur, au cours de la discussion, tout en déclarant que le Conseil exécutif était prêt à examiner la question, a émis l'avis qu'une caisse fédérale seule pouvait répondre aux desiderata. Le Conseil du canton de Zurich a été également saisi de la question (1). Celui de Genève étudie depuis plusieurs années un projet suivant lequel tout citoyen serait obligatoirement assuré depuis sa naissance; les primes seraient payées pendant onze ans et la charge en serait répartie également sur la famille, sur l'Etat et sur les communes (2).

La Norvège a également admis le principe de l'obligation dans la loi du 10 juillet 1895 et dans le projet d'assurance contre la maladie qui a été déposé au début de 1908 par la Commission

(1) *La Semaine*, 19 janvier 1908.

(2) *Demain*, 26 octobre 1906. — *L'Argus*, 17 novembre 1907.

gouvernementale chargée de l'élaborer (1). Tel est aussi le fondement du projet admis par la Commission du Storthing en 1894, qui tend à assurer obligatoirement contre l'invalidité tous les citoyens âgés de seize ans, en mettant les primes entièrement à leur charge (2). Les critiques adressées à ce projet par la Commission de 1902 ne visent pas le caractère obligatoire, mais seulement sa généralité, le considérant comme inapplicable à ceux qui ont des revenus personnels suffisants aussi bien qu'à ceux qui n'ont aucune ressource et qui ne peuvent payer les cotisations. Elle estime en outre que la vieillesse, et non pas seulement l'invalidité, doit être prise en considération (3).

Suivant un projet du 18 octobre 1907, les Pays-Bas adopteraient l'assurance obligatoire contre la vieillesse seulement, à l'exclusion de l'invalidité. Tout salarié touchant moins de 1,000 florins de salaire annuel serait inscrit de 16 à 35 ans. L'entrée en jouissance serait fixée à 65 ans, après 1,248 semaines de versements. Les cotisations seraient payées par les employeurs, sauf retenue de moitié sur les salaires, et leurs montants seraient proportionnels aux salaires.

Si l'on ajoute à ces quelques exemples celui de la France, dont nous allons étudier les manifestations en faveur de l'assurance obligatoire, on

---

(1) Oscar Schjöll, *Rapport au Congrès de Bruxelles*, 1897. — *La Semaine*, 9 février 1908.

(2) Salaun, *Rev. polit. et parlem.*, t. XXVIII, p. 102, note.

(3) *Annales du Musée social*, mai 1905.

verra que le système allemand ne constitue pas une expérience si isolée et exceptionnelle qu'on le prétend, et que l'argument qui se base sur la diversité de tempéraments nationaux n'explique rien. En revanche, les quelques détails dans lesquels nous entrerons dans cet examen confirmeront et préciseront encore les conclusions auxquelles nous sommes arrivés au sujet de cette solution.

---

## CHAPITRE VII

### L'assurance obligatoire en France

#### I. *Ses réalisations partielles*

L'assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse existe en France à l'égard des travailleurs de plusieurs professions déterminées. Nous allons passer rapidement en revue ces cas d'application.

La loi du 27 décembre 1890 prescrit aux compagnies de chemins de fer de soumettre à l'autorisation du gouvernement les statuts et règlements de leurs caisses de retraite. Cette loi a eu pour effet de placer sous le contrôle de l'Etat les statuts et le fonctionnement de ces caisses, dont la plupart existaient déjà depuis de longues années. La plupart des compagnies versent à la Caisse nationale des retraites les sommes destinées à alimenter les pensions : l'Est, le Midi et l'Etat possèdent seuls des caisses autonomes ; d'autres, telles que l'Ouest, le Nord, etc., versent à la Caisse des retraites les retenues sur les salaires de leurs employés, et se chargent du service des pensions alimentées par leurs propres versements. Le taux des pensions n'est pas calculé mathématiquement d'après le montant et la durée des versements : il est fixé généralement à une certaine quotité du traitement moyen des dernières années, augmentée d'un tantième par chaque année de service au

delà de la durée minima prescrite pour y avoir droit ; ou encore, en dehors de la pension servie par la Caisse des retraites, celle qui est servie par la compagnie est fixée à un tantième du traitement moyen par année de service. La pension d'invalidité est calculée sur ces dernières bases. Les pensions sont reversibles en partie sur la veuve et les enfants au-dessous de dix-huit ans. Les caisses sont alimentées par une retenue sur les salaires qui varie de 3 à 6 0/0 et par une subvention de la Compagnie qui est 12 0/0 à l'Ouest et à l'Est, de 10 0/0 au P.-L.-M. et à l'Etat, de 9 0/0 au Nord, 15 0/0 au Midi. Au 31 décembre 1903, le nombre total des employés était de 225,821, celui des pensionnés de 58,815, et le montant des pensions servies de 45,989,828 fr., ce qui met à 792 francs le montant moyen de chacune d'elles. On voit à quel taux élevé doivent être établies les contributions pour produire des pensions relativement modérées. C'est le contrôle de l'Etat qui a amené les Compagnies à porter à un chiffre aussi fort le taux de leurs contributions : l'obligation d'obtenir l'homologation ministérielle amena la nécessité d'établir une correspondance entre les recettes et les retraites promises. Il résulta de cet examen la découverte d'un déficit important que les compagnies durent s'engager à combler (1).

---

(1) Annexe au rapport de M. Guieysse à la Chambre des députés, 1904, n° 2083. — Louis, « Les instit. patron. des C<sup>ies</sup> de ch. de fer », *Réforme sociale*, t. XLVII, p. 80-81. — P. Soulier, *Les instit. de retr. des C<sup>ies</sup> de ch. de fer*, 1900.

L'industrie des mines est, avec celle des chemins de fer, l'une de celles où l'on s'est préoccupé le plus tôt de la situation des vieux ouvriers. Il s'y produit une circonstance qui contribue à renforcer cette préoccupation : le travail des mines expose les ouvriers qui y sont employés à des accidents plus graves que les autres, et à une usure plus rapide qui entraîne à une invalidité prématurée (1). Aussi s'est-on soucié de bonne heure, dans tous les pays, d'organiser des caisses de secours et de retraite en leur faveur (2). En 1887, sur 111,317 mineurs, 98 0/0 participaient à des caisses de ce genre. Celles-ci toutefois ne présentaient qu'une solidité douteuse : dans le cas de sinistres étendus, elles n'empêchaient pas les victimes de recourir à la charité publique. D'autre part, les conditions d'admission au bénéfice des retraites n'étaient la plupart du temps pas définies : c'étaient plutôt des primes données à certains ouvriers pour les

---

(1) Sur 100 ouvriers mineurs, on en compte 89 âgés de moins de 50 ans, 5,3 de 50 à 55 ans, 3,3 de 56 à 60 et 2,4 au-dessus de cet âge. Or les ouvriers âgés sont généralement occupés à la surface.

(2) En Belgique, les caisses de secours s'organisent un peu partout de 1839 à 1844, à la suite de la catastrophe de Seraing, en 1839 ; déjà une tentative avait eu lieu à Liège, en 1812, après un sinistre semblable. La loi du 28 mars 1868 instituait des caisses d'assurance obligatoires (Arsandaux, *op. cit.*, p. 190-192. — Smeysters, « Les instit. de patron. dans les charbon. belges », *Questions pratiques*, 1900, p. 363-364). La loi prussienne du 10 avril 1854, modifiée en 1865, celle de l'Autriche du 28 juillet 1889, obligeaient les patrons miniers à instituer des caisses de secours (G. de Saint-Aubert, *op. cit.* — *Questions pratiques*, 1900, p. 75).

récompenser de la durée de leurs services que de véritables pensions. Dans tous les cas, les indemnités étaient très inégales et n'étaient point garanties. Souvent même, la caisse ne possédait pas de statuts ; ou bien ceux-ci donnaient au conseil d'administration un pouvoir discrétionnaire. Cette situation était d'autant plus choquante que les versements alimentant ces caisses provenaient des ouvriers pour la plus grande part : dans 50 caisses, concernant 73 mines et groupant 48,966 ouvriers, sur un total de recettes de 2,863,441 francs, ces derniers ont versé 1,652,960 francs et les patrons 996,952 francs ; dans 72 caisses appartenant à 95 mines et groupant 31,459 ouvriers, sur un total de recettes de 1,380,015 francs, les versements ouvriers s'élevaient à 969,403 francs et ceux des patrons à 347,170 francs ; 24 caisses seulement, groupant 28,812 ouvriers de 37 mines, étaient alimentées uniquement par les patrons, pour une somme de 1,456,868 francs. Enfin, la situation financière de ces caisses était des plus précaires : le bénéfice de la retraite pour les ayants droit dépendait exclusivement de la solvabilité des entreprises elles-mêmes, les caisses n'ayant aucun patrimoine propre. C'est ainsi qu'à Carmaux, la réserve n'était que de 178,000 francs, alors que les engagements de la caisse s'élevaient à 1,856,000 francs. Pour 67 exploitations, en 1894, il y avait en caisse 3,337,000 francs contre 12,674,000 francs de charges incombant aux exploitants, et 4 millions

965,000 francs contre 19,327,565 francs de charges incombant aux caisses, soit un déficit de plus de 23 millions ; celui-ci eût été d'au moins 50 millions si l'enquête avait porté sur toutes les mines. Les seules dont la situation présentât une garantie étaient celles qui, comme le Creusot, constituaient leurs retraites à la Caisse des retraites (1).

Des propositions de loi, déposées depuis 1880, aboutirent à la loi du 29 juin 1894, qui établit l'assurance obligatoire contre la vieillesse dans l'industrie des mines, moyennant un versement provenant d'une retenue de 2 0/0 sur les salaires de l'ouvrier et d'une cotisation égale à la charge des patrons. L'organe d'assurance est la Caisse des retraites ; les exploitations ont la faculté d'instituer des caisses autonomes approuvées et surveillées par le gouvernement. Cette loi entraînait la liquidation des caisses existantes, pour laquelle le décret du 21 juillet 1894 organisait une procédure spéciale ; la conséquence de cette liquidation fut l'extrême faiblesse des rentes accordées pendant les années de début du nouveau régime, alors qu'aucune ressource liquide n'existant en caisse, les nouveaux versements

---

(1) Rapport de M. Audiffred à la Chambre des députés, 1887. — *Bull. Off. trav.*, 1897. — La situation des caisses de mineurs en Belgique n'était pas plus favorable : plusieurs faillites désastreuses ont eu lieu et les ouvriers les considèrent avec méfiance. Des projets de loi sont à l'étude relativement à ce sujet depuis 1895 (Dejace, *Rapport au Congrès de Paris*, 1900. — Dubois et Wodon, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905). Un projet de loi est à l'étude devant le Parlement prussien pour remédier à ce défaut de solidité des caisses existantes (*Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1906, p. 96 et suiv.).

n'avaient pas encore pu produire un résultat utile. Le Parlement vota un crédit de 666,666 fr. pour subvenir à cette situation ; des retenues supplémentaires et des versements patronaux furent perçus dans le même but. Ces mesures furent insuffisantes pour relever les pensions de la période transitoire : en 1899, les versements à la Caisse des retraites ne s'élevaient qu'à 77,231 fr. 31 ; en 1903, sur 21,000 ouvriers ayant 55 ans d'âge et 30 ans de service, 3,000 seulement jouissaient d'une pension de retraite supérieure à 360 francs, et 12,000 recevaient moins de 50 francs (1). A la suite des réclamations suscitées par ces faits, le législateur, par la loi de finances du 31 mars 1903, a institué un crédit annuel d'un million destiné, pour un tiers, à porter à 360 francs les pensions supérieures à 50 francs acquises au 1<sup>er</sup> janvier 1903, et, pour deux tiers, à allouer des pensions, jusqu'à 240 francs, aux ouvriers âgés de plus de 55 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1903 et ayant plus de 30 années de service (2).

L'élévation du taux des pensions durant la période transitoire ne pouvait être atteinte par aucun système basé sur l'assurance. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de la nécessité de recourir aux subventions directes : à cette condition

---

(1) L. Janet, *Discours à la Chambre*, 3 mars 1903.

(2) La Commission de la Chambre, le 11 juillet 1907, a proposé de proroger la période transitoire en remplaçant les mots « au 1<sup>er</sup> janvier 1903 » par « au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année ».

seulement, le système de la loi de 1894 pourra être viable et produire des résultats satisfaisants lorsque cette période transitoire aura été franchie et que celle du fonctionnement normal aura été atteinte. Par ailleurs, le nombre des ouvriers qui bénéficient de ces dispositions s'élève à un chiffre important : en 1896, il était de 154,696 ; il atteint 186,741 en 1902. C'est dire que la presque totalité des ouvriers de la profession sont garantis aujourd'hui contre les risques d'invalidité et de vieillesse (1) : quelques milliers seulement sont restés en dehors, soit par suite d'abstention volontaire, soit parce que la faiblesse de l'effectif de l'exploitation n'a pas permis de constituer des caisses de secours (2).

Le défaut de solidité des anciennes caisses minières leur est commun, d'une façon générale, avec toutes les caisses patronales laissées sans contrôle à l'initiative privée. « Il n'existe guère de caisses sérieusement organisées, — comme le sont, depuis la loi du 27 décembre

---

(1) L'assurance contre l'invalidité est donnée par les caisses de secours que la loi de 1894 oblige les exploitations à créer, et qui sont alimentées par une retenue de 2 0/0 sur les salaires et par un versement des patrons égal à la moitié de celui des ouvriers.

(2) Cauville, « Les soc. de secours des ouvr. et empl. des mines » (*Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1904, p. 287). — Le nombre des livrets en souffrance, provenant, soit du changement de situation des titulaires, soit de leur départ sans indication d'adresse, soit d'un préjugé contre le livret, et qui atteint la proportion de 13 0/0 du nombre total, prouve bien par lui-même la nécessité d'un régime d'obligation.

1890, celles des compagnies de chemins de fer, — et qui assurent toutes garanties pour le paiement des pensions. Les chefs d'entreprise se sont bornés dans la plupart des cas à établir un règlement des retraites, en comptant sur la prospérité de l'entreprise pour assurer l'exécution future des engagements qu'ils assumaient de ce fait. La caisse de retraites se réduit alors à une forme intéressante de la participation aux bénéfices, partageant ses avantages et ses inconvénients, présentant des dispositions variables, plus ou moins ingénieuses et équitables, mais dont les garanties deviennent illusoires dès que la prospérité de l'industrie vient à être compromise. Telle est la situation de la grande majorité des caisses autonomes (1) ». En général, ces caisses ne constituent aucune réserve des capitaux représentatifs des pensions qu'elles auront à servir : elles se contentent de couvrir au fur et à mesure les dépenses annuelles à l'aide des recettes, et à combler les excédents des premières par les prélèvements accordés sur les bénéfices d'exploitation (2).

Quelques faillites retentissantes de sociétés industrielles qui sombrèrent en laissant im-

---

(1) Office du travail, *Les caisses patron. de retraites des établ. industr.*, 1898.

(2) L'une des plus notables exceptions à ce régime est fournie par la Caisse patronale de retraites des Forges de France, qui est constituée en société anonyme et gère elle-même ses pensions sur livrets individuels. Elle est alimentée par les seuls versements des employeurs (Bellom, *Rev. polit. et parlem.*, t. XXXI, p. 321).

payées un grand nombre de pensions, montrèrent la nécessité d'imposer des garanties. La loi du 27 décembre 1895, votée à cette occasion, prescrit le versement de toutes sommes provenant, soit de retenues sur les salaires, soit d'allocations patronales stipulées à l'avance, à la Caisse nationale des retraites ou à des caisses autonomes spécialement autorisées et contrôlées. Elle autorise en outre la réclamation de tous les fonds affectés au même but et non encore versés à l'une de ces caisses, en cas de faillite de l'établissement, à l'effet d'empêcher leur confusion avec le patrimoine général de l'entreprise. Ces dispositions n'ont cependant empêché qu'en partie les abus qui se produisaient : beaucoup de chefs d'industrie y échappent en évitant de prendre aucun engagement défini au sujet du paiement éventuel des pensions et de leur montant, et en se plaçant sous le régime de contributions volontaires de leur part (1).

Au reste, le développement des caisses patronales ne s'est jamais beaucoup étendu. En 1896, une enquête portant sur 296,797 établissements comprenant 2,673,000 ouvriers, releva 229 établissements ayant des caisses de retraite, avec 115,896 membres participants, soit une proportion de 0,80/00 des établissements et de 3,710/0 du personnel, en défalquant les ouvriers des manufactures de l'Etat. Ces chiffres montrent déjà par eux-mêmes que ces caisses se ren-

---

(1) A. Fontaine, *Rev. polit. et parlem.*, t. XVIII, p. 200-201.

contrent surtout dans la grande industrie : sur 71 établissements métallurgiques examinés, contenant 44,600 ouvriers, on en a trouvé 31 possédant des caisses de retraite et groupant 20,200 ouvriers; dans l'industrie chimique, sur 34 établissements comprenant 11,200 ouvriers, il existe des caisses dans 8 établissements avec 1,500 ouvriers, etc. D'une façon générale, ces institutions n'existent guère que dans les établissements comprenant un personnel nombreux, et dont le chiffre d'affaires permet de consacrer annuellement des sommes importantes à cet objet (1).

Cette première indication nous permet de délimiter le champ d'action des institutions patronales : elles sont inutilisables dans la petite industrie et même dans la moyenne, pour les deux raisons que nous venons de mentionner (2). Elle est corroborée par la nécessité de salaires élevés pour que les pensions produites par des versements proportionnels aux salaires puissent atteindre des chiffres satisfaisants : nous avons

---

(1) Off. du trav., *op. cit.*

(2) Cette observation suffit pour apprécier la valeur des propositions contenues dans la pétition adressée le 8 juillet 1905 à la commission de la Chambre, et signée par les présidents de onze syndicats patronaux : elle proclamait que les chefs d'industrie « sont disposés à contribuer, dans la proportion qui leur incombe légitimement », à la sécurité de leurs ouvriers; « les institutions de prévoyance si nombreuses que la libre initiative des industriels a créées, montrent assez leurs sentiments ». Elle insiste d'ailleurs sur le libre développement de la mutualité, montrant par là que le souci d'échapper à l'obligation est sa principale inspiration.

vu que, même dans des industries où cette condition est réalisée, ces caisses n'arrivent pas, sans secours extérieurs, à surmonter les difficultés de la période transitoire. D'autre part, le fait qu'aucune caisse autonome ne s'est constituée sous le régime de la loi de 1894 non plus que de celle de 1895, et que les seules qui existent sont celles de trois compagnies de chemins de fer, montre bien que, sauf exceptions, ces caisses sont incapables de garantir par elles-mêmes les travailleurs contre le risque de la vieillesse : elles peuvent être seulement, dans la grande industrie, des intermédiaires commodes et peu coûteux entre la Caisse nationale des retraites et les travailleurs.

Les caisses patronales présentent un autre inconvénient, d'ordre moral, qui est loin d'être négligeable. Si elles sont, en général, vues avec défaveur et méfiance par les travailleurs, ce n'est point sans motifs. Dans la plupart des cas, lorsque la retraite n'est pas constituée sur livret individuel, l'ouvrier n'y a pas de droit acquis : lorsqu'il quitte l'établissement, il perd en même temps tout droit à la retraite; la loi de 1895 s'oppose à ce résultat lorsque celle-ci est alimentée par des retenues sur les salaires, mais elle laisse en dehors de ses prescriptions les versements effectués par le patron sans engagement de sa part. Il en résulte que la pension de retraite, dans les établissements dont il s'agit, est une récompense à la fidélité et à l'esprit de discipline des travailleurs, et que le renvoi est

accompagné d'une apparence naturelle de vengeance à l'égard de celui qui en est l'objet, puisqu'il perd en même temps la garantie de ses vieux jours. Une telle conception du patronage constitue plus une arme dans la main des patrons, par laquelle ils peuvent s'opposer à l'indépendance de leurs ouvriers et, par suite, à leur élévation vers des conditions de travail plus avantageuses, qu'un réel bénéfice pour ces derniers; ce dont les ouvriers ont aujourd'hui besoin, dans les conditions de l'industrie moderne, ce n'est pas d'une tutelle exercée par ceux dont les intérêts sont opposés aux leurs dans la mise en œuvre du contrat de travail, mais bien d'une organisation indépendante qui les mette sur un pied d'égalité avec la partie adverse (1).

Les caisses patronales réduites au rôle d'intermédiaires vis-à-vis de la Caisse nationale des retraites, échappent à ces inconvénients : le livret reste la propriété de l'ouvrier; ses droits sont fixés dès la perception et le versement des

---

(1) Au 7<sup>e</sup> Congrès des maîtres-imprimeurs, au mois de juin 1900, un système mixte fut proposé : après entente entre les syndicats patronaux et ouvriers, les premiers opéreraient la retenue fixée sur les salaires, et son versement à la Caisse de retraites; ils délivreraient en échange des timbres spéciaux qui seraient collés sur le livret individuel laissé entre les mains de l'ouvrier (*Questions pratiques*; 1901). On ne voit pas bien la nécessité d'une intervention des deux organisations syndicales, dont l'objet propre est très différent de celui dont il s'agit ici : le système qui se contente de l'intermédiaire du chef d'industrie est encore plus simple et tout aussi satisfaisant, à la condition d'être entouré des garanties légales.

contributions; aucune charge n'est assumée par l'entreprise, en dehors d'un fidèle et immédiat versement des sommes dont il est comptable. Tel paraît bien être aussi le rôle qui peut leur être dévolu dans une organisation générale des retraites. La responsabilité et les frais de perception des cotisations pouvant être mis légitimement à leur charge, elles constitueraient désormais des collecteurs commodes et économiques vis-à-vis de la Caisse nationale, à qui seule incomberait la charge financière de gestion des capitaux. Un tel système échappe aux critiques que soulève celui de l'Allemagne, à la condition de se borner à son domaine normal, qui est celui de la grande industrie et des catégories de travailleurs à salaires élevés.

De la situation des travailleurs des industries de transport, minières, et de certaines autres grandes industries, dont l'assurance contre la vieillesse est obligatoire soit en vertu de la loi, soit en raison des règlements spéciaux de ces entreprises, et dans tous les cas réglementée par la loi, il y a lieu de rapprocher celle des fonctionnaires et des travailleurs de l'Etat, qui est également obligatoire. Sous le régime de la loi des 3-22 août 1790, comme sous l'ancien régime, les pensions civiles et militaires étaient des récompenses accordées par l'Etat, à titre gracieux et autant que les services rendus intéressent celui-ci (1). Leur obtention supposait en principe

---

(1) « Art. 1<sup>er</sup>. — L'Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et une durée méritent

l'invalidité. Le total des dépenses annuelles qu'elles pouvaient occasionner était fixé par cette loi au maximum de 12 millions. Un décret du 4 brumaire an IV, relatif aux employés de l'enregistrement, et une loi du 2 floréal an V, visant les agents des douanes, instituèrent la retenue sur les salaires en vue de constituer des caisses de retraites. Ce principe fut peu à peu étendu aux autres administrations. Il importe de remarquer qu'en dépit de la retenue obligatoire sur les traitements, l'intéressé n'acquerrait pas un droit certain à la retraite, mais limité par les conditions prévues par les règlements. D'autre part, ces caisses, organisées en dehors de tout calcul mathématique, ne suffisaient pas au paiement des pensions, et nécessitaient des subventions de l'Etat, qui augmentaient d'année en année.

La loi du 9 juin 1853 eut pour objet de remédier à cette situation. Les diverses caisses furent centralisées et les règlements modifiés d'après un type uniforme. Cette loi ne créa pas non plus un droit au bénéfice des pensions : elle suppose,

---

ce témoignage de reconnaissance. La nation doit enfin payer aux citoyens le prix des sacrifices qu'ils ont faits à l'utilité publique.

« Art. 2. — Les seuls services qu'il convient de récompenser sont ceux qui intéressent la société entière...

« Art. 3. — Les sacrifices dont la nation doit payer le prix sont ceux qui naissent des pertes qu'on éprouve en défendant la patrie, ou des dépenses qu'on a faites pour lui procurer un avantage réel et constaté », etc. (Rapport de M. Lefas, sur les pensions civiles, *Chambre, Doc., parl.*, 11 juillet 1906, n° 279).

non seulement que les conditions d'âge et de durée de services sont remplies, mais encore que la mise à la retraite est autorisée par l'administration, dont le pouvoir sur ce point est discrétionnaire. Le régime financier adopté, malgré les résultats désastreux de l'expérience antérieure et les propositions de plusieurs députés tendant à la capitalisation par comptes individuels, fut la répartition. D'autre part, aucune concordance ne fut établie entre le chiffre des versements, qui était de 5 0/0 des salaires, et celui des pensions, ce dernier étant fixé en principe à la moitié du traitement moyen, alors que ce chiffre des pensions supposerait un taux de retenues de 12 à 15 0/0 (1). Dans ces conditions, les conséquences normales de la répartition devaient se faire lourdement sentir. Le pouvoir discrétionnaire laissé à l'administration pour la concession de la mise à la retraite, la nécessité d'attendre l'extinction de rentes inscrites dans les limites des crédits accordés, auraient pu constituer une soupape par rapport à l'augmentation excessive des charges : cet arbitraire même, utilisé en sens contraire en vue de faciliter des nominations et des avancements, empêcha d'atteindre ce résultat (2). Le montant des pensions, qui était de 60 millions en 1850 (3), est passé à 99 en 1875, 189 en 1895, 226 en 1904, et l'on

(1) Guieysse, *Discours à la Chambre*, 21 février 1906. — Dormoy, *ibid.*, 23 février.

(2) V. le rapport précité de M. Lefas.

(3) Turquan, *Questions pratiques*, 1901, p. 210.

prévoit dans 30 ans un chiffre de 340 millions (1). Cette progression est bien supérieure à celle des traitements, qui est passée, dans l'espace du dernier demi-siècle, de 245 à 616 millions; elle dépasse encore bien plus celle du nombre des fonctionnaires qui, dans le même intervalle, est passée de 188,000 à 400,000. Par contre, le montant des cotisations des intéressés n'a pas crû dans la même proportion; on comptait, en ce qui concerne les seules pensions civiles :

En 1854, pour 23 millions de pensions, 10 millions de retenues;

En 1879, pour 45 millions de pensions, 16 millions de retenues;

En 1896, pour 70 millions de pensions, 25 millions de retenues;

En 1902, pour 80 millions de pensions, 27 millions de retenues (2).

Cette expérience est intéressante, car elle nous montre le résultat d'un système d'assurance fonctionnant sous le régime de la répartition : le législateur allemand s'est aperçu à temps de ces conséquences et y a apporté le remède nécessaire. Cette réforme a paru trop difficile à réa-

---

(1) Rapport de M. Guieysse, 1904. — Ces chiffres comprennent les pensions civiles pour 84 millions, celles de la marine pour 39 et celles de la guerre pour 103 millions. Le montant des retenues sur les salaires s'élève à 28 millions pour les premières, 7 pour les pensions militaires. Les pensions de la guerre et de la marine sont régies par les lois des 11 et 18 avril 1831.

(2) G. Cahen, « Quelques observ. sur les pens. de retr. des fonctionn. civils », dans la *Rev. pol. et parl.*, t. XXXIII.

liser, après cinquante années d'errements, à la commission de la Chambre de 1904, qui s'est contentée de prévenir les abus les plus criants.

Les inscrits maritimes sont assurés obligatoirement à une caisse spéciale, celle des invalides de la marine, dont la création remonte à 1681. Le régime de leurs pensions de retraites est soumis à la loi du 11 avril 1881, en vertu de laquelle un prélèvement de 3 centimes par franc de leurs salaires est opéré au profit de la Caisse des invalides; le droit à la pension de demi-solde est ouvert après 25 années de service et 50 années d'âge. En outre, une caisse de prévoyance, annexée à la précédente, a été instituée par la loi du 21 avril 1898 et réorganisée par celle du 29 décembre 1905. Tout inscrit maritime en fait obligatoirement partie à compter de l'âge de dix ans, et verse 75 centimes à 1 franc de cotisation par 100 francs de salaires, ou de 10 à 75 centimes par mois, suivant les catégories. Les assurés ont droit à des pensions d'invalidité provenant d'accidents survenus pendant la durée d'un embarquement. Le nombre des inscrits qui participent à ces institutions est de 120,000 (1).

Les ouvriers de l'Etat, comprenant les employés des arsenaux de la guerre et de la marine, les ouvriers du *Journal Officiel*, ceux des manufactures de l'Etat, les cantonniers des routes nationales, sont assurés, par l'intermé-

---

(1) Rapport de M. Guieysse, 1904.

diare des administrations qui les emploient, à la Caisse nationale des retraites. Leur nombre total est d'environ 109,000 (1). Des retenues de 4 0/0 sont effectuées sur leurs salaires et l'Etat ajoute une somme égale. L'entrée en jouissance est fixée à 55 ou 60 ans, et le montant des pensions est majoré par l'Etat jusqu'à concurrence de 360 à 600 francs, suivant les catégories.

Au total, si nous groupons les diverses catégories de travailleurs actuellement assujettis à l'assurance obligatoire, comprenant ceux des transports et des mines, ceux de l'Etat et les inscrits maritimes, et en laissant de côté les fonctionnaires qui ne rentrent pas dans la catégorie des ouvriers industriels, nous trouvons un chiffre de 690,000 individus effectivement garantis contre la vieillesse, soit plus du dixième du nombre total de la population ouvrière de l'industrie (2). Ce résultat n'est pas atteint sans soulever de graves critiques, dont les unes, nous l'avons vu, tiennent au système de l'assurance, et les autres à l'application défectueuse qui en a été faite. Néanmoins ces inconvénients ne sont pas comparables à ceux qui découlent d'un système général s'appliquant à tous les travailleurs ; ils ne créent pas la même alternative de l'insignifiance des résultats ou de la disproportion des charges. Celles-ci ne sont réellement lourdes que pendant la période

---

(1) Rapport de M. Guieysse, 1904.

(2) *Ibid.*

transitoire : en fonctionnement normal, elles passent inaperçues dans l'ensemble du budget.

## II. *Le projet de loi*

Comme le système de la loi allemande, celui que consacre le projet de loi voté par la Chambre des députés le 23 février 1906 et transmis au Sénat (1), est basé sur le principe de l'assurance obligatoire consistant dans la double contribution des ouvriers et des patrons. Les versements sont capitalisés et leur produit est majoré par l'Etat jusqu'à concurrence de 360 fr. Une allocation de l'Etat s'applique aux individus compris dans la période transitoire. L'organe d'assurance est une caisse nationale centralisant les opérations des caisses départementales : les institutions patronales et les sociétés de secours mutuels sont toutefois admises à pratiquer l'assurance directement ou par l'intermédiaire de la caisse nationale. Notre objet n'est point d'analyser en détail ce système, mais seulement d'examiner les questions saillantes et caractéristiques qu'il soulève.

Une première difficulté consistait dans la détermination des bénéficiaires. Le projet de 1904 ne visait que les travailleurs manuels de l'industrie et de l'agriculture. Cette formule n'embrassait pas l'ensemble de la classe ouvrière : c'est ainsi que les domestiques attachés à la personne, n'appartenant ni à l'industrie, ni à

(1) *Doc. parl.*, n° 69, p. 171.

l'agriculture, échappaient au bénéfice de la loi, bien que leur condition de salariés dût les assimiler aux employés ; elle laissait de côté les métayers, qui ne sont pas des salariés au sens juridique, mais que rien ne distingue au point de vue social de l'ouvrier agricole. Par deux votes successifs, la Chambre a fait rentrer ces deux catégories dans le domaine de la loi (séances des 6 décembre 1905 et 14 février 1906). D'autre part, l'ouvrier qui travaille à son domicile et celui qui est occupé par ce dernier à titre de compagnon sont, aux yeux du législateur, de véritables salariés par rapport au fabricant qui leur donne du travail (séance du 20 février) : il en est autrement du petit artisan qui, étant censé travailler pour son compte, n'est compris dans le projet qu'à titre facultatif. Et cependant, dans bien des cas, la limite entre ces deux catégories sera impossible à fixer ; on peut même soutenir d'une façon générale que le fait d'être lié, envers un chef d'entreprise déterminé, par un contrat de travail, n'ajoute rien à l'intérêt que présente la situation du travailleur, et que le petit fabricant, qui travaille en vue de la vente aléatoire de ses produits à un commerçant qui exploite parfois l'urgence de ses besoins, est souvent dans une situation bien plus précaire que l'ouvrier dont le salaire est fixe et certain. On peut encore aller plus loin : pourquoi limiter le bénéfice de l'assurance au travailleur manuel ? Le travailleur intellectuel ne constitue-t-il pas, lui aussi, un prolétariat participant aux mêmes

besoins que le premier, et dont le travail profite parfois autant à la société? Rien ne montre mieux l'impossibilité de fixer une limite en pareille matière, que les hésitations qui se sont fait jour à la Chambre des députés à propos des métayers, des petits fermiers qui leur ont été assimilés, et des petits propriétaires dont la situation n'est guère différente (séance du 13 février).

L'extension de l'assurance à tous les citoyens n'est donc qu'un pas extrême dans une voie où l'on se trouve entraîné par une pente naturelle. Chose curieuse, tous les partis la réclament, au moins en principe : et si, dans la pensée des adversaires du projet, elle avait pour objet de combattre celui-ci en démontrant son impossibilité, il faut reconnaître que cette critique est plus juste que ne le pensaient ceux-là mêmes qui la formulaient, et que cette extension ne saurait rencontrer aucun obstacle de logique du point de vue où l'on s'est placé. Quoi qu'il en soit de leurs intentions, un grand nombre d'organisations patronales ont formulé cette réclamation, dans leurs réponses à l'enquête organisée en 1901 par la Commission de la Chambre (1) ;

---

(1) V. notamment les réponses de la Chambre de commerce de Saint-Quentin, de la Chambre syndicale des entrepreneurs du bâtiment et industriels de l'Ain, de la Ch. synd. du bois à brûler de Paris, de la Ch. synd. des fabricants de cycles, de la Ch. synd. du matériel général et des accessoires de théâtre, de la Ch. synd. du commerce et de l'industrie de Paris, de la Ch. synd. des tisseurs de Lyon, du Syndicat des agriculteurs de France, etc.

elle se trouve sanctionnée dans plusieurs projets émanés de membres de la droite (1) ; dans la séance du 23 novembre 1905, M. Aynard, répondant à la proposition de M. Jaurès, qui tendait à comprendre les métayers, colons partiaires et bordiers dans le domaine de la loi, tenait le langage suivant : « Je demande donc à la Chambre, si elle veut adopter l'amendement de M. Jaurès, de lui appliquer la terrible logique française, et d'ajouter au texte de M. Jaurès tous les artisans dans l'industrie, et, dans l'agriculture, tous les petits propriétaires, tous les petits fermiers, tous ces ouvriers des champs qui sont des hommes à rôles variables dans la production, qui, encore une fois, sont tantôt propriétaires ou fermiers, tantôt travailleurs, tantôt tous les deux ensemble. Autrement l'agriculture aura le droit de dire ce qu'elle dit déjà, qu'elle est est oubliée. C'est pourquoi nous sommes opposés à la loi et que nous soutenons un autre système, celui de la liberté encouragée ». Les socialistes n'ont pas attendu les objurgations de la droite pour proposer les retraites universelles : elles font l'objet de tous les vœux

---

(1) Projet signé par MM. Adam, Tailliandier, Plichon, Desjardin, X. Reille, Pain, Galpin, de l'Estourbeillon, Dansette, Boute, de Grandmaison, Fabien-Cesbron, de Saint-Pol, A. Reille (1902) ; projet de MM. Rey et Lachièze (séance du 8 novembre 1905) ; projet de MM. Congy et E. Roche (séance du 9 novembre). En 1901, M. Ribot avait soutenu un projet analogue, et celui de M. Mirman, qui consacrait ce même principe, reçut les suffrages du centre et de la droite (séance du 20 juin 1901).

exprimés par les congrès ouvriers (1), d'un grand nombre de réponses des syndicats ouvriers à l'enquête de 1901 (2), de la plupart des projets de loi déposés par leurs représentants (3). Enfin, de la part des défenseurs du projet de la Commission, on sent bien que le refus de généraliser leur système dérive beaucoup moins d'une raison de principe que d'une impossibilité d'ordre pratique et financier, et l'on retrouve dans leur réponse la même notion que formuleraient leurs adversaires : l'extension à tous les citoyens de l'assurance contre la vieillesse serait désirable en théorie, mais elle la rendrait impossible dans la pratique (4). La même tendance s'observe chez nos voisins, et il n'est pas sans intérêt de constater comment le législateur allemand se trouve peu à peu entraîné par ce courant, alors que le gouvernement tente de réagir en luttant contre ce qu'il considère comme l'envahissement du socialisme (5) : mais com-

---

(1) Congrès socialiste de Rennes (1898) ; congrès des mineurs de Lens (1901) ; congrès de la Confédération du travail à Lyon (1901) ; congrès d'Amsterdam (1904) ; protestation de la Confédération générale du travail (1905).

(2) V. notamment celles des ouvriers mégissiers d'Annonay, des monteurs en métaux de Troyes, de la Bourse du travail d'Arles, des ouvriers vanniers d'Aramon (Gard), etc.

(3) Projets de M. Zevaès (1898), de MM. Vaillant et Coutant (1900), de MM. Vaillant et Allard (7 novembre 1905), de M. Coutant, de M. Fournier. — V. aussi le discours de M. Jaurès le 14 février 1906.

(4) V. notamment les réponses de M. Guicysse, rapporteur (8 et 22 novembre 1905), et de M. Millerand, président de la Commission (22 novembre).

(5) M. de Posadowski, vice-chancelier de l'Empire, disait

ment une mesure qui n'était pas socialiste lorsqu'elle visait une catégorie déterminée de citoyens, le deviendrait-elle par le fait qu'elle se trouve étendue à d'autres catégories ?

Au fond, l'obstacle à la généralisation de l'assurance est une difficulté d'ordre matériel, et cela résulte clairement des réponses auxquelles il a été fait allusion précédemment : ce système est coûteux, et le gouvernement, gardien des finances publiques, n'engage celles-ci que lorsqu'il y est contraint par une pression irrésistible. En effet, pour que la charge ne soit pas trop lourde à l'assuré, on la répartit entre celui-

---

dans la séance du Reichstag du 14 janvier 1904 : « Quel est l'esprit des lois d'assurance, qui doivent-elles protéger ? Faut-il admettre que tous les faibles, dans une nation, auront droit au secours de l'Etat, lorsqu'ils veulent assurer leur avenir ? Exprimé en termes si absolus, le principe est extrêmement dangereux. Si nous l'appliquions, nous nous rapprocherions singulièrement de l'Etat idéal de M. Bebel. « La nation est en danger si nous n'assurons pas obligatoirement les artisans », nous dit-on. Eh ! non, c'est le contraire qui est vrai : c'est l'adoption de ce principe, le concours obligatoire de l'Etat à tout acte de prévoyance qui est dangereux pour notre Etat..... Pourquoi ne l'appliquerait-on pas aux marchands et aux fabricants, souvent aussi faibles et incertains de l'avenir ; pourquoi pas aussi aux paysans..... et ensuite aux artistes, aux savants ? Que leur situation est précaire ! Et encore les médecins, les pharmaciens ? Ceux-là ont déjà pensé à une réforme qui les assujettirait à l'assurance. — Qu'on ne se fasse donc pas illusion : la mesure qu'on nous propose de prendre a une importance énorme. Si l'on étend l'obligation d'assurance à ceux qui sont indépendants, qui croient avoir la force d'être indépendants, rien n'arrêtera plus le mouvement : il faudra en venir à assujettir à l'assurance tous les citoyens qui ne jouissent pas d'un certain revenu » (Cit. *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, p. 405 et suiv.).

ci et son employeur ; mais le résultat de cette double contribution serait par lui-même insignifiant dans tous les cas où le salaire est peu élevé, si l'Etat ne venait l'accroître par ses subventions. L'extension de ce régime à de nouvelles catégories également peu fortunées ne peut donc avoir pour effet que d'augmenter les charges de l'Etat, d'autant plus lourdes pour le pays qu'elles se superposent à celles que supportent déjà les patrons et les ouvriers : on se trouve ainsi conduit à laisser en dehors de l'assurance des catégories de citoyens très dignes d'intérêt, mais qui surchargeraient le système.

Comme il faut pourtant bien adopter un critérium sur lequel on puisse se guider pour comprendre certaines catégories dans le domaine de la loi et en exclure d'autres, on en vient à distinguer les travailleurs dont l'effort personnel n'a pas suffi à améliorer la situation, et auxquels on vient en aide, des individus qui sont réduits à la misère, soit par leur faute, soit pour quelque cause que ce soit, et auxquels s'applique l'assistance : ce sont, par exemple, les « déshérités de la vie », les gens qui ont été ruinés par suite de circonstances quelconques. « Il y a aussi nombre de gens qui ont gaspillé leur existence, qui ont vécu plus ou moins aux dépens de leurs voisins. Peu importe ! La loi d'assistance ne s'en préoccupe pas [de ces causes]. Il semble cependant qu'il serait moral d'accorder des avantages particuliers à ceux qui, pour une cause quelconque, ont succombé dans

la lutte et n'ont pas été, comme tant d'autres, les propres artisans de leur misère » (1). On ne saurait trouver une distinction plus satisfaisante : mais ce n'est pas celle-ci qui sert de base en réalité au projet français. Son admission en effet ne permettrait pas d'en restreindre l'application aux seuls travailleurs manuels : tous ceux, à quelque profession qu'ils aient demandé leurs moyens d'existence, qui n'ont pas réussi à garantir leurs vieux jours de la misère, auraient un titre égal à en bénéficier.

Le système français, comme celui de la loi allemande, crée un dilemme dont les deux termes sont également inacceptables. Ou bien on comprendra dans son domaine tout citoyen dont l'effort de prévoyance a été impuissant, et qui mérite, à ce titre, l'aide de la société : il n'y a pas lieu, dans ce cas, de discerner entre les professions, et l'organisation de l'assurance doit être réellement nationale. Mais alors, celle-ci devient impraticable : les divers inconvénients que l'examen du système allemand nous a déjà révélés, et ceux que nous retrouverons ici, déjà sensibles lorsque son application n'est que partielle, deviendraient de véritables obstacles à son fonctionnement. Le remède à ces inconvénients, qui consiste dans l'intervention de l'Etat et des finances publiques, ne pourrait plus être appliqué sans modifier complètement le régime et en supprimer tout ce qu'il emprunte à l'assu-

---

(1) Discours de M. Guieysse, rapporteur, le 11 juillet 1903.

rance, puisque ceux qui y sont compris seraient les mêmes qui interviendraient une deuxième fois comme contribuables. D'un autre côté, si l'on veut appliquer le système de l'assurance, il n'y a plus à établir la distinction précédente : comme toute opération mathématique, l'assurance ne peut avoir aucun égard au mérite ou au démérite de ceux qui en sont l'objet. Donner à chacun suivant le résultat de ce que lui-même a payé : tel est son unique rôle, qui ne concorde nullement avec le but que l'on poursuit. On est donc conduit, ou bien à se baser sur la distinction qui vient d'être établie, en appliquant un procédé très différent de l'assurance, ou bien, si l'on conserve ce dernier, à renoncer au principe moral qui est à la base du système.

A cette première défectuosité du système de l'assurance s'en rattache une autre, l'insuffisance des pensions, qui tient, comme celle-là, à ce qu'on a voulu appliquer ce système à des situations auxquelles il ne correspond pas. « Si les retraites de l'assurance obligatoire ainsi obtenues sont souvent considérées comme étant trop basses, il ne faut pas perdre de vue que, selon toute sa nature, l'assurance obligatoire ne doit absolument pas aller au delà du nécessaire... Celui qui veut s'assurer une retraite supérieure, peut l'obtenir par une assurance supplémentaire de son propre choix » (1). Si tel est le but du système, il faut avouer qu'il n'est

---

(1) Dr Zacher, *Rapport au Congrès de Dusseldorf* (1902).

guère atteint, puisque c'est précisément dans ce cas qu'il cesse de jouer. Il est clair en effet que l'assurance est coûteuse, et qu'il est impossible d'obtenir une pension satisfaisante sans cotisations élevées : c'est ainsi qu'une rente de 360 francs à 60 ans, à raison d'un versement annuel de 4 0/0 du salaire depuis l'âge de 21 ans, correspond à un salaire de 900 francs; pour avoir droit à une retraite de 720 francs dans les mêmes conditions, les versements annuels seraient de 65 fr. 43, ce qui suppose un salaire de 1,625 francs (1). Si l'on admet que ce taux de 720 francs constitue un minimum auquel répond la notion d'assurance, et au-dessous duquel « ce n'est plus, par son insuffisance, qu'un secours périodique d'assistance » (2), il faudra en conclure que le système qui repose sur une contribution proportionnelle au salaire ne peut produire un résultat satisfaisant qu'à l'égard des ouvriers dont les salaires sont élevés : tel est le cas, nous l'avons vu, des employés des chemins de fer, dont la pension moyenne de 1,000 francs correspond à des versements atteignant jusqu'à 16 0/0 des salaires; tel sera celui des ouvriers mineurs, lorsqu'une durée suffisante de versements aura permis à la loi du 29 juin 1894 de produire ses effets (3).

Pour le plus grand nombre, au contraire, les résultats seront absolument insignifiants. Je ne

(1) Notes annexes au rapport de M. Guieysse (1904).

(2) Discours de M. Vaillant à la Chambre, 30 janvier 1906.

(3) *Supra*, p. 222 et suiv.

rappellerai pas ici le cas des ouvrières de l'aiguille, cité à la Chambre par MM. Benoist et Bonnevey (séances du 10 juill. 1905 et 23 janv. 1906), lesquelles gagnent des salaires de 0 fr. 60 à 2 francs par jour et soldent leurs budgets annuels par des déficits de 140 à 400 francs : on pourrait objecter que le salaire de la femme n'est normalement qu'un salaire d'appoint, et que ce n'est pas lui qui fait vivre la famille ouvrière. Faut-il même se laisser arrêter par l'incompressibilité de certains salaires, l'impossibilité d'en distraire une somme quelconque en vue de l'assurance ? Les exemples exposés par M. Mirman (6 juillet 1905), tirés de l'enquête pratiquée par la Commission de la Chambre, fourniraient eux-mêmes une raison d'hésiter. A côté d'une famille, composée des parents et de quatre enfants, qui vit difficilement sur un gain hebdomadaire de 20 francs, nous en voyons une autre, composée des parents et de six enfants, qui ne dépense que 19 fr. 70 sur le même salaire, et trouve encore le moyen d'épargner 0 fr. 20 en vue de la mutualité scolaire ; au contraire, il serait facile de citer de nombreux cas analogues à celui de ce ménage ouvrier, qui ne réussit pas à équilibrer son budget, tout en touchant un salaire annuel de 3,758 francs, et tout en menant une existence honnête et rangée (1). La

---

(1) Il dépense 2,732 francs pour la nourriture, 490 francs pour l'habitation, 95 francs pour la prévoyance et la culture intellectuelle, etc. (J. Bailhache « Monogr. d'une famille d'ouvriers parisiens », dans la *Science sociale*, mai 1905).

suffisance ou l'insuffisance des salaires est donc relative, non aux taux de ceux-ci, mais aux besoins auxquels ils doivent satisfaire, et la question de l'assurance, sur ce point, se résoudrait en comprenant la prévoyance parmi ces besoins. Je ne considère pas non plus comme fondée la crainte d'une répercussion sur les salaires, provenant de la fraude des patrons qui chercheraient à récupérer les contributions mises à leur charge : il suffit en effet de remarquer que cette même crainte avait été formulée à propos de la loi sur les accidents, et qu'elle ne s'est nullement réalisée, à l'exception de cas tout à fait isolés ; il en a été de même dans l'application de la loi du 29 juin 1894 (1). La seule objection à retenir, celle dont la gravité ne peut être dissimulée, consiste dans l'improductivité des versements correspondants à ces salaires inférieurs : si l'on songe que 38,8 0/0 de la population ouvrière de l'industrie gagne des salaires atteignant ou dépassant 1,600 francs par an, chiffre correspondant à la rente de 720 francs que l'on peut, sans aucune exagération, considérer comme un minimum au point de vue de l'assurance, on voit que la grande majorité des salaires ne pourront atteindre ce minimum ; au salaire moyen de 1,100 francs, qui est celui des 49,7 0/0 des ouvriers de l'industrie, correspond une rente de 484 francs (2). Et nous ne parlons

---

(1) Réponses de MM. Guieysse et Ch. Benoist à M. P. Constant (Ch. des dép., 7 décembre 1905).

(2) Notes annexes au rapport de M. Guieysse (1904).

pas des travailleurs agricoles, dont les salaires sont encore moins élevés.

On a cru remédier à ce vice du système en faisant intervenir la contribution de l'Etat, qui majore les rentes n'atteignant pas 360 francs jusqu'à concurrence de ce chiffre, à la condition que des versements aient été effectués par le titulaire pendant 30 ans au moins; quant aux pensions d'invalidité, elles ne sont bonifiées que dans les limites des crédits budgétaires, et jusqu'à concurrence, soit du maximum de 360 francs, soit du triple de la pension liquidée. On a peut-être exagéré le danger résultant pour l'avenir de cette charge dont on ignore l'étendue, à raison des variations possibles dans les salaires ou dans le taux de l'intérêt (1); c'est cette appréhension qui poussa le gouvernement, en 1901, à repousser toute garantie d'un minimum de pension, et en 1905, à demander la limitation à 120 francs par tête de cette contribution : mais les variations dont ces objets sont susceptibles ne sont pas tellement profondes qu'elles puissent apporter un trouble bien sérieux dans les prévisions financières. On pourrait reprocher au mode d'intervention de l'Etat admis par la Chambre des députés, d'une part de limiter sa garantie à un taux qui n'apporte qu'un palliatif bien insuffisant au défaut signalé, et d'autre part d'établir une différence injustifiable entre les pensions de vieillesse et celles d'invalidité. Un

---

(1) *Le Temps*, 2 février 1906.

troisième grief, résultant de la condition relative au nombre de versements, a été écarté partiellement par la Chambre lorsque, sous l'art. 20, elle a réduit de 250 à 200 le nombre des jours de versements exigés, en cas de force majeure. La contribution de l'Etat intervient encore à l'égard des salaires inférieures à 1 fr. 50, qui sont exempts de tout prélèvement : le législateur a donc ici renoncé entièrement au système de l'assurance.

Sans entrer dans les multiples difficultés que suscite cette intervention de l'Etat en présence des contributions des ouvriers et des patrons, je ferai simplement remarquer que les dispositions qui précèdent, ainsi que celles, par exemple, qui visent les allocations à la famille d'un assuré décédé, s'écartent du système de l'assurance et tendent seulement à procurer aux intéressés les ressources strictement nécessaires pour vivre : c'est donc dans les cas où les besoins sont les plus intenses que le système organisé en vue de ceux-ci cesse de s'appliquer, et que l'on recourt à un autre procédé. Si nous observons que c'est précisément dans ces cas que l'assurance pèse le plus lourdement sur les intéressés — car une cotisation de 0 fr. 04 est bien plus pénible à supporter pour celui qui n'a qu'un salaire quotidien de 2 francs, qu'une cotisation de 0 fr. 20 pour celui qui gagne 10 francs, — nous reconnaitrons qu'il est illogique d'appliquer à cet objet un système qui n'est pas fait pour lui, et qui doit cesser de fonctionner aussitôt qu'il le rencontre.

Celui-ci nous apparaît donc comme extérieur au domaine dans lequel se meut le problème des retraites ouvrières : il peut répondre à un autre besoin ; il ne répond point à celui qui nous occupe, puisque nombre de cas du plus haut intérêt, en dehors de la classe ouvrière, et dans celle-ci les cas les plus intéressants, échappent forcément à son action.

Un troisième défaut de concordance entre ce système et le problème en jeu, dont la gravité n'est pas moindre que les précédents, dérive de la période transitoire. On a vu à quels écueils s'est heurté le législateur allemand pour avoir employé, dans l'organisation financière, un procédé tendant à répartir les charges annuelles entre les cotisants du moment, et comment il n'a pas tardé à revenir au procédé de la capitalisation, le seul compatible avec l'assurance basée sur les cotisations des assurés (1). Ces dernières ont en effet un objet précis dont elles ne peuvent être détournées ; jusqu'à l'échéance de la condition qui donne ouverture au droit de l'assuré ou qui le forelôt définitivement, les primes qu'il a versées lui confèrent un droit de créance éventuel qui exige des garanties : ces primes seront donc mises en réserve et leur montant, totalisé avec les intérêts provenant de leur placement à intérêts composés, sera consacré, au jour de la liquidation, au service des capitaux ou des rentes dus. Ce procédé im-

---

(1) *Supra*, p. 187 et suiv.

plique la spécialisation des versements et leur affectation exclusive à la génération qui les a effectués : on arriverait en effet à ce résultat que les nouvelles générations paieraient pour la génération actuelle, si celle-ci, sans avoir encore versé aucune cotisation, ou n'en ayant fourni qu'une partie, était comprise dans l'assurance et recevait les mêmes avantages que celles qui ont versé intégralement leurs cotisations; les pensions que ces dernières recevraient seraient donc indûment diminuées de la portion correspondant aux dépenses occasionnées par la génération actuelle.

Le système de l'assurance suppose donc essentiellement que les droits de chacun correspondent à ses cotisations. La conséquence forcée de ce principe est que la génération actuelle est sacrifiée, puisqu'elle n'a pas effectué de versements lui permettant de participer au bénéfice de l'assurance, ou du moins elle n'y participera que partiellement, en proportion de la durée de ses versements. Cette conséquence explique le peu de popularité du projet de loi français auprès des classes ouvrières : sur 167 syndicats ouvriers ou Bourses du travail qui ont répondu à cette question, dans l'enquête de 1901, 156 se sont prononcés contre la capitalisation. « L'opinion ouvrière ne la comprendra jamais; mais ce qu'elle comprendra moins encore, ce qui provoquera son opposition et sa colère, c'est que l'Etat, dès le commencement de la période transitoire, se demandera que faire de ces capitaux

déjà accumulés et encombrants, au moment même où colisants et non colisants ayant au plus une allocation de quelques francs, se verront privés de toute retraite en présence de ces mêmes capitaux dont l'emploi leur donnerait cette retraite qui n'existera que pour leurs survivants et successeurs, après trente ans d'attente » (1).

Et il ne faut pas voir là seulement une difficulté d'ordre technique qui échappe aux masses populaires : la capitalisation des versements, et l'attente dans les résultats qui en est la conséquence, sont aussi inconciliables avec un système de retraites s'appliquant obligatoirement à des catégories générales de travailleurs, qu'elles s'imposent avec force en matière d'assurance privée. L'assurance se résout, au regard de l'assuré, en une alternative de chances bonnes ou mauvaises : s'il atteint l'âge fixé pour l'ouverture de ses droits, il en bénéficie ; si son décès survient avant, les primes qu'il a payées sont perdues pour lui, et ne profitent qu'à ses coassurés. Peut-on rendre obligatoire un contrat aussi aléatoire ? L'affirmative ne serait pas douteuse si l'opération réalisait un bénéfice pour l'ensemble de ceux qui y participent : mais il n'en est pas ainsi relativement à la vieillesse, à laquelle une minorité seulement des travailleurs parviennent ; il n'en est pas ainsi non plus dans une assurance qui s'applique à toutes les catégories de travail-

---

(1) E. Vaillant, *Discours à la Chambre*, 7 novembre 1905.

leurs, quel que soit le taux de leurs salaires, puisque, nous l'avons vu, ceux dont les salaires sont restreints bénéficient si peu de l'assurance qu'il devient nécessaire de recourir, en ce qui les concerne, à un autre système, et que les autres sont lésés par l'admission des premiers au bénéfice des retraites.

Je n'exposerai pas les divers procédés par lesquels les projets qui se sont succédé à la Chambre française, ont essayé de tourner cet écueil : aucun n'y réussit, car ils aboutissent tous finalement, soit à sacrifier les vieillards au profit des nouvelles générations, soit à faire payer celles-ci pour les premiers, suivant qu'ils se rapprochent davantage de la capitalisation ou au contraire de la répartition. Tel est notamment le cas du texte voté par la Chambre (art. 32), aux termes duquel les travailleurs qui, à 60 ans, pourront justifier de trente années de travail, recevront une allocation de 120 francs, sans que le total de leur pension liquidée et ainsi bonifiée puisse dépasser un maximum fixé à 150 francs pour ceux qui auront effectué des versements pendant moins de cinq ans, de 200 francs pour ceux qui en auront effectué pendant cinq à dix ans, et ainsi de suite jusqu'au maximum de 360 francs correspondant à trente années de versements. Ici, ce sont les vieillards, ceux qui ne comptent qu'un petit nombre d'années de versements, qui sont sacrifiés. En outre, on peut reprocher à ce système, comme à plusieurs de ceux qui avaient été proposés, d'établir une

inégalité choquante entre les intéressés rangés dans des classes différentes, par exemple entre ceux qui, ayant quatre années de versements, pourraient atteindre un chiffre supérieur à 150 francs et sont néanmoins limités à ce taux, et ceux qui dépasseront ce maximum parce qu'ils ont cinq années de versements. Si l'on évite, dans ce système, de recourir partiellement à la répartition, et d'ajouter ainsi le sacrifice des nouvelles générations à celui des anciennes, ce n'est qu'en faisant intervenir la subvention de l'Etat et en s'écartant, sur ce point encore, du système de l'assurance : il ressort de là avec évidence que l'on ne peut remédier à cette lacune capitale de ce dernier qu'en adoptant celui qui, étant indépendant de toute cotisation des intéressés, permet d'entrer de plain-pied dans le fonctionnement normal des retraites (1).

Il existe encore une autre situation à laquelle l'assurance ne s'applique pas et qui constitue une lacune de ce système : c'est l'invalidité. Une différence considérable sépare sur ce point la

---

(1) On a proposé un système mixte, consistant à adopter la capitalisation pour les versements des ouvriers, et la répartition pour ceux des patrons (Lettre de M. Denys Cochin à M. Millerand, président de la Commission; discours de M. Dormoy, le 23 février 1906, etc.). Ce système ne résout pas la difficulté, mais l'augmente, car il participe aux difficultés propres à chacun des deux procédés. En outre, il est peu équitable, car les contributions imposées aux patrons ne sont pas une libéralité de leur part, mais ont une affectation aussi précise que les versements des ouvriers eux-mêmes, et doivent être considérées comme un complément au salaire insuffisant des ouvriers.

législation allemande du projet de loi français : tandis que l'invalidité est l'objet principal de la première, le législateur français, plus fidèle à l'idée d'assurance, s'est trouvé conduit par là même à considérer en première ligne l'âge et à négliger l'invalidité (1). Celle-ci n'est pas actuellement, en effet, objet d'assurance : même en admettant que l'on puisse arriver à connaître le nombre des invalides aux divers âges, par sexe, par profession et par région habitée, et à avoir des données exactes sur les causes de l'invalidité, sa durée probable, ses chances de guérison, les probabilités de décès chez ceux qui en sont atteints, toutes connaissances qu'on est encore loin de posséder (2), il resterait encore à tenir compte d'un élément moral qui échappe aux prévisions de tout assureur, puisqu'il est personnel à l'assuré, et qui, nous l'avons vu (3), a causé des perturbations profondes dans les calculs du législateur allemand. Ce caractère est encore accusé par ce fait que l'invalidité n'est pas comparable au décès, dont l'existence s'impose à tous : sa reconnaissance est difficile et élastique, et dépend en grande partie de l'état d'esprit de ceux qui sont chargés de la constater (4). On a nié cette antinomie entre l'inva-

---

(1) Lemire, *Discours à la Chambre des députés*, 21 novembre 1903 ; Guieysse, *ibid.*, 22 novembre.

(2) E. Lacombe, « Observ. sur les statist. nécess. pour l'élabor. des lois ouvrières », dans le *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1903, p. 545.

(3) *Supra*, p. 201 et suiv.

(4) Cheysson, *Journal des Economistes*, t. XLVII, p. 104.

lidité et l'assurance, en faisant remarquer que ces mêmes caractères appartiennent à la maladie, dont ils n'empêchent cependant pas l'assurance, et que, du reste, la défectuosité des tables d'invalidité ne doit pas être un obstacle plus que ne l'ont été au début de l'assurance-vie celle des tables de mortalité et actuellement celle des tables de morbidité (1). Mais il existe une différence considérable entre la maladie, qui est de courte durée, et l'invalidité, qui est permanente, et qui impose par suite des charges beaucoup plus sérieuses ; c'est cette courte durée de la maladie et la faiblesse des charges qu'elle entraîne, qui ont permis aux sociétés de secours mutuels de garantir leurs membres contre ce risque. Or, dans ce dernier cas, on ne peut soutenir qu'il s'agisse d'une véritable assurance, car ces sociétés fonctionnent, en cette matière comme en matière de pensions de vieillesse, complètement en dehors de la technique de l'assurance : ce sont de simples secours passagers et subordonnés à l'état de la caisse, mais non des allocations calculées d'après le taux des cotisations et, par suite, garanties (2). D'autre part, il n'y a aucune comparaison possible entre

---

(1) Bellom, « La liberté de la prévoy. et les retr. ouvr. », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XLVII, p. 75.

(2) Les principales *Friendly Societies*, l'*Independant order of Rechabites*, l'*Independant order of Odd-fellows*, l'*Ancient order of Foresters*, se servent de tables de morbidité dressées, d'après un très grand nombre de cas, par de savants actuaires, tels que Neison, Ratcliffe. En France, le décret du 26 mars 1852 prévoyait la confection de tables approuvées par le gou-

les risques d'invalidité et ceux de vie ou de décès, tant au point de vue de la confection des tables de probabilité qu'à celui de la fixité et de la certitude de l'événement, ainsi qu'il a été dit plus haut.

Le législateur français est donc resté fidèle à la logique de son système en ne faisant à l'invalidité qu'une place restreinte et effacée : la fidélité absolue lui eût même commandé de l'écarter complètement. Quoi qu'il en soit, le texte voté n'accorde le bénéfice de l'assurance qu'à l'invalidité absolue, à l'encontre du projet proposé qui admettait, comme la loi allemande, l'invalidité partielle : on a trouvé que l'admission de cette dernière était entourée de trop de difficultés techniques et pratiques, et entraînerait les finances publiques dans une voie dangereuse et pleine d'inconnu (1). D'autre part, même sous cette réserve, le bénéfice de la subvention de l'Etat n'est admis que dans les limites des crédits spéciaux votés à cet effet et jusqu'à concurrence, soit du triple de la pension liquidée, soit du maximum de 360 francs : on voit que le législateur de 1906 s'est rapproché sur ce point du régime de l'assurance par rapport à la Commis-

---

vernement : aucune n'a été dressée jusqu'ici ; la seule table existant en France date de 1850 et ne porte que sur le personnel de 25 sociétés ; elle présente d'ailleurs des écarts considérables avec les tables anglaises (Cheysson, *Les lacunes de la statistique et les lois sociales*, 1891, p. 11-13).

(1) Cf. séances de la Chambre des 22 et 23 novembre 1905, et du 31 janvier 1906, et le discours de M. Millerand, le 28 novembre 1905.

sion de 1904, dont le texte s'en écartait au contraire davantage, puisqu'il accordait la bonification jusqu'à concurrence de 200 francs au maximum, comprenant non seulement la pension liquidée, mais aussi les revenus de l'intéressé, et sans que la bonification elle-même dépassât 100 francs.

En sacrifiant de la sorte l'invalidité aux nécessités dérivant de la nature de l'assurance, le législateur français a perdu de vue la portée sociale de son œuvre. Le risque le plus grand contre lequel les travailleurs ont besoin d'être protégés, n'est pas la vieillesse, à laquelle la plupart n'arrivent pas : n'y a-t-il pas une cruelle ironie à offrir des pensions de retraites aux travailleurs âgés de 60 ans, alors que 6 0/0 seulement parviennent à cet âge? (1). S'il est une époque de sa vie où l'invalidé du travail est digne d'intérêt et de pitié, c'est encore bien plus celle de la maturité ou de la jeunesse, alors que les charges de la famille pèsent sur lui et qu'il n'a pas encore pu faire acte de prévoyance, comptant sur une existence de labeur pour faire face à une lointaine incapacité de travail (2). Cette méconnaissance du caractère uniquement

---

(1) 7<sup>e</sup> annexe au rapport de la Commission, *Doc. parl.*, n° 2033. — M. Vaillant (Chambre, séance du 7 novembre 1903) observait justement que « c'est l'incapacité de travail qui doit être la conception fondamentale » dans une organisation de ce genre.

(2) Discours de M. Raiberti à la Chambre, les 28 novembre et 6 décembre 1903, et de M. Millerand, le 28 novembre. — De Saint-Aubert, *op. cit.* p. 307.

social du problème des retraites ouvrières était une conséquence forcée de l'adoption du système de l'assurance. Si l'on se place sur le terrain de la théorie pure, on peut nier cette relation de dépendance, et l'antinomie que nous établissons plus haut entre l'invalidité et l'assurance : aucun événement humain n'échappe au calcul de probabilité, et l'on peut espérer qu'un jour viendra où les éléments nécessaires à la confection de tables concernant ce risque et applicables aux travailleurs, auront pu être recueillis. On peut supposer également résolues les difficultés d'application dont nous avons parlé. En fait, à l'heure actuelle, il n'en est pas ainsi : tous ces obstacles subsistent. Et en admettant même qu'ils soient un jour écartés, nous retrouverions toujours la relation déjà signalée entre les cotisations et les indemnités, en vertu de laquelle les travailleurs touchant de hauts salaires seraient seuls garantis, tandis que les autres ne le seraient pas.

La même opposition apparaît lorsqu'on envisage la situation de la famille de l'assuré qui vient à décéder. En pareil cas, l'assurance ne doit rien à celle-ci. Pour garantir sa situation, une seule combinaison existe : l'assurance à capital réservé, qui renferme une assurance en cas de vie, au profit de l'assuré, et une assurance en cas de décès, au profit des personnes à sa charge. Dans le système organisé par le législateur, où la première de ces deux assurances constitue déjà par elle-même un fardeau tellement lourd pour les facultés des assurés, il ne

pouvait être question d'y ajouter un supplément constituant une aggravation considérable en vue d'une éventualité aussi aléatoire. Du reste, l'assurance en cas de décès ne répond que très imparfaitement aux besoins en jeu : la valeur du capital réservé au profit des ayants droit éventuels s'accroît en proportion des versements. C'est donc seulement quand le travailleur aurait atteint la vieillesse que l'assurance contractée au profit de sa famille pourrait être féconde. Mais à ce moment le besoin en est diminué : ses enfants sont établis et ne sont plus à sa charge. C'est au contraire dans la période de son existence où ses besoins sont les plus considérables que le travailleur est le moins garanti. L'assistance s'imposait donc en pareil cas. Le législateur ne l'a admise que dans une mesure restreinte, sous la forme de l'allocation à la veuve ou à ses enfants, orphelins de père et de mère, âgés de moins de 16 ans, d'une somme de 300 francs en six mensualités. Bien que cette allocation soit considérée comme une contre-assurance, ayant pour effet de restituer les cotisations perçues, comme en fait elle ne correspond nullement à ces dernières dans la plupart des cas, on ne peut y voir qu'un secours d'assistance, secours insuffisant d'ailleurs, puisque son montant est fixe, et ne tient aucun compte du nombre d'enfants, ni de leur existence dans le cas où la mère existe au moment du décès du chef de famille.

Si l'on se place au point de vue des besoins des classes ouvrières qui sont appelées à en

bénéficiaire, la législation allemande paraît plus efficace que le projet français. Ce dernier a au contraire la supériorité en ce qui concerne l'organisation financière du système : l'un des points où elle se manifeste consiste, nous l'avons vu, dans l'adoption du régime de capitalisation. Un autre est la création, à la place de caisses régionales, d'une caisse nationale des retraites ouvrières, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Cette administration, d'une compétence éprouvée en matière de gestion financière, est de nature à inspirer la plus complète sécurité. Elle centralise les opérations des caisses départementales, qui sont administrées par des comités de direction composés pour un tiers de représentants du gouvernement, pour un tiers de représentants élus des assurés et pour le troisième tiers de représentants élus des employeurs : ce mode de composition des comités de direction a évidemment pour objet de donner satisfaction aux desiderata de la classe ouvrière, et notamment des députés socialistes. On n'a pas remarqué que les caisses départementales n'ont aucun pouvoir propre en ce qui concerne le placement des fonds qu'elles transmettent à la Caisse des dépôts et consignations, chargée d'en faire emploi, pas plus qu'en ce qui concerne l'attribution des rentes ou la fixation de leur montant, puisque ce soin concerne cette dernière caisse, et que d'ailleurs la vieillesse et l'invalidité absolue donnent seules droit à pension, ce qui supprime les causes de litige : dès lors, la

garantie donnée aux assurés par la représentation qui leur est accordée dans les comités de direction n'a aucune raison d'être (1). Nous rencontrons donc ici un nouveau conflit entre le point de vue social et le point de vue technique en ce sens que, sous prétexte d'obéir au premier, on a créé un organe que l'adoption du second rend entièrement inutile.

Le conflit apparaît encore relativement à l'admission des sociétés de secours mutuels au service des pensions. Ce projet de loi les comprend, soit à titre d'intermédiaires par rapport à la Caisse nationale des retraites ouvrières, soit en se chargeant elles-mêmes de cette opération d'assurance. Il leur fait même une situation privilégiée : il les rend obligatoires pour les patrons sur la demande des ouvriers ; il autorise l'affectation à l'assurance contre la maladie et l'invalidité, du quart ou de la moitié des retenues sur les salaires ; il leur attribue une allocation destinée à compenser la réduction de la cotisation statutaire en vue de la maladie ou de l'invalidité ; il les admet à confier à la Caisse des dépôts et consignations la gestion de leurs fonds ; il supprime en leur faveur les agences canto-

---

(1) Cette composition aurait été plus rationnelle dans le projet de la Commission de 1904, qui admettait l'invalidité partielle : or, les comités départementaux, dans ce système, se composaient du préfet, du trésorier général, du directeur de l'enregistrement, de deux délégués du ministre du commerce, de deux conseillers généraux, d'un médecin, de trois représentants des patrons, de trois représentants des ouvriers et de deux membres des sociétés de secours mutuels.

nales ou communales de la Caisse nationale, dont il leur attribue les fonctions à l'égard de leurs assurés; il les substitue, vis-à-vis de « l'ensemble des assurés du département », aux caisses départementales, lorsqu'elles sont groupées en unions départementales comprenant plus des deux tiers des assurés du département. Parmi ces faveurs, plusieurs sont coûteuses pour le budget : nous devons donc examiner si elles se justifient tout au moins par l'intérêt des assurés.

Les sociétés ne sont autorisées à gérer elles-mêmes les pensions qu'à la condition de conférer à leurs assurés les avantages prévus par la loi : aussi celle-ci leur impose-t-elle l'obligation de garantir, à l'âge fixé par la loi, des retraites « au moins égales à celles que produiraient lesdits versements d'après les tarifs en vigueur pour la Caisse nationale des retraites ouvrières au moment de leurs versements ». Nous avons déjà vu que le système financier suivi par la plupart des sociétés qui distribuent des pensions de retraite est exclusif de toute garantie; leur montant dépend en effet à la fois de l'importance des versements des membres honoraires et du nombre des pensionnés, tous éléments aussi variables qu'incertains. Nous avons montré en même temps quelles difficultés, peut-être insurmontables, s'opposent à ce que ces sociétés subissent les transformations nécessaires pour pouvoir remplir ces conditions, et qui consistent à renoncer à ces errements pour employer le procédé de l'assurance garantie, qui se base sur

la constitution de réserves mathématiques, représentant les charges éventuelles. Si elles pouvaient y arriver, il est vraisemblable qu'elles l'auraient déjà fait : les moyens ne leur ont pas manqué (1).

A ces difficultés, que nous avons mentionnées, on peut en ajouter d'autres. L'Etat doit, tout d'abord, vérifier la réalisation effective des garanties dont nous venons de parler ; il assumerait une trop lourde responsabilité s'il confiait à d'autres l'épargne des travailleurs sans s'assurer qu'elle ne court aucun risque entre leurs mains. Les sociétés, aux termes de l'article 11 du projet, doivent être spécialement agréées par décret, pour avoir leur place dans l'organisation de la loi ; « cet agrément ne peut être refusé qu'aux sociétés ou unions ne remplissant pas les conditions générales déterminées par un règlement d'administration publique ». Or, nul règlement ne peut permettre de discerner *a priori* si le mobile des fondateurs est le dévouement désintéressé à la classe populaire, ou le lucre et l'exploitation de son épargne. Le dépôt d'un cautionnement donnerait une demi-sécurité ; mais une telle mesure constituerait une charge très lourde pour les sociétés de ce genre, et le législateur ne pouvait même pas songer à l'imposer. D'autre part, l'obligation pour les sociétés de placer en fonds d'Etat ou autres valeurs garanties les capitaux représentant leurs réserves, et de déposer à la Caisse des dépôts et consigna-

---

(1) *Supra*, p. 156 et suiv.

tions les titres et valeurs au porteur (1), ne constitue une garantie qu'à la condition d'être strictement remplie : de là résulte pour l'administration la tâche de s'assurer de son exécution. Or, si l'on songe que le nombre des sociétés faisant le service des pensions de retraite était de 6,631 en 1904 (2), et que ce nombre ne saurait que s'accroître par suite des avantages concédés par la nouvelle loi aux sociétés, on voit qu'un tel contrôle imposerait à l'Etat une mission aussi coûteuse que difficile. Ajoutons que cette surveillance indispensable serait la voie la plus rapide vers le monopole de l'Etat, car elle impliquerait, pour être efficace, une ingérence de l'administration très étroite et minutieuse : sous un tel régime, l'indépendance des sociétés se réduirait forcément à peu de chose, et celles-ci se confondraient bientôt avec de véritables organismes d'Etat, tout en présentant l'inconvénient d'une complication de rouages et, par suite, d'un prix de revient bien plus élevé. En outre, la nécessité, pour les sociétés agréées, d'adopter une comptabilité rigoureuse et minutieuse entraînerait pour elles une augmentation de charges d'autant plus sensible que leurs frais relatifs à cet objet sont actuellement diminués grâce à des concours bénévoles, mais insuffisants au point de vue technique, et d'autre part que leurs effectifs, et par suite leur chiffre

---

(1) Art. 14 du projet. — Cf. loi du 1<sup>er</sup> avril 1898, art. 20 et 21.

(2) V. le rapport précité de M. Savary.

d'affaires, sont plus réduits par rapport à leurs frais généraux.

Un obstacle particulièrement grave à la réalisation des retraites ouvrières par ces sociétés est l'éventualité de la baisse du taux de l'intérêt ; le projet de loi stipule expressément que le tarif qui doit servir de base au calcul des pensions est celui en vigueur « au moment des versements » : il n'en saurait être autrement, car on ne peut, dans un système d'assurance obligatoire, exposer le salaire des travailleurs à une moins-value résultant d'une telle éventualité. Mais cet argument, que l'on invoque contre l'assurance obligatoire par l'Etat, est encore bien plus fort lorsqu'on l'applique au service de cette assurance par les sociétés privées : dans le premier cas, en effet, la difficulté se résout tout au moins par une charge croissante pour les contribuables, alors que, dans le second, l'augmentation des ressources n'étant pas possible, on ne saurait éviter, en pareille occurrence, la diminution des pensions. N'y a-t-il pas une contradiction choquante à imposer au travailleur un sacrifice en vue d'un avantage éventuel dont on le prive en partie par suite d'une garantie insuffisante ? C'est qu'en réalité il y a contradiction entre la mutualité et les besoins de la classe ouvrière auxquels il s'agit de pourvoir ici ; ces besoins viennent justement de l'insuffisance de la prévoyance individuelle : le remède sera donc nécessairement d'une autre nature que celle-ci. « On oublie trop que la *mutualité*, telle que la

pratiquent les sociétés de secours mutuels, ne saurait se concilier avec un principe d'obligation quelconque; il y a antinomie entre les idées qui s'y rattachent. Une société de secours mutuels ne peut se recruter qu'au moyen de membres volontaires, ayant entre eux des affinités de situation » (1).

En d'autres termes, pour remplir les conditions voulues pour pouvoir être chargées d'un service de retraites ouvrières, les sociétés de secours mutuels devraient présenter les caractères techniques de l'assurance, sous peine d'exposer aux périls les plus sérieux et les plus certains les versements des travailleurs (2). Or la nature et le mode de fonctionnement de ces sociétés

---

(1) Rapport de M. Guieysse, 1904.

(2) « Comme beaucoup d'œuvres issues d'une généreuse initiative, la mutualité a fait souvent appel plutôt au cœur qu'à la raison. Or, en matière de prévoyance, celle-ci n'est pas moins nécessaire que celle-là. Le moment semble venu de rompre avec des habitudes qui ont pu suffire à une organisation dégagée de tout lien officiel et dépourvue de toute ambition scientifique, mais qui sont inadmissibles pour des organes qui prétendent au rang d'établissements d'assurance et que la valeur individuelle de leurs administrateurs met en mesure d'aspirer à ce rôle.

« Si délicate que semble à cet égard la mission des véritables amis de la mutualité, c'est pour eux un devoir de reconnaître que les sociétés mutualistes ne fonctionnent pas toutes suivant les règles de la technique des assurances. Or, quelle que soit la conception que l'on ait de l'association mutualiste, du jour où elle veut organiser la prévoyance dans des conditions équivalant à celles d'une institution de retraites, cette association devient un établissement d'assurance » (Bellom, « Les retr. ouvr. au Congrès de Nantes », dans *l'Econ. franç.*, 16 juillet 1904).

sont actuellement exclusifs de ces garanties, et rien ne montre qu'ils puissent se modifier de sitôt, tant que subsistera la cause de cette situation : nous avons montré en effet que cette cause est personnelle aux intéressés eux-mêmes (1). En admettant ces groupements dans le système de la loi des retraites, et en leur conférant les privilèges auxquels nous avons fait allusion plus haut, le législateur français a doublement méconnu le principe de l'assurance, et ce renoncement est d'autant plus grave qu'il contribue encore à alourdir le système et à augmenter les charges qui en résultent, au lieu de se rapprocher d'une solution adéquate aux besoins directement en jeu. Il y aurait beaucoup à dire au sujet des avantages considérables que contient le projet en faveur des sociétés de secours mutuels et de leurs adhérents (2). Notons seulement ici qu'ils constituent une double injustice : la première résulte de la situation privilégiée que crée ce système, comme tout régime de subventions, aux mutualistes par rapport aux assurés directs ; et d'autre part les adhérents des sociétés qui sont assujettis à la loi des retraites bénéficient, par rapport à leurs coassociés non assujettis, d'une situation de faveur que rien ne justifie.

Si le législateur français a renoncé, en ce qui concerne le rôle attribué à la mutualité dans

---

(1) *Supra*, p. 166 et suiv.

(2) V. notre étude des « Organismes chargés du service des pensions », dans les *Questions pratiques*, janvier 1908.

son projet, au principe qui constitue le fondement de son système, c'est qu'il y a été contraint par une pression plus forte que celle de la logique pure. Nous avons noté plus haut les motifs de l'hostilité manifestée au début par les mutualistes à l'égard d'un système d'assurance obligatoire organisé par l'Etat en dehors de leurs associations : or, bien qu'on n'ait pas cru devoir les consulter lors de l'enquête parlementaire de 1901, leur nombre et l'influence de leurs défenseurs ne permettaient pas de considérer leur opinion comme négligeable. Celle-ci, à cette époque, était résolument hostile à une organisation que l'on considérait comme funeste à l'existence de la mutualité (1).

---

(1) Le 12 avril 1901, M. Carré présentait le vœu suivant au Congrès national des retraites pour la vieillesse : « Le Conseil supérieur estime qu'il est nécessaire de généraliser les retraites pour la vieillesse.

« Il constate que, à l'heure actuelle, sans parler des institutions administratives et patronales, il y a déjà plus de 2 millions de mutualistes adultes et de 600,000 enfants des deux sexes affiliés à la mutualité scolaire.

« Il appelle l'attention du législateur sur les dangers que ferait courir à ces institutions, en plein progrès aujourd'hui, le vote par le Parlement de l'assurance obligatoire en matière de retraite pour la vieillesse.

« Il émet le vœu qu'au lendemain du jour où ils ont doté la mutualité française d'une charte libérale qui élargit considérablement son action, les pouvoirs publics laissent à l'initiative individuelle, vivifiée par l'association libre, le soin de réaliser l'œuvre des retraites pour la vieillesse.

« Le Conseil supérieur affirme que, pour résoudre ce problème, la liberté est préférable à l'obligation ».

Accentuant cette manière de voir, le Congrès émettait le vœu suivant : « Le Congrès, affirmant sa confiance inébranlable dans le système des retraites basé sur la liberté, émet

Trois ans après, le Congrès de la Fédération nationale de la mutualité française, réuni à Nantes, fait déjà entendre une note plus conciliante (1). C'est qu'on avait trouvé, dans le système de l'équivalence, le moyen d'accorder les intérêts de la mutualité avec le principe de l'obligation. Aussi la discussion de ce dernier n'offre-t-elle plus désormais, aux yeux des mutualistes, qu'un intérêt purement spéculatif; ceux-ci ne font nulle difficulté d'avouer leur évolution et, à les en croire, la majorité hostile à ce principe, en réponse au questionnaire du Sénat en 1907, ne serait qu'apparente et proviendrait

---

le vœu que l'Etat organise temporairement au profit des vieillards et des invalides l'assistance et même l'assurance, partout où cette nécessité apparaîtra, et laisse aux mutualistes le soin d'organiser les retraites pour les travailleurs ». — Cit. Bleton, « Le Congrès national des retr. ouvr. », dans les *Questions pratiques*, 1901, p. 171 et suiv.

(1) « Le Congrès, convaincu que la mutualité, soutenue par les divers concours sociaux et encouragée par les pouvoirs publics, est le meilleur moyen de réaliser toutes les institutions de prévoyance sociale; mais soucieux de voir constituer des pensions de vieillesse suffisantes au profit de tous les travailleurs sans exception, ne se croit pas en droit de repousser l'aide éventuelle de la loi dans cette entreprise, pourvu que l'établissement d'un système obligatoire respecte absolument l'autonomie et la variété des œuvres mutualistes, et que l'accès de ces œuvres, toujours préférable pour l'intérêt comme pour la dignité des travailleurs, reste ouvert à tous les assurés par la reconnaissance de la liberté des moyens et de l'équivalence des services; émet le vœu que les retraites ouvrières soient organisées par la mutualité avec l'aide et sous le contrôle de l'Etat, ou tout au moins que l'Etat organise ce service sur les bases et avec le concours des sociétés de secours mutuels » (*Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, p. 87).

seulement d'un malentendu (1). Au Congrès de Nice, réuni au mois d'avril 1907, les mutualistes, décidément ralliés par les avantages promis par la Chambre des députés, ont promis en échange leur collaboration entière (2).

Une semblable évolution est bien de nature à contrister les derniers défenseurs de la liberté de la prévoyance (3). Elle l'est doublement, car non seulement elle abandonne la doctrine orthodoxe, mais elle le fait sans qu'il en résulte un gain réel pour la prévoyance spontanée ni pour la solution du problème : la situation nouvelle se résume en un accroissement sensible des charges résultant du système, qui n'ont pour contre-partie de la part de la mutualité que le

---

(1) Voir la réponse de M. Mabillean à M. Eugène Rostand, à la séance du Conseil supérieur de la Mutualité du 29 novembre 1907 (*L'Avenir de la Mutualité*, 7 décembre 1907).

(2) Voici le texte de ce vœu : « Le 2<sup>e</sup> Congrès national de la mutualité, résolu à se maintenir sur le terrain purement mutualiste, tel que l'a défini M. Guist'hau, se déclare prêt à collaborer au fonctionnement de la loi des retraites ouvrières, conformément aux décisions du Congrès de Nantes ». M. Guist'hau avait dit, dans la séance d'ouverture : « Il y a assez de questions d'écoles. Aujourd'hui, il ne peut plus être question d'obligation ni de liberté. Pourquoi ? Parce que nous ne sommes pas maîtres de la décision et qu'il est inutile de discuter sur ce qui sera fait demain avant de savoir quelle forme sera donnée au nouvel organisme à l'étude... C'est par l'expérience, par la méthode expérimentale seule que nous pourrions faire rendre à la mutualité tous ses bienfaits. Mais pour cela, encore une fois, attachez-vous aux principes, élargissez-les et donnez toute votre préférence aux questions nettement possibles » (*L'Avenir de la Mutualité*, 20 et 27 avril 1907).

(3) Cf. E. Rostand, « Le mouvement social », dans le *Journal des Débats*, 10 avril 1907.

renoncement à son attitude hostile. Quant aux nouveaux adhérents qui pourront lui être attirés par un régime aussi avantageux, il serait illusoire de s'imaginer qu'ils soient déterminés par une autre considération que l'appât des subventions, et que le développement de l'esprit de prévoyance ait une part quelconque dans leur décision.

Ainsi donc, soit qu'il s'en tienne au principe de l'assurance, soit qu'il l'abandonne au profit des mutualistes, le projet de loi français ne fournit aucune solution satisfaisante du problème. Il n'y a pas lieu de s'en étonner : nous avons constaté l'insuffisance de l'association de secours mutuels sur ce point. Cette insuffisance apparaît non seulement dans des pays, comme le nôtre, où un défaut de vigueur organique pourrait faire supposer une circonstance locale et exceptionnelle, mais même dans ceux où l'esprit de prévoyance et d'association est le plus développé : en sorte que l'objet des retraites d'invalidité et de vieillesse peut être considéré comme dépassant, en fait, sinon en théorie, la capacité naturelle et le rôle de la mutualité. Pour pouvoir suffire à cette tâche, il faudrait que celle-ci, dans le domaine qui lui est propre, c'est-à-dire à l'égard de l'élite des travailleurs, adoptât complètement les procédés de l'assurance : or, il est à craindre, nous l'avons vu, qu'une semblable modification ne dépasse démesurément les facultés des catégories qui en seraient l'objet, même réduites à celles dont

nous venons de parler. Vouloir néanmoins, en dépit de ces conditions naturelles, l'introduire dans le système ne peut constituer une solution, mais ajoute au contraire une difficulté de plus à toutes celles que l'on rencontre par ailleurs.

Quant aux catégories qui échappent, et qui échapperont vraisemblablement longtemps encore au champ d'action de la mutualité, nous avons montré, par quelques exemples caractéristiques et dont on pourrait allonger la liste, combien peu le problème de la retraite et de l'invalidité, en ce qui les concerne, trouve sa solution dans l'application du système de l'assurance : ce dernier lui est tellement étranger qu'aussitôt qu'il le rencontre, son fonctionnement devient impossible, et qu'on est contraint de lui substituer celui de la subvention directe par l'Etat, sans contre-partie équivalente dans l'effort de prévoyance des intéressés. Or, par une étrange aberration, le législateur français a précisément recouru à l'assurance à l'égard de ces catégories, pour la laisser de côté dans le domaine de la mutualité où elle s'impose. En agissant de la sorte, il s'est placé doublement en dehors des conditions dictées par les termes du problème à résoudre, et le système qu'il a mis sur pied ne mérite même plus la considération que l'on peut accorder à celui de la loi allemande : alors que ce dernier, tout en constituant une solution, bien imparfaite sans doute, bien insuffisante en même temps que très onéreuse, de la situation, a tout au moins le mérite

de s'être placé en face de celle-ci et d'en avoir aperçu le caractère dominant, le système français n'est qu'une solution théorique d'un problème abstrait et sans correspondance avec les données réelles. Pour avoir voulu faire œuvre scientifique sous prétexte que le procédé employé possède ce caractère, il a méconnu le fondement de toute science qui repose avant tout sur l'analyse de faits positifs et pris dans le domaine de la réalité. Cette analyse, à laquelle les chapitres qui précèdent fournissent des contributions spéciales, nous montre qu'à l'exception d'un nombre très restreint de travailleurs à qui l'assurance mutuelle et libre peut convenir, la grande masse se divise en deux groupes : l'un, constitué par le personnel de la grande industrie, à qui un régime d'assurance obligatoire et spécialement organisé sur des bases techniques peut procurer des retraites satisfaisantes, à la condition de recourir à d'autres procédés pour la période transitoire; l'autre, qui comprend toutes les autres catégories de travailleurs, celles qui appartiennent à la moyenne et à la petite industrie, et d'une façon générale celles dont les salaires sont peu élevés. Pour cette seconde classe, la plus nombreuse, l'assurance doit être résolument laissée de côté, qu'elle soit libre, subventionnée ou obligatoire, et nous devons poursuivre nos investigations pour voir s'il existe quelque solution s'adaptant mieux à cette situation.

---

## CHAPITRE VIII

### La pension complémentaire (1) en Danemark, en Australasie et en Angleterre

#### I. La loi danoise du 9 avril 1891 (2)

Plusieurs projets avaient été examinés par le Parlement danois, tendant, soit à élargir l'assistance en faveur des vieillards nécessiteux, soit à consacrer l'assistance obligatoire, lorsqu'en 1891, il eut à examiner celui, déposé par le gouvernement, qui consistait à accorder à toute personne âgée de 60 ans et présentant certaines conditions de moralité, les secours de l'assistance en supprimant en sa faveur les déchéances résultant de celle-ci. Ces conditions consistaient à n'avoir commis aucune action infamante et à n'avoir pas profité antérieurement des secours d'assistance, ou encore à faire partie depuis dix ans au moins d'une caisse de secours approuvée contre la maladie. Ce système, qui constituait une simple extension de l'assistance, ne

---

(1) Cette dénomination, qui n'a pas encore été employée, nous paraît correspondre assez exactement et commodément au système dont il s'agit ici.

(2) Les renseignements qui suivent sont empruntés à l'étude de M. Jensen, sénateur et avocat à la Cour suprême de Copenhague, sur « les retraites pour la vieillesse en Danemark », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. VII, p. 1896, et au rapport de M. Cordt Trap, membre du conseil d'assurance ouvrière du Danemark, au Congrès de Vienne en 1903.

répondait pas aux vues de la majorité, qui voulait faire œuvre d'assurance sociale, et non d'assistance. Un premier projet, consistant dans l'assurance obligatoire de tous les citoyens, donnant droit à une pension fixe et sans condition de moralité, ne reçut aucune suite. Les modérés de gauche et les membres de la droite, estimant préférable de consacrer ce résultat par une loi spéciale et indépendante de celle de l'assistance, déposèrent, le 9 mars 1891, un projet qui reçut l'assentiment du gouvernement et devint la loi du 9 avril 1891, sous le titre de « Loi de pensions de retraite pour la vieillesse qui en est digne et ne ressortit pas à l'assistance publique ».

Comme son titre l'indique, cette loi exige de la part du pensionné des conditions de moralité qui sont les suivantes : 1° N'avoir pas encouru de condamnation pour action infamante, à moins de réhabilitation. Cette condition ne suppose pas une vie irréprochable, et la constatation d'un vice, tel que l'ivrognerie, ne suffira pas à écarter l'ayant droit, à moins qu'il ne soit la cause directe de l'indigence. L'indignité résulte d'un acte flétri par l'opinion et est constatée par une décision judiciaire. — 2° Avoir un domicile fixe dans le pays depuis les dix dernières années. — 3° N'avoir pas eu recours, pendant ce même délai, à l'assistance publique et n'avoir pas été puni pour vagabondage ou mendicité. Toutefois, depuis la loi du 23 mai 1902, les secours en cas de maladie, comprenant les soins médicaux

et pharmaceutiques, traitement d'hospitalisation, etc., n'enlèvent pas le droit à la pension. La limite fixée à la condition de l'effort personnel tient compte des charges plus considérables qui peuvent peser sur l'individu pendant sa jeunesse et son âge mûr. — 4° Absence d'appauvrissement volontaire. Un exemple d'espèce montre la portée exacte qu'on reconnaît à cette condition : un père de famille qui cède ses terres à son fils moyennant une rente viagère ne perd pas ses droits à la pension lorsqu'il cesse de réclamer les arrérages que l'état de fortune de son fils ne permet pas de payer. — 5° Incapacité de subvenir à ses propres besoins. La réalisation de cette condition est envisagée comme une question de fait : elle ne suppose ni l'invalidité absolue, ni l'indigence absolue, mais seulement l'infériorité des ressources par rapport aux besoins. C'est ainsi que, suivant les instructions du ministère de l'intérieur, les parents qui vivent chez leurs enfants et sont entretenus par eux en les aidant eux-mêmes de leur propre travail, n'ont pas droit à la pension tant que les enfants n'en réclament pas ou consentent à les conserver dans ces conditions. Ce point constitue une différence importante avec l'assistance, qui n'intervient qu'en l'absence complète de toute ressource ; en vertu de la loi du 23 mai 1902, les recettes provenant de secours privés ou de pensions n'entrent en compte que lorsqu'elles excèdent 100 kronen, et la ville de Copenhague a décidé que les revenus provenant de l'épargne

ne seraient comptés dans le calcul de la pension que pour moitié. On a reproché à ce système de pousser au relâchement des obligations morales en donnant un intérêt à l'abandon des vieux parents ou des vieux domestiques, puisque ceux-ci ne reçoivent pas de pensions tant qu'ils sont entretenus : mais on peut répondre que l'abandon n'ayant pas pour effet dans ce cas de laisser sans ressource ceux qui en sont l'objet, l'acte ne saurait être qualifié d'immoral, et n'implique aucun relâchement de l'affection.

La pension doit suffire à l'entretien du titulaire et de sa famille, ainsi qu'aux soins rendus nécessaires par la maladie : son montant dépend donc des ressources de celui-ci ; elle peut consister en argent ou en nature, sans que l'ayant droit puisse être contraint à l'hospitalisation. Elle diffère cependant essentiellement des secours de l'assistance, par son montant d'abord, qui doit couvrir les besoins normaux de la vie, tandis que l'assistance se restreint au strict nécessaire. En second lieu, elle est invariable, tant que la situation du titulaire reste la même, que lui-même n'enfreint aucune des conditions imposées, et sans qu'il ait à renouveler sa demande ; elle constitue, à son égard, un véritable droit. Les autres conditions consistent en ce que le postulant soit régnicole et âgé de 60 ans.

Le principal grief qu'on a adressé à ce système est de détruire l'esprit de prévoyance en supprimant tout intérêt à continuer de travailler au delà de l'âge fixé, et même à se constituer une

épargne en vue de ses vieux jours. Cependant, si l'on admet qu'à partir de 60 ans le travailleur est incapable de subvenir à ses besoins par son propre travail, on peut considérer comme négligeable celui qu'il fournirait à partir de cet âge, et comme établi par hypothèse son droit au repos. D'autre part, l'appât de la retraite peut bien détourner de la prévoyance le travailleur incapable de produire une épargne égale ou supérieure à celle que la loi lui accorde : mais comment supposer qu'il inspire un tel calcul à celui qui peut se constituer une situation plus élevée et lui permettant une existence plus large? Toutes les extensions de l'assistance publique, en Angleterre notamment, n'ont jamais empêché l'élite intellectuelle et morale des travailleurs, qui seule compte lorsqu'on parle de prévoyance individuelle, de développer sa situation et d'élever son niveau. Quant aux autres, on ne saurait leur enlever une vertu sociale qu'ils ne possèdent pas, non plus, nous l'avons vu, qu'un système d'encouragements ne peut la leur inculquer.

Les pensions, d'après la loi danoise, sont servies par les communes où les ayants droit ont leur résidence ; la moitié des dépenses leur sont remboursées par l'Etat (1). L'examen de la

---

(1) Le concours de l'Etat était limité à 2 millions de couronnes par la loi de 1891. Cette limitation a été reconnue impraticable, et la loi du 7 avril 1899 l'a supprimée. La part de l'Etat était en 1902 de 3,031,705 kronen, soit la moitié de la dépense totale.

demande appartient à l'administration communale, qui décide de son admission et de son montant, sauf recours à l'administration supérieure. A Copenhague, cependant, ces fonctions sont remplies par un fonctionnaire nommé par le gouvernement. Pendant cet examen, la pension est servie provisoirement, quitte à être considérée comme secours d'assistance si la demande est rejetée. Cette charge qui incombe aux communes a pour effet de prévenir une facilité excessive dans l'attribution des pensions. On pourrait craindre l'abus inverse, consistant dans une parcimonie injustifiée, comme on l'a soutenu. La progression ascendante du nombre des pensionnés et du taux de leurs pensions semble bien prouver le contraire : de 1892 à 1902, le nombre des titulaires est passé de 30,957 à 44,015, représentant 22 0/0 environ de la population âgée de plus de 60 ans, et celui des pensionnés, y compris les membres de la famille, est passé de 43,826 à 62,808 ; quant au taux moyen des pensions par titulaire, il est monté progressivement de 82,63 à 135,12 kronen (114 fr. 77 à 187 fr. 68). Cette charge ne paraît pas peser d'un poids très lourd sur les communes, puisque les dépenses de l'assistance publique, qui augmentaient jusqu'en 1891, ont diminué depuis cette date dans une proportion représentant exactement la part des communes dans les dépenses relatives aux pensions.

Ajoutons, pour être juste, que les communes ne seraient pas très favorables à ce système, et

qu'une commission a été instituée par la loi du 27 mars 1903 en vue de l'étude de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. Les critiques dont ce système est l'objet en Danemark portent du reste principalement sur ce fait que les autorités municipales sont chargées de délivrer les pensions, ce qui a pour résultat d'accentuer la tendance à augmenter les charges plutôt que de prêter à l'abus inverse (1).

## II. *Lois néo-zélandaise et australiennes* (2)

Aucune loi fédérale sur les pensions de retraite n'existe encore en Australie ; tous les Etats ont mis le sujet à l'étude depuis une dizaine d'années ; quelques-uns ont établi des législations particulières. Celles-ci consacrent toutes le même système et se rapportent au type défini pour la première fois, après la loi danoise, par celle de la Nouvelle-Zélande en date du 1<sup>er</sup> novembre 1898, modifiée par les lois des 18 octobre 1900 et 29 juillet 1905.

Cette loi accorde des pensions à tous les vieillards, âgés de 65 ans au moins, sans contribution de leur part, lorsqu'ils réunissent les conditions suivantes : 1<sup>o</sup> Résidence depuis vingt-

---

(1) *Old Age Pensions*, 1903, p. 75.

(2) Cf. J. A. Cockburn, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905. — A. Métin, *Législation ouvrière et sociale en Australie et Nouvelle-Zélande*, 1901. — Turquan, « Les retraites ouvrières », dans les *Questions pratiques*, 1901, p. 215. — *Annales du Musée social*, 1902, p. 352. — *Questions pratiques*, 1902, p. 316-317. — *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1907, p. 755.

cinq ans sans interruptions dépassant une durée de deux ans au total ; les étrangers naturalisés depuis moins de cinq ans (1) et les Asiatiques n'y ont pas droit ; — 2° N'avoir pas passé plus de quatre mois en prison, au cours des douze dernières années, du chef d'un délit punissable de douze mois de prison et de nature à déshonorer dans l'estime publique, soit que la peine ait été subie en une fois ou à quatre occasions ; n'avoir pas été condamné, au cours des vingt-cinq dernières années, à la peine de l'emprisonnement, pour crime infamant pour une durée égale ou supérieure à cinq années ; — 3° Avoir toujours rempli ses devoirs vis-à-vis de ses enfants et de son conjoint, et n'avoir pas abandonné ce dernier pendant plus de six mois ; — 4° Bonnes vie et mœurs, existence sobre et respectable depuis cinq ans ; — 5° Revenus inférieurs à 60 £ par an (1,500 fr.) (2) ou fortune en capital inférieure à 270 £ (6,750 fr.). On établit à cet effet la valeur nette des biens de l'intéressé, déduction faite des charges et droits réels, et en outre d'une somme de 50 livres ; si le requérant habite, d'une façon permanente, un héritage lui appartenant et ne produisant aucun revenu, on déduit en outre la somme de 150 £. Pour calculer le revenu, on déduit celui qui

(1) Cette durée, en ce qui concerne les naturalisés, a été réduite à une année par un Act du 18 octobre 1900 ; cette même loi porte à quatre années la durée totale que les absences du titulaire ne doivent pas dépasser.

(2) Ce taux a été ainsi fixé par la loi de 1903 ; il était antérieurement de 52 liv. (1,300 fr.).

provient du capital évalué, mais on y comprend l'entretien et le logement dont bénéficie l'intéressé, à raison de 26 £ au plus par an ; lorsqu'il s'agit de deux conjoints, le revenu de chacun est la moitié du revenu total de tous les deux. Les allocations de maladie ou de funérailles des sociétés de secours mutuels ne sont pas comprises dans ces chiffres ; — 6° Absence d'appauvrissement volontaire.

Le montant de la pension, fixé à 18 £ (450 fr.) par an par la loi de 1898, a été élevé à 26 £ (800 fr.) par celle de 1905, pour tous les bénéficiaires qui ne possèdent pas des revenus supérieurs à 34 £ (850 fr.) ou un capital supérieur à 50 £ (2,500 fr.) ; pour tous ceux dont les revenus ou le capital sont compris entre ces chiffres et les maxima indiqués plus haut, le taux de la pension diminue de 1 £ (25 fr.) par livre de revenus ou par 10 £ de capital (1) dépassant le minimum. Les fonctionnaires chargés du service des pensions (*deputy registrar*) sont nommés par le gouverneur. Un directeur, fonctionnant sous le contrôle du Trésor, centralise leurs opérations. Toute demande de pension est enregistrée par le *deputy registrar* sur un registre spécial, puis transmise à un magistrat salarié du district qui l'examine, en audience publique et l'impétrant entendu ; ce dernier peut être dispensé de la comparution en raison d'in-

---

(1) D'après la loi de 1898, la réduction était de 1 livre par 50 livres de capital.

firmités ou d'autre cause valable justifiant sa demande. Aucune demande ne peut être reçue si les preuves apportées par l'intéressé ne sont pas corroborées sur les points essentiels. Le magistrat peut admettre la demande, ou la modifier, ou l'ajourner pour supplément d'enquête ; il doit, en la rejetant, spécifier par écrit tous les faits qu'il a considérés soit comme prouvés, soit comme controuvés. S'il l'admet, il fixe le montant de la pension, puis notifie sa décision au *deputy registrar*, qui délivre au bénéficiaire un certificat et l'inscrit sur un registre spécial. Pour les années suivantes, le titulaire doit adresser au *registrar* un état de ses revenus pendant l'année précédente, que le juge du district examine et vérifie suivant la procédure de l'examen de la demande originaire. Le *registrar*, après inscription sur le registre, transmet le certificat au maître de poste de la localité où le paiement doit être effectué ; ce dernier le remet au titulaire en échange du certificat périmé. Le bureau des mandats-poste où doivent être payés les arrérages peut être changé sur la demande du pensionné. Lorsque l'intérêt de celui-ci l'exige, le paiement des arrérages peut être ordonné au nom d'un membre du clergé, d'un juge ou de toute personne honorable. Le maître de poste a le droit d'exiger la preuve de l'identité de celui qui se présente pour toucher les arrérages ; mais il peut se contenter de la présentation du certificat.

Les frais d'hospitalisation sont déduits du

montant de la pension. En cas de décès du titulaire, l'arrérage en cours et ceux échus, s'ils n'ont pas été payés, sont employés aux frais de funérailles. Toute tentative de fraude, en vue d'obtenir indûment le bénéfice de la pension, est punie d'un emprisonnement de six mois au plus, avec ou sans travail forcé, auquel une amende peut être ajoutée. Si le titulaire est condamné pour ivresse ou pour délit passible d'un emprisonnement d'au moins un mois et de nature à lui enlever l'estime publique, le tribunal peut lui retirer le bénéfice de tout ou partie de l'annuité à échoir, ou même annuler son certificat ; s'il gaspille sa fortune, compromet sa santé ou le bien-être de sa famille, son certificat peut être annulé par décision judiciaire ; cette annulation doit être prononcée dans le cas où, à la suite d'une condamnation, le titulaire est convaincu d'ivresse habituelle.

La loi a commencé à fonctionner le 1<sup>er</sup> novembre 1898 ; cinq mois après, le nombre des retraités était de 7,487, recevant une pension moyenne de 17 £ 2 sh. par tête ; le 31 mars 1900, 11,285 retraités, sur une population de 20,679 vieillards au-dessus de 65 ans, recevaient une pension moyenne de 17 £ 3 sh. 4 d. ; l'année suivante, le taux moyen de la pension s'abaissait à 15 £ 18 sh. 1 d. pour 12,405 pensionnés ; ce dernier nombre était de 12,776 en 1902, et le montant moyen des pensions de 16 £ 4 sh. La dépense annuelle s'élevait à 207,468 £ (5,186,700 fr.), relativement aux pensions, et

les frais d'administration à 2,534 £ 14 sh. (63,367 fr. 50), pour une population totale de 754,000 habitants. En 1907, le nombre des pensionnés était de 13,257, représentant 32 0/0 de la population européenne de 65 ans; le coût total était de 314,184 £ (7,854,600 fr.), donnant une moyenne de 24 £ 3 sh. par pension. La dépense totale pour 1908 est estimée à 335,000 £ (8,375,000 fr.) (1). Ces chiffres montrent que la grande majorité des pensions atteignent le taux maximum, et qu'un petit nombre seulement ont pour objet un complément de ressources; le plus grand nombre des demandes se produisent dans les centres ouvriers, et principalement dans les districts miniers. Ils montrent aussi que la charge résultant de ce système ne dépasse pas les ressources normales d'un pays prospère, tout en réalisant le maximum d'efficacité.

D'un autre côté, en dépit des abus inévitables d'un système qui admet un certain arbitraire, et que ses adversaires relèvent soigneusement (2), il ne semble pas qu'ils atteignent des proportions telles qu'elles conduisent à le faire rejeter. Le rapport de 1900 dit notamment : « Le nombre des bénéficiaires qui ont reçu des pensions abusivement est relativement faible. La preuve du caractère méritant des vieillards pensionnés, d'une façon générale, ressort de ce fait que sur

---

(1) *Labour Gazette*, février 1908, p. 38.

(2) Fr. Millar, *Old Age Pensions*, 1903, p. 171 et suiv.

6,178 demandes de certificats de pensions durant la seconde année, 13 seulement ont été rejetées par le motif que les conditions de moralité n'étaient pas remplies » (1).

La loi du 27 décembre 1900 de l'Etat de Victoria distingue les indigents méritants, ayant une résidence de vingt ans dans l'Etat, n'ayant pas encouru d'emprisonnement de cinq ans durant les vingt-cinq dernières années, ni de quatre mois durant les douze dernières années, n'ayant pas abandonné leur conjoint ni cessé de pourvoir à l'entretien de leur famille, de ceux auxquels s'applique l'assistance et qui sont recueillis dans les dépôts ; les premiers reçoivent de l'Etat des pensions de 8 shillings par semaine (10 fr.), à partir de 65 ans. La même pension est accordée, à tout âge, en cas d'invalidité occasionnée par le travail dans les mines ou dans une profession dangereuse ou insalubre.

Le nombre des vieillards, en 1897, était de 42,602, pour une population de 1,176,248 habitants. Au mois de juin 1901, la dépense s'élevait à 364,000 livres, et l'on estimait qu'elle s'élèverait à 500,000 livres si la proportion des bénéficiaires atteignait le même taux qu'en Nouvelle-Zélande. Au mois de septembre de la même année, elle atteignait cependant la proportion élevée de 38 0/0 des vieillards âgés de 65 ans, avec un total de 17,351 pensions ; le nombre des demandes rejetées n'avait été que de 343 (2).

---

(1) Fr. Rogers, *ibid.*, p. 69.

(2) *Old Age Pensions*, 1903, p. 226 et suiv.

Depuis cette époque, le nombre des pensions accordées a toujours été en diminuant, grâce à une sévérité plus grande dans les enquêtes d'admission : en 1906, il n'était plus que de 11,452 et la dépense était réduite à 205,000 livres par an (5,125,000 fr.) (1).

Dans la Nouvelle-Galles du Sud, les conditions d'âge et de moralité exigées des pensionnaires sont les mêmes que dans la législation précédente; la durée de résidence imposée est de 25 ans. Le maximum de la pension est de 26 £ par an (650 fr.) au-dessous de 26 £ de revenus, et diminue de 1 £ par livre de revenus au-dessus de ce chiffre. La même pension peut être demandée à 60 ans en cas d'invalidité absolue.

Durant les six premiers mois de l'année 1901, le nombre des pensionnés, pour une population totale de 1,359,943 habitants, fut de 22,692, et la dépense s'éleva à 526,700 livres. En 1906, la moyenne annuelle ne dépassait pas 22,000 bénéficiaires et une dépense de 508,000 livres (12,700,000 fr.) (2).

Ajoutons qu'une commission nommée en 1905 par le gouvernement fédéral australien a déposé son rapport l'année suivante : ce dernier écarte, comme inapplicable à l'Australie, le système allemand, et recommande au contraire l'extension à tout le *Commonwealth* du système pratiqué dans les deux Etats de Victoria et des

(1) *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1907, p. 755.

(2) *Ibid.*

Nouvelles-Galles. Le coût total, y compris les pensions déjà payées dans les Etats où le système fonctionne déjà, serait de 37,500,000 francs (1).

Les conclusions du rapport de cette commission en 1907 ne diffèrent pas de celles qui précèdent. Elle estime que le système appliqué dans les Etats de Victoria et des Nouvelles-Galles devrait être étendu à la Confédération, en raison de ce fait que beaucoup de vieillards méritants ont été exclus du bénéfice de la loi, dans ces Etats, faute de remplir les conditions de séjour prescrites, alors qu'ils résidaient sur le territoire australien depuis de longues années. Tout en repoussant le système de la loi allemande, la commission serait favorable à un système d'encouragement de la prévoyance individuelle, concurremment à celui de la pension complémentaire. Quant à ce dernier, elle ne croit pas qu'il influe en aucune façon sur les habitudes d'épargne de la population : l'appât d'une pension aussi réduite est trop faible pour cela. Les charges qui en résulteraient pour la Confédération pourraient être comblées à l'aide de prélèvements sur les remboursements aux Etats du revenu des douanes et de la régie (2).

### III. *Les projets de lois anglais*

L'adoption en Nouvelle-Zélande du système des pensions de retraite que nous avons exposé,

---

(1) Fuster, *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1906, p. 272-273.

(2) *Bull. du Congrès des accid.*, 1907, p. 755.

provoqua en Angleterre une émotion considérable. La loi en question porte la date du 1<sup>er</sup> novembre 1898 : le 20 du même mois, elle faisait l'objet d'une conférence aux réunions du soir organisées par des membres généreux et éclairés de la bourgeoisie londonnienne en faveur des travailleurs déshérités du quartier misérable de Walworth. Au mois de décembre, le Dr Booth exposa son propre projet (1), à l'une de ces réunions, devant un auditoire où se trouvaient groupés les représentants des Trade-Unions ainsi que les présidents et secrétaires des Trade-Councils de Londres, Bristol, Hull et Leeds, et qui l'adopta à l'unanimité; il fut accueilli avec la même faveur, le 17 janvier, à Newcastle (Northumberland), par les représentants de 37 syndicats, 20 sociétés coopératives, 3 Friendly Societies et 2 Trade-Councils, et cette réunion aboutit à la nomination d'un comité chargé de l'étude de la question; d'autres comités furent nommés dans le même but dans les conférences suivantes qui eurent lieu le 23 février à Leeds, en présence des délégués représentant 76,500 syndiqués du Yorkshire; le 25 du même mois à Manchester, où les délégués des Trade-Councils de 26 villes, de 12 Trade-Unions, de 8 sociétés coopératives et 3 Friendly Societies adoptèrent le projet à l'unanimité; le 11 mars, dans une réu-

---

(1) Ce projet tend à accorder une pension de 5 shillings par semaine à tout citoyen âgé de 65 ans, sans condition. Ce dernier point constitue une différence importante avec le système dont nous nous occupons ici.

nion organisée à Bristol par le Trade-Council et où il fut voté à l'unanimité moins une seule voix; le 14, à Glasgow, dans une réunion des Trade-Councils de Aberdeen, Govan, Greenock, Falkirk, Ayr, Paisley et Glasgow; le 25, à Birmingham, où les délégués représentant 347,550 syndiqués ou mutuellistes des comtés du centre l'adoptèrent à l'unanimité. Dans l'espace de quatre mois, le mouvement en faveur du système proposé s'était donc étendu à la Grande-Bretagne tout entière, et recevait l'appui de personnalités appartenant aux partis politiques et aux confessions religieuses les plus diverses : « Notre mouvement, écrivait le secrétaire du Comité national constitué sur la réunion des onze comités locaux élus, M. Fred. Rogers, notre mouvement se tient en dehors de ce que nous appelons en Angleterre les partis politiques, et il est tout à la fois un mouvement social et un mouvement religieux ». Comme le système Booth, le projet préconisé par le « *National Committee of organised labour for promoting old age pensions for all* » (Comité national des travailleurs organisés pour promouvoir des pensions de vieillesse pour tout le monde), avait pour objet d'allouer une pension de 5 shillings par semaine à tout citoyen âgé de 65 ans, aux frais de l'Etat (1).

La conséquence de ce mouvement d'opinion fut la nomination d'une commission par la

---

(1) Frederic Rogers, *Old Age Pensions*, 1903, p. 36 et suiv. — C. Sansas, « Les pens. de vieill. en Angl. », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XXVIII, p. 587 et suiv.

Chambre des communes, le 24 avril 1899, présidée par M. Chaplin, et dont les conclusions, tendant à écarter les systèmes basés sur les versements de cotisations annuelles des intéressés comme non susceptibles d'application immédiate et contraire aux vœux des travailleurs, étaient visiblement inspirées par les législations dont nous venons de parler : « Nous sommes arrivés à cette conclusion, était-il dit dans le rapport de la commission, que le succès du système danois des pensions de vieillesse d'une part, et d'autre part les résultats satisfaisants des systèmes de pensions établis en Angleterre depuis nombre d'années, prouvent à première vue qu'il est possible de créer un système pratique de pensions de vieillesse en Angleterre ». Celui qu'elle adoptait consistait dans l'allocation d'une pension à tout sujet britannique homme ou femme, âgé de 65 ans, dont le revenu ne dépasserait pas 10 sh. par semaine et qui justifierait : 1° que pendant les vingt dernières années il n'a ni commis de délit entraînant la prison ou la servitude pénale, à moins que cette peine ne pût être facultativement remplacée par l'amende, ni reçu les secours de l'assistance publique autrement que sous forme de secours médicaux ou à titre tout à fait exceptionnel ; 2° qu'il s'est efforcé de tout son pouvoir d'assurer sa propre existence et celle de sa famille, soit en ayant fait partie pendant un certain temps d'une société de secours, soit par l'épargne, l'assurance ou tout autre mode de prévoyance. Le taux de la pension varierait, sui-

vant le coût de la vie dans les diverses localités, entre 5 et 7 shillings par semaine ; chaque pension serait fixée pour trois ans et renouvelée au bout de cette période. L'autorité chargée d'examiner les demandes serait un comité spécial, de six à douze membres, nommé par l'administration locale de l'assistance publique (*Board of Guardians*), parmi ses propres membres, auxquels s'ajouteraient des représentants des autres corps constitués, en laissant la majorité aux premiers ; ce comité doit être du reste indépendant du *Board of Guardians*, et soumis aux règlements de l'autorité locale. Ce projet, on le voit, se rapprochait beaucoup de celui de la précédente commission : il y ajoutait seulement les conditions de moralité. Les dépenses seraient couvertes par les fonds de l'assistance publique, et récupérées pour moitié sur les subventions de l'Etat. Le soin de déterminer le nombre des bénéficiaires et le coût du système fut confié à un comité du ministère du *Local Government Board*, qui publia son rapport au mois de décembre 1900 : suivant ses calculs, le nombre des pensionnés devait être de 655,000 en 1901 pour s'élever à 1,071,000 en 1921 ; la dépense serait aux mêmes dates de 10,300,000 £ (257,500,000 fr.) et 15,650,000 £ (391,250,000 fr.), frais d'administration compris. En fixant l'âge d'admission à 70 ans, la dépense s'abaisserait à 148,750,000 francs et à 238,750,000 francs (1).

---

(1) D. F. Schloss, enquêteur spécial du Board of Trade, *Rapport au Congrès de Vienne*, 1905.

La Chambre des communes, appelée à discuter le projet de la commission, passa à la première lecture en mars 1902, et à la seconde lecture le 22 mai 1903, et le renvoya, après quelques modifications de détail (1), à une nouvelle commission, qui présenta son rapport le 27 juillet suivant. Celui-ci, à la vérité, n'exprimait pas l'espoir que la plupart des pensionnaires des workhouses pussent se suffire avec la pension établie par le projet; il concluait toutefois à l'adoption du projet, sous réserve de modifications dont les principales sont les suivantes. La condition relative au fait de n'avoir pas eu recours à l'assistance ne doit pas exclure les individus qui s'y trouvaient compris au moment du vote de la loi, mais dont l'assistance ne remontait pas à plus de vingt ans avant d'avoir atteint 65 ans. Les cas dans lesquels les secours d'assistance n'enlèvent pas le droit à la pension devaient être prévus par la loi. Il y avait lieu de prévoir les cas de fraude ou de collusion tendant à abaisser le salaire ou le revenu personnel au-dessous du taux donnant droit à la pension. Il fallait empêcher les enfants qui sont à leur aise de se décharger sur l'Etat du soin d'entretenir leurs parents, ainsi qu'il est arrivé souvent en Nouvelle-Zélande et Victoria. Enfin, toute personne remplissant les conditions voulues pour

---

(1) Le montant des revenus au-dessous duquel la pension serait accordée était fixé à 10 shillings pour un célibataire, et à 15 shillings pour un ménage. La part de l'Etat était fixée à 6 livres (150 fr.) par an pour chaque pensionné.

recevoir une pension devait conserver ses droits civils.

En ce qui concerne le choix de l'autorité chargée d'examiner les demandes, la Commission observait : « Il ne paraît ni convenable, ni rationnel de confier à un corps élu le devoir de décider au sujet des mérites d'un grand nombre de leurs électeurs. Dans les colonies où des pensions de vieillesse sont données par l'Etat, le devoir de décider si l'intéressé remplit les conditions nécessaires pour avoir droit à une pension, incombe à des fonctionnaires nommés et payés par l'Etat. Votre Comité estime qu'un système adopté par le Parlement doit veiller à ce que le choix des bénéficiaires soit mis dans les mains de fonctionnaires spéciaux d'une certaine importance. Si les ressources exigées par un système de pension proviennent de l'impôt, une nouvelle raison existe pour refuser d'en confier la gestion à une autorité locale. La tentation de donner des secours en accordant des pensions à la place des secours d'assistance peut conduire à de graves abus. Utiliser l'expérience des *Guardians* de la loi des pauvres dans l'allocation des pensions est une chose. Laisser l'administration entière entre leurs mains en est une autre très différente. Les fonctionnaires doivent être pour parties égales des représentants du Trésor et des autorités locales ».

La Commission estime au reste que le système proposé est celui qui se plie le mieux à la situation. Il permet de procéder progressivement et

par étapes : « Si l'on estime impossible d'obtenir de l'impôt toutes les ressources exigées par le système de pensions organisé par le projet, une sensible réduction de leur montant permettrait encore de secourir beaucoup des sujets les plus nécessiteux. Il suffit pour cela d'élever l'âge d'admission, ou d'abaisser le taux de revenus dont la jouissance enlève le droit à la pension ». Quant au danger qui consisterait à décourager les prévoyants par la pensée que leur épargne les prive de ce droit, la Commission estime qu'on peut y parer « en donnant à ceux qui sont chargés de la concession des pensions une latitude dans la détermination de leur montant, de telle sorte que la pension accordée ne soit pas suffisamment réduite pour priver l'intéressé du fruit de sa propre épargne. En aucun cas, néanmoins, aucune pension ne doit être donnée là où elle n'est pas réellement nécessaire (1).

Le 6 mai 1904, le projet revint devant la Chambre des communes. L'opposition qui se manifesta dans la discussion fut faible et porta surtout sur la difficulté financière, résultant des dépenses élevées que le système exigerait, en regard de la situation provenant de la récente guerre du Transvaal (2). La majorité était favorable, et le passage à une dernière lecture fut

---

(1) D. F. Schloss, *ibid.*

(2) Le message de la reine Victoria de 1901 disait que « le moment n'est pas favorable pour s'occuper de réformes intérieures susceptibles d'entraîner de grandes dépenses » (Sansas, *loc. cit.*).

voté à mains levées. Néanmoins le bill demeura en suspens et devint caduc par la cessation des pouvoirs de la législature (1).

Deux projets, inspirés de ce système, ont été déposés en 1903. L'un d'eux, intitulé *Aged Pensioners Bill*, diffère du précédent en ce que la condition consistant à n'avoir pas reçu les secours d'assistance se réfère aux vingt années précédant l'âge de 65 ans et non plus aux vingt années précédant l'entrée en jouissance. Les Comités chargés du service seraient nommés par moitié par le Trésor et par le bureau des pauvres; quant à celui-ci, son choix porterait pour deux tiers sur ses propres membres, et pour un tiers sur des personnes d'une compétence notoire en matière de travail. Le nombre des membres de ces Comités serait fixé par les autorités locales. Tout postulant convaincu d'avoir frauduleusement réduit le taux réel de ses ressources pour obtenir une pension serait puni d'un emprisonnement de six mois au plus. Les parents du pensionné seraient passibles d'une taxe égale à la somme que coûterait l'entretien de celui-ci s'il recevait le secours d'assistance.

L'autre projet (*Old Age Pensions Bill*), proposait d'allouer une pension de 3 shillings par semaine à tout sujet britannique âgé de 65 ans, résidant dans le Royaume-Uni depuis vingt ans et ne s'étant pas rendu coupable de crime punissable

---

(1) Martin Saint-Léon, « Le probl. des retr. en Angl. », dans le *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1903, p. 693 et suiv.

d'un an d'emprisonnement, dans les cinq années précédant sa demande. Toutes les demandes seraient examinées par l'officier d'état civil du district de la résidence; celui-ci adresserait son rapport au *Superintendent Registrar*, qui déciderait après enquête de l'attribution de la pension; appel de sa décision pourrait être porté soit par le réclamant, soit par le conseil de comté, soit par le Trésor, devant le juge de la Cour du comté. Le paiement de la pension devrait être suspendu tant que son titulaire serait entretenu aux frais de l'État dans un hôpital ou dans un *workhouse*; il pourrait l'être si l'intéressé se rend coupable d'ivrognerie ou d'un délit entraînant une peine d'au moins un mois d'emprisonnement; la suspension ne pourrait excéder deux mois. Pendant ce temps, la moitié de la pension peut être servie aux personnes à la charge du titulaire (1).

Ce dernier projet a été repris, le 13 février 1907, par M. Lever, avec les modifications suivantes. Afin de faciliter les dispositions financières, l'âge d'entrée en jouissance est porté à 75 ans la première année d'application, à 70 ans la deuxième année, et à 65 ans la troisième. Les conditions de moralité donnant droit à la pension consistent à ne pas se rendre coupable des faits qui entraînent la déchéance d'une pension acquise : toute condamnation à la prison avec travaux forcés pour plus de six mois fait perdre

---

(1) Schloss, *op. cit.*

le droit à celle-ci ; ce droit peut être suspendu pour douze mois au plus si le titulaire est convaincu d'ivrognerie ou d'un délit punissable de moins d'un mois de prison ; dans ce cas, le tribunal peut décider que les arrérages seront payés à ses parents. Le paiement est également suspendu pendant la durée du séjour dans un asile, hôpital, maison de réforme contre l'ivrognerie, *workhouse*, prison ; dans ce cas, une décision du *Local government board* peut mettre tout ou partie de la pension à la disposition de l'administration intéressée. Le *registrar*, ou officier d'état civil du district, après inscription de la demande sur un registre spécial, fait une enquête à son sujet. Il en adresse le dossier au *registrar* chef de service, qui décide de l'admission. Appel de sa décision peut être porté dans les trois mois par le Conseil de comté, par le Trésor ou par le juge de la Cour de comté représentant le postulant. Les charges résultant de la loi sont supportées pour les neuf dixièmes par l'Etat et pour un dixième par les budgets de comtés. Ces derniers recevront, en cas de besoin, le produit de taxes locales.

La Chambre des communes s'est prononcée le 10 mai 1907 sur ce bill, et l'a voté en deuxième lecture, malgré la proposition qui fut faite de surseoir jusqu'à ce que le pays ait fait connaître son avis, par crainte d'une élévation excessive des tarifs. M. Lloyd George, ministre du commerce, déclara toutefois que la distinction entre les vieillards méritants et non méritants devait

réduire considérablement le montant de la dépense.

Le système que consacrent les divers projets législatifs que nous venons d'analyser différensiblement, on le voit, de celui que préconisait M. Charles Booth et qu'il avait fait acclamer dans les réunions ouvrières en 1899; alors que ce dernier était général et n'imposait aucune autre condition que l'âge et la nationalité, ceux-là restreignaient le bénéfice de la pension aux individus remplissant certaines conditions de moralité, et se rapprochaient sur ce point des législations danoise et australienne. Les difficultés du système de la pension universelle, qui ne consistent pas seulement dans une différence énorme dans le chiffre des dépenses, frappaient moins les classes ouvrières que les législateurs. Aussi l'opinion de celles-là lui resta-t-elle fidèle. Le Congrès des trade-unions de Plymouth, au mois de septembre 1899, se prononçait dans le même sens (1). Il en fut de même à Swansea en 1901. Les délégués anglais au Congrès international des mineurs, tenu à Londres la même année, proposaient le même système (2). Les délégués des sociétés coopératives eux-mêmes, bien que représentant des tendances plus modé-

---

(1) La résolution votée fut la suivante : « Aucun système de pensions de vieillesse ne peut être satisfaisant pour la masse des travailleurs s'il établit les pensions en considération de la prévoyance et en négligeant l'incapacité où se trouve une grande partie de pauvres laborieux et méritants de prévoir pour l'avenir » (Rogers, *op. cit.*, p. 42).

(2) *Annales du Musée social*, août 1901.

rées et plus conservatrices que celles des milieux trade-unionistes, exprimèrent la même opinion à leur Congrès de Middlesborough en 1902 (1). A chacun de leurs Congrès ultérieurs, les délégués des trade-unions rééditèrent le même vœu en faveur d'un système de pensions s'appliquant à tout citoyen âgé de 60 ans et alimentées entièrement par l'impôt. Celui de 1906, à Liverpool, adopta à l'unanimité une motion de M. Barnes, député, en ce sens. Au dernier Congrès, tenu à Bath, le 6 septembre 1907, une résolution votée contenait un blâme à l'adresse du gouvernement pour n'avoir pas encore réalisé la réforme, et l'invitait à prendre les mesures nécessaires pour servir une pension de 3 shillings au moins à toute personne âgée de 60 ans et plus. Quant aux ressources nécessaires, le président du Congrès, dans son discours d'ouverture, déclarait que leur réalisation ne concernait pas le Congrès, mais le chancelier de l'Echiquier seul, et d'autres orateurs réclamèrent l'impôt sur le revenu pour se les procurer (2).

Les déclarations récentes du gouvernement, à la Chambre des communes ou au dehors, semblent s'inspirer de cette manière de voir. Une motion présentée par M. O'Grady, député ouvrier, le 14 mars 1906, invitant le gouvernement à présenter une proposition en ce sens, fut

---

(1) Le vœu émis « déclare l'urgente nécessité pour le Parlement d'établir des pensions de vieillesse pour chaque citoyen, homme et femme » (Rogers, *op. cit.*, p. 45).

(2) *Journal des Débats*, 7 et 8 septembre 1907.

votée à l'unanimité après une déclaration de M. Asquith, chancelier de l'Échiquier, acceptant le principe et réservant seulement la question financière. Le 13 février 1907, le même ministre, répondant à une question de M. Barnes, répondait que son ambition était de voir aboutir le projet et qu'il espérait voir les difficultés financières écartées grâce à des économies sur le budget et à un remaniement du système fiscal. Le 18 avril, dans son discours relatif au budget, il annonçait le prochain dépôt d'un bill sur les retraites ouvrières, et la création d'un fonds de 2,250,000 livres (56,250,000 fr.) dans ce but : les moyens financiers propres à constituer les ressources nécessaires seraient la création de taxes sur les boissons, sur les automobiles et les dépenses de luxe, l'accroissement des droits sur les grosses successions et l'aggravation des impôts progressifs. Toutefois l'adhésion du gouvernement aux propositions socialistes ne porte que sur le principe de la réforme, et non sur son mode d'exécution. Dans un discours prononcé à Lancaster le 15 janvier 1908, M. Asquith a annoncé le dépôt prochain par le gouvernement d'un projet de loi dont les lignes principales sont les suivantes : l'âge d'entrée en jouissance sera fixé, suivant les moyens financiers, entre 65 et 70 ans ; le montant des pensions sera de 5 sh. par semaine ; le droit à la pension impliquera des conditions de besoin et de moralité ; l'affectation prévue au budget de cette année sera de 8 millions de liv. st. (200 millions de francs). Or

ce projet a été critiqué par les membres du *Labour Party*, qui déclarent ne pas vouloir accepter un projet tenant compte des ressources et laissant une partie des retraites à la charge des ouvriers (1).

Mieux que des discussions théoriques, cette attitude de ceux qui ont, dans ce pays, la responsabilité de l'application d'un système de retraites, montre l'impraticabilité des revendications ouvrières et du principe préconisé par M. Ch. Booth. Le nombre des vieillards, âgés de 65 ans et plus était en 1901, dans le Royaume-Uni, de 2 millions 16,000 : en donnant à chacun une pension de 5 shillings, le coût de la loi reviendrait à 25 millions de livres sterling par an (625 millions de francs), pour arriver à 40 millions de livres (1 milliard de francs) en 1941 (2). Tout en étant assez élevée, nous avons vu que la dépense nécessitée par le système de la pension complémentaire sous condition de moralité, arrivait à un chiffre bien inférieur : 10 millions 275,000 livres en 1901 (257,500,000 francs), 12,690,000 livres en 1911 (317,250,000 francs) et 15,650,000 livres en 1921 (391,250,000 francs). La différence est d'environ les deux tiers (3).

---

(1) *La Semaine*, 9 février 1908. — V. les journaux à cette date. Le projet déposé par M. Asquith, au mois de mai, ne diffère guère de celui qui vient d'être indiqué (V. *La Semaine* du 24 mai).

(2) Ces chiffres s'appliquent à l'ensemble du Royaume-Uni : restreints à l'Angleterre et au pays de Galles, ils seraient respectivement de 20 et 36 millions de livres.

(3) M. Saint-Léon, *loc. cit.*, p. 683 et suiv. — *Revue philanthropique*, 15 mai 1906, p. 96. — *L'Arqus*, 7 octobre 1906. —

La question financière, tout importante qu'elle soit, n'est pas la seule. Elle n'est même pas peut-être la principale : car, s'il était démontré que le système le plus coûteux fût le plus satisfaisant par rapport à son objet, une saine logique conduirait à l'admettre; on ne peut songer à atteindre un but quelconque sans prendre les moyens appropriés pour cela. Parmi les reproches qu'on adresse au système de la retraite pour tous, les principaux sont les suivants (1) : 1° Il ruinerait la prévoyance, en supprimant l'un de ses plus forts stimulants, et produirait les plus désastreux effets relativement aux sociétés ouvrières ou patronales de prévoyance. — 2° En s'ajoutant aux salaires, il profiterait surtout aux employeurs, et permettrait aux pensionnés de concurrencer les autres travailleurs grâce à des salaires restreints. — 3° La limite de 65 ans ne pourrait être maintenue, non plus que celle du chiffre des pensions : l'agitation populaire conduirait bientôt à abaisser la première et à élever la seconde. — 4° Le bénéficiaire peut dissiper sa pension le jour même où il en reçoit le montant et retombera ensuite à la charge de la loi des pauvres. Ce système, loin de diminuer les dépenses d'assistance, les augmenterait plutôt en supprimant l'effort de prévoyance.

Ces griefs sont de valeur très inégale. Celui

---

*Old Age Pensions, a collection of short papers*, 1903, p. 9 et 20.  
— F. Rogers, *op. cit.*, p. 102.

(1) *Old Age Pensions*, p. 9 et suiv. — Fréd. Millar, *op. cit.*, p. 158 et suiv.

qui a en vue la conservation de l'esprit de prévoyance contient, nous l'avons vu ailleurs, une part de vérité : l'incertitude du lendemain, dans une certaine mesure, est le stimulant qui pousse au travail la grande majorité des individus (1). Toutefois l'attrait d'une pension hebdomadaire de 5 shillings (6 fr. 25) ne peut s'exercer que sur ceux dont l'épargne personnelle est incapable d'atteindre ou de dépasser bien sensiblement ce chiffre : elle ne peut avoir aucune action sur cette élite de la classe ouvrière, clientèle des trade-unions et des friendly societies, qui arrive par ses propres efforts à l'aisance et qui dédaignerait un tel secours. Il ne faut pas l'oublier : ces associations se recrutent par une sélection naturelle; celles qui sont prospères ne groupent pas, et n'ont aucun intérêt à comprendre la masse des travailleurs moins capables (2). Il ne faut pas non plus perdre de vue

(1) M. Ch. Booth répond à cette objection que si le travailleur n'épargne pas en vue de la vieillesse, c'est qu'il ne pense pas l'atteindre : lorsqu'on l'interroge à ce sujet, il répond qu'il mourra avant; mais la certitude de recevoir une pension qui lui permette de vivre supprimerait cette insouciance et encouragerait son esprit de prévoyance (Booth, *Verbatim report of the Birmingham Conference*, 1899, p. 6). Ce n'est pas l'incertitude des moyens d'existence qui crée l'imprévoyance, mais son excès : l'individu qui se sent écrasé dans la lutte pour la vie et qui sent son impuissance à s'assurer contre ses risques, est évidemment incapable de prévoyance. Mais d'autre part on ne voit pas comment l'absence d'incertitude pourrait pousser à la prévoyance, ou plutôt on ne voit que trop bien qu'à l'exception de quelques âmes d'élite, la grande masse serait, grâce à elle, détournée de tout effort.

(2) V. de Rousiers, *Le trade-unionisme en Angleterre*, p. 39 et suiv.

que l'organisation de retraites porte sur un autre terrain que la prévoyance individuelle qui, nous l'avons vu, ne s'exerce qu'exceptionnellement en matière de retraites : par suite, elle ne saurait faire aucun tort à une prévoyance dont l'application est purement théorique et ne se rencontre pas dans la réalité.

Les observations qui précèdent répondent aussi bien au reproche semblable qui a été adressé au projet parlementaire de n'encourager la prévoyance que jusqu'à 2 sh. 6 d. de revenu, puisque celui qui s'est assuré ce revenu recevra autant que celui qui a pu gagner 3 shillings. Ce résultat n'est guère à craindre qu'à l'égard des individus compris dans cette limite : il est invraisemblable à l'égard de ceux dont la prévoyance a pu être féconde et leur assurer un revenu plus élevé qui leur procure une réelle aisance.

La crainte de la concurrence qui en résulterait pour la main-d'œuvre est encore moins redoutable que la précédente. S'il est une circonstance où cette concurrence puisse se manifester, c'est lorsque certains travailleurs sont obligés, pour vivre, d'accepter des salaires minimes. Or, l'effet des pensions serait au contraire d'éloigner de l'atelier un certain nombre d'ouvriers âgés et de les remplacer par des ouvriers plus jeunes. L'argument ne serait fondé que s'il pouvait s'appliquer à des travailleurs dans la force de l'âge, que le bénéfice d'une pension ne dispenserait pas de l'obligation de rechercher une

ressource d'appoint : il est sans portée vis-à-vis des vieillards déjà inoccupés. D'autre part, le rapport de la Commission de 1899 observait avec raison, à l'encontre de cette objection, que le nombre des pensionnés serait trop faible pour affecter le taux des salaires de l'ensemble des travailleurs (1).

On ne peut considérer comme une critique l'amélioration progressive des conditions de la jouissance des retraites. Dans une société dont l'organisation n'est pas entièrement basée sur les principes du socialisme, il n'y a pas à craindre d'excès en ce sens; si des avantages sont accordés par la loi, c'est qu'ils répondent à une situation qui permet normalement de les accorder. Un tel argument vaudrait aussi bien contre toute satisfaction donnée aux revendications même les plus incontestablement légitimes des travailleurs.

En revanche, il ne paraît guère douteux qu'un service de pensions accordées à tous, sans considération pour l'usage qu'ils en font, ne soit pas de nature à diminuer les charges de l'assistance publique. Cette conclusion ne ressort pas forcément de l'augmentation des chiffres qui représentent celles-ci dans les divers pays qui ont organisé des systèmes de retraites, comme en Allemagne, où, dans une ville comme Berlin, la dépense augmente de 92,45 0/0 de 1890 à 1900, tandis que la population n'augmente que de

---

(1) Fr. Rogers, *op. cit.*, p. 21.

19 0/0, ou en Nouvelle-Zélande, où l'augmentation des dépenses a été de 9,4 0/0 entre 1894 et 1897, avant l'introduction des pensions de vieillesse, et de 11,9 0/0 entre 1898 et 1901 (1). Il faudrait démontrer en effet que cette augmentation n'eût pas eu lieu sans la cause qui lui est attribuée : or, nous voyons qu'en Angleterre même, où le nombre relatif des assistés diminue, passant de 36,6 pour 1,000 habitants en 1874 à 23,6 en 1897, la dépense d'assistance n'en augmente pas moins, passant de 6 sh. 8 d. par tête d'habitant à 6 sh. 9 1/2 d. entre ces deux dates ; et cet accroissement, qui serait bien plus fort s'il ne tenait pas compte de l'accroissement simultané de la population, n'est pas dû aux secours d'assistance donnés à domicile, puisque le nombre de ceux qui en reçoivent diminue, passant, par rapport à ceux qui sont hospitalisés, de 4,3 pour un de ces derniers en 1874, à 2,8 en 1897 (2). La raison en est qu'avec les progrès sociaux accomplis en matière d'assistance, sous la pression d'une préoccupation croissante des devoirs de la société en cette matière, les dépenses relatives à cet objet ne peuvent que s'accroître de jour en jour, et que le terme de cette augmentation ne peut guère être prévu ni fixé à l'avance. Ce n'est donc pas l'organisation

---

(1) Fr. Millar, *ibid.*, p. 181, 190.

(2) *Old Age Pensions*, p. 37. — La même conclusion résulte de diverses enquêtes faites en Allemagne, où l'on voit l'augmentation des dépenses coïncider avec une diminution du nombre des assistés (Bellom, *op. cit.*, p. 384 à 392).

de retraites de vieillesse qui pourrait exercer une action bien sensible sur ce point. On ne devrait même pas attendre celle-ci d'un système n'accordant la pension qu'à ceux qui sont capables d'en faire un bon usage et qui, en fait, s'en servent convenablement pour leur entretien : ces pensions en effet ne s'appliquent guère, sauf exception, à l'effectif des assistés, qui se rencontre surtout parmi les imprévoyants et les incapables, tandis que les vieillards méritants qui ne peuvent subvenir par eux-mêmes à leur entretien trouvent souvent des secours autres que ceux de la charité publique (1). L'organisation des pensions ne touche donc généralement pas à celle de l'assistance, et laisse à peu près entières les dépenses de celle-ci (2).

Sur ce point même, néanmoins, ce dernier système possède une supériorité incontestable sur celui de la pension accordée à tous. On ne peut douter que l'objection que nous avons reproduite ci-dessus ne soit fondée en tant

---

(1) D'après une enquête, sur 3,980 vieillards de 60 ans ayant moins de 10 shillings par semaine et ne recevant pas les secours de l'assistance publique, 53,62 0/0 étaient assistés par leurs enfants, leurs amis et connaissances, 37,1 0/0 par leurs patrons, 6,7 0/0 par des sociétés de secours mutuels, etc. (*Old Age Pensions*, p. 7). Tel est aussi l'avis de la Commission du gouvernement fédéral australien, exprimé dans son rapport de 1907 (*Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1907, p. 755).

(2) L'exemple suivant montre cette conséquence. Une famille de cinq enfants, en Nouvelle-Zélande, recevait 8 sh. 6 d. par semaine pour son entretien : le père ayant bénéficié d'une pension de vieillesse de 7 shillings, le secours donné aux enfants fut réduit à 3 shillings (Millar, *op. cit.*, p. 180).

qu'elle vise la concession de pensions à des gens qui ne s'en servent pas pour vivre décemment, mais qui la dépensent le jour même de la paye en boissons ou autres excès. Au contraire, dans un système qui prend des garanties sur ce point, ne délivrant les pensions qu'à des individus ayant mené jusqu'alors une vie rangée, et veillant à ce qu'ils n'en mésusent pas, le grief tombe de lui-même. L'importance de l'écart qui existe, dans ce système, entre le nombre des vieillards et celui des bénéficiaires admis, montre que la précaution est effective, et que les non-méritants, à l'exception des abus ou des erreurs toujours possibles dans une œuvre humaine, sont bien laissés de côté : ainsi que nous l'avons vu, en 1907, sur 41,400 Européens âgés de 65 ans, en Nouvelle-Zélande, il y avait 12,597 pensionnés ; sur 2,804 demandes présentées en 1906-1907, 774 ont été rejetées ; d'après le calcul d'évaluation fait en Angleterre, sur 2,016,000 individus âgés de 65 ans en 1901, on n'accordait de pensions qu'à 655,000 d'entre eux, le surplus comprenant 741,000 vieillards ayant plus de 10 shillings de revenu par semaine, 515,000 secourus par l'assistance publique, et 104,700 indignes (1).

En réalité, ces diverses objections effleurent à peine la difficulté inhérente au système de la pension généralisée. La principale, celle qui

---

(1) V. les tableaux publiés par M. Martin Saint-Léon, *op. cit.*, p. 689-690.

doit conduire à la rejeter, et que les autres viennent seulement corroborer, est son défaut d'adaptation aux termes du problème. En somme, ce n'est pas la vieillesse qui crée par elle-même le besoin auquel il s'agit de pourvoir, c'est la perte du salaire ou de l'aptitude à en gagner un. Aucune question ne se pose donc à l'égard d'un individu, quel que soit son âge, qui, par ses propres revenus, par le fruit de sa prévoyance ou par tout autre moyen, peut subvenir convenablement à son entretien. Il n'est donc pas seulement logique, ou juste, ou économique, de réserver le bénéfice des pensions à ceux qui n'ont pas d'autre moyen d'existence, mais cette condition dérive des termes mêmes du problème et est imposée par eux. Seule une conception socialiste et abstraite des rapports des travailleurs à l'égard de la société peut conduire à s'opposer à cette solution, en vertu d'un droit prétendu de créance vis-à-vis de la société qui bénéficie de leur travail. En réalité, pour qui laisse de côté toute préoccupation théorique ou étrangère au sujet, cette solution est la seule admissible.

En second lieu, la question qui se pose lorsqu'on cherche à résoudre le problème des retraites ouvrières, n'est point de savoir quel sera le sort des travailleurs qui, volontairement ou par une imprévoyance excessive et vraiment coupable, ne doivent qu'à eux-mêmes la triste situation où les réduit la vieillesse ; s'il existe un problème sur le sujet qui nous occupe, c'est uniquement en raison de l'impossibilité matérielle

ou même morale où se trouvent, en fait, un très grand nombre de travailleurs de s'assurer par eux-mêmes contre ce risque. C'est parce qu'on a constaté, d'une part, qu'arrivé à un certain âge l'ouvrier ne trouve plus d'emploi qui lui permette de vivre et, d'autre part, qu'une faible minorité seulement de la classe ouvrière se trouve en situation de profiter des institutions d'assurances, et de se mettre ainsi, par elle-même, à l'abri de ce risque, c'est en considération de ce cas que l'on cherche un moyen de suppléer à cette lacune. Quant à ceux qui, par leur paresse ou leur dévergondage, n'ont pas montré qu'ils se rangeaient dans cette catégorie et que la même impossibilité se posait pour eux, ils s'excluent, par hypothèse, des termes du problème. Qu'il soit possible de mener une existence tout entière en dehors de la règle du travail et de la moralité, et néanmoins d'être assuré d'une vieillesse aisée et heureuse aux frais de la société, ne serait pas seulement contraire aux données de la morale et de l'équité : ce résultat constituerait encore une anomalie par rapport à toutes les lois économiques et sociales, et la recherche d'une solution à la situation de cette catégorie serait l'indice d'un cerveau mal équilibré. Ce sont donc encore les termes du problème qui, d'eux-mêmes éliminent celle-ci, et qui restreignent la concession de pensions de retraites aux individus qui ont été dans l'impossibilité de s'en constituer une par leurs propres forces.

La principale difficulté du système de la pension accordée seulement à ceux qui sont dans le besoin indépendamment de toute faute de leur part, réside dans l'application. Il est d'autant moins aisé de s'assurer de la réalisation de ces conditions, que celles-ci se réfèrent à une période de l'existence déjà passée et dont les souvenirs, et à plus forte raison les preuves, sont plus ou moins complètement effacés (1). Les témoignages suivants de la prévoyance ont été proposés par le comité de la Nationale conférence des friendly societies en 1902 : l'adhésion à une friendly society enregistrée, celle à une société enregistrée de maisons ouvrières, celle à une trade-union ayant des fonds de prévoyance, celle à une société coopérative, le dépôt à la caisse d'épargne postale, ou à une caisse d'épargne visée par l'Act de 1863, la propriété d'une maison d'une valeur de 250 £ au plus (2). Ce mode de discrimination de la prévoyance est commode, mais trop insuffisant. L'impossibilité de subvenir à la vieillesse, que nous avons ici en vue, ne concerne pas seulement ceux qui ont fait des tentatives d'assurance

---

(1) C'est en considération de cette difficulté que nombre d'esprits, en Angleterre, étaient hostiles au principe de la pension complémentaire, et que certains députés refusèrent de participer à la nomination de la commission de 1899, qui était chargée de trouver « le meilleur moyen d'améliorer la condition des vieillards pauvres et *méritants*, et de pourvoir aux besoins de ceux qui sont sans secours et infirmes » (Rogers, *op. cit.*, p. 15-16).

(2) *Ibid.*, p. 110-111.

proprement dite. Beaucoup de travailleurs ont eu des charges qui ont absorbé tous leurs gains et les ont empêchés d'épargner : leur dénier le bénéfice de cette situation serait évidemment dénaturer le sens des mots. Peut-on dire, par exemple, qu'un ouvrier, ayant eu une nombreuse famille et ayant employé la totalité de son salaire à élever ses enfants et à leur procurer une bonne éducation, a été imprévoyant et ne mérite pas autant l'aide de la société que s'il avait systématiquement restreint sa famille de façon à diminuer ses dépenses ? D'un autre côté, l'épargne ou l'affiliation à une société de secours n'est pas une preuve certaine d'esprit de prévoyance : l'épargne se rencontre fréquemment parmi les mendiants qui vivent de la charité publique ; le fait d'avoir payé une ou deux cotisations à une société dont on s'est retiré presque aussitôt peut avoir été obtenu par une influence extérieure plus que par le stimulant intérieur de la prévoyance.

La difficulté, sans contredit, est sérieuse. Elle s'accroît, spécialement en Angleterre, du fait qu'une grande irrégularité règne dans l'état civil et qu'il ne serait pas aisé d'obtenir une preuve de l'âge d'individus à qui elle n'est presque jamais réclamée (1). Néanmoins ces écueils ne sont pas infranchissables. Et la meilleure preuve en est dans le fonctionnement même du système, depuis plus de quinze ans en Dane-

---

(1) *La Semaine*, 16 février 1908.

mark, depuis dix ans en Nouvelle-Zélande, et dans l'imitation de leur exemple par d'autres pays. Que ce fonctionnement donne lieu à des abus, à des erreurs et à des mécomptes, il n'y a pas lieu de s'en étonner : nous en verrons le motif dans le prochain chapitre, qui aura pour objet de rechercher quelle est la solution, parmi toutes celles que nous avons examinées, qui répond le mieux aux termes du problème. La réponse à cette question sera décisive et l'emportera sur toutes les objections qu'elle soulèverait par ailleurs.

---

## CHAPITRE IX

### La solution qui répond aux données du problème

---

L'analyse des conditions dans lesquelles se présente la question des retraites ouvrières nous a conduit à rejeter toutes les solutions précédemment examinées, comme ne répondant pas aux exigences de celle-ci : celle de l'initiative privée, la plus satisfaisante en théorie, est d'une application trop exceptionnelle, et c'est précisément son insuffisance manifeste qui soulève la question dont il s'agit ; celle de la liberté encouragée n'atténue ce caractère exceptionnel que dans une mesure insignifiante, et au prix d'une dépense disproportionnée avec les résultats et de véritables injustices ; celle de l'assurance n'est applicable qu'à certaines catégories d'intéressés, mais doit être nécessairement laissée de côté en ce qui concerne la grande masse d'entre eux. Le système de la pension complémentaire, tout en soulevant de nombreuses et graves objections, est encore celui qui correspond le mieux aux besoins en jeu. Nous devons donc examiner jusqu'à quel point la solution qu'il renferme est satisfaisante et nous demander, dans le cas où les lacunes qu'il présente ne pourraient être comblées, si nous pouvons espérer une solution plus complète, ou si ce sont nos exigences qui sont excessives.

Nous n'avons pas à revenir sur la comparaison que nous avons été amené à établir entre ce système et celui de la pension généralisée à tous les vieillards sous la seule condition de l'âge : nous avons vu dans le chapitre précédent que la question des retraites ouvrières ne se pose pas à propos des individus qui ont les ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins, fussent-ils anciens travailleurs et devenus incapables de rester dans leur profession ; elle ne se pose pas davantage à l'égard de ceux dont le besoin est imputable d'une façon certaine à une grave négligence de leur part, et dont l'existence entière a été un élément de désorganisation sociale. A ces deux points de vue, le système de la pension complémentaire sous conditions de moralité est en opposition directe et fondamentale avec celui de la pension universelle et constitue une solution appropriée à la situation ainsi délimitée. Ce dernier apparaît ainsi comme une mesure inspirée de la théorie socialiste ; elle implique une société exempte de vices et dont tous les individus, ayant rempli tous leurs devoirs envers elle, n'ont plus que des droits à faire valoir à son encontre : elle ne tient pas compte des distinctions à faire, sous le rapport de la moralité, entre les éléments de cette société, conformément aux diversités réellement existantes (1). Comme tous les systèmes

(1) M. Ch. Booth répond à ce reproche de la façon suivante : « Je ne méconnais pas que ma proposition est une proposition socialiste, mais c'est là un mot qui n'inspire plus le...

qui ne sont que de purs concepts de l'esprit, celui-ci est en désaccord avec les faits et doit être écarté.

Le système de l'assurance ne répond pas aux mêmes reproches, puisqu'il est basé sur l'effort de prévoyance et sur les contributions des intéressés, et s'il est antiscientifique comme nous l'avons vu, c'est pour d'autres motifs. L'observation des faits fournis par l'expérience ne montre pas un désaccord moins profond entre les besoins qui s'en dégagent et la solution qu'il fournit, ni une infériorité moins sensible à ce point de vue par rapport au système de la pension complémentaire.

Sous le rapport financier, qui doit être envisagé en premier lieu en raison de l'influence profonde qu'il exerce sur la réalisation du principe, ce

---

comme autrefois. Nous sommes un peuple pratique et nous trouvons que certaines formes du socialisme moderne ressemblent singulièrement aux innombrables essais d'amélioration sociale tentés par nos lois. Avec notre organisation, le riche paiera pour le pauvre dans la proportion de ses revenus, mais est-ce que l'inégalité des charges fiscales consistant en ce que le riche paie plus que le pauvre n'est pas la règle invariable? Je paie peut-être dix fois autant d'impôts que mon boulanger qui, à son tour, paie dix fois autant que son ouvrier; mon voisin le millionnaire paie peut-être dix fois autant que moi, est-ce que c'est là de l'inégalité? » (Booth, *Pensions for All in old age*, p. 43-46). Ces observations, très justes et pleines de sens en elles-mêmes, ne s'appliqueraient au sujet dont nous nous occupons ici, et ne constitueraient une justification du système des retraites pour tous, que si ce dernier répondait à un besoin social et devait entraîner un avantage certain pour la collectivité : l'intérêt social est le seul argument valable contre les systèmes théoriques de quelque provenance qu'ils soient.

dernier évite tous les obstacles insurmontables que nous avons rencontrés dans l'application du premier. Celui qui réside dans le conflit entre la nécessité d'adopter le procédé de la capitalisation et l'impossibilité de l'appliquer sous peine de manquer le but poursuivi, ne se pose plus puisqu'il n'y a plus de cotisations à mettre en réserve : dès lors, plus de difficultés relativement aux modes de placement et à leurs conséquences, à l'éventualité de la baisse de l'intérêt, aux besoins des individus compris dans la période transitoire, à l'assiette et au recouvrement des contributions des assurés et des patrons ; le système donne son maximum d'effet, puisqu'il distribue les allocations au fur et à mesure des besoins sans exiger aucune mise en réserve ; entrant de plain-pied dans son fonctionnement normal, le calcul des prévisions est considérablement simplifié et n'est soumis à aucune autre variation qu'à celles qui résultent de l'augmentation de la population ; n'étant comptable vis-à-vis d'aucun assuré des cotisations par lui versées, il possède une souplesse extrême qui lui permet de proportionner chaque année son action aux besoins en jeu ou aux ressources disponibles. Et ces caractères lui permettent de s'adapter beaucoup plus exactement à l'œuvre sociale qui est son objet : laissant les catégories qui bénéficient de hauts salaires et qui sont capables de prévoyance personnelle exercer les moyens dont elles disposent et en recueillir le fruit, il s'applique au contraire à celles pour lesquelles

l'assurance constitue un remède inaccessible ; et il est intéressant de rappeler ici que c'est précisément à un procédé analogue à celui de la subvention complémentaire que recourt le système de l'assurance lorsqu'il se trouve en face de ces dernières catégories.

Pour la même raison, rien ne l'empêche de s'appliquer au cas d'invalidité, qui constitue au contraire une dérogation à l'assurance qui proportionne l'indemnité aux versements effectués par l'assuré. L'omission de ce cas dans la législation danoise et dans le projet anglais constitue une lacune, qui s'explique par l'action des *Friendly Societies* en cette matière, réglementée par la loi du 7 août 1896, et aussi peut-être pour des raisons financières. Néanmoins, elle n'est pas inhérente au système, et la pension accordée au vieillard non infirme peut l'être aussi bien à l'infirme atteint d'incapacité définitive de travail avant d'avoir atteint l'âge de la retraite : la loi du 27 décembre 1900 de l'Etat de Victoria a réalisé en partie cette amélioration, en accordant la pension à tout âge, en cas d'invalidité occasionnée par certaines professions dangereuses. Il faut remarquer sur ce point que les accidents du travail étant régis par des dispositions spéciales et les maladies professionnelles pouvant l'être également par des mesures analogues, les cas d'invalidité que nous visons ici se réduiraient à ceux dont la cause ne rentrerait pas dans l'une des deux catégories précédentes ou serait inhérente au tempérament individuel ; et si l'on en

déduit, conformément aux principes de ce système, les cas provenant de l'intempérance ou de la débauche antérieure, l'augmentation de charges résultant de l'application des pensions complémentaires à l'invalidité se réduirait à bien peu de chose. Quoi qu'il en soit de ce dernier point, il est évident que cette extension à ce risque ne constitue pas un bouleversement général du système comme dans celui de l'assurance.

La même latitude lui permet de s'appliquer, le cas échéant, à tout autre risque ouvrier, et de réaliser ainsi de la façon la plus simple et la plus satisfaisante cette unification des diverses branches de l'assurance ouvrière qui est l'une des préoccupations en même temps que le désespoir des sociologues allemands (1). Elle lui permet de s'étendre, autant que les ressources disponibles le comportent, non seulement à toutes les catégories de travailleurs, mais encore à toute autre classe de la société.

L'argument financier est ici beaucoup moins sérieux que dans le système de l'assurance. Nous ne pouvons guère prendre sur ce point de terme de comparaison avec l'expérience allemande : si les sacrifices demandés à l'Etat doivent atteindre, et même dépasser dans l'avenir le chiffre de 200 millions de marks (250 millions de francs), cet événement est encore lointain, et

---

(1) V. sur ce point notre étude « du système de l'assurance dans l'organisation des retr. ouvr. », dans la *Réforme sociale*,

la contribution de l'Etat ne s'élevait en 1903 qu'à 41 millions de marks ; mais d'autre part nous avons vu que ce résultat, relativement économique, n'est obtenu que grâce à la faiblesse des allocations et des rentes (1). Le projet français voté par la Chambre des députés, qui poursuit un but plus complet, tout en négligeant à peu près complètement l'invalidité, atteint aussi un chiffre notablement plus élevé : d'après les calculs de la commission, l'attribution d'une majoration de 120 francs aux pensions des 832,000 salariés du commerce, de l'industrie et domestiques âgés de plus de 60 ans au début, et des indemnités de décès s'élevant à 7 millions et demi, produirait une charge initiale de 107,300,000 francs ; la même charge s'appliquant aux 822,000 retraités de l'agriculture, augmentée de 4 millions d'indemnités de décès, coûterait 102,600,000 francs ; pour les 300,000 métayers et fermiers, la charge serait de 38 millions, comprenant 2 millions d'indemnités de décès, soit au total une charge de 247,900,000 francs pour l'année de début. Entre la trentième et la trente-cinquième année, la charge annuelle s'élèverait à 362,100,000 francs, pour redescendre à 157,500,000 francs en période constante (2). S'il faut en croire les prévisions calculées par la commission du Sénat chargée d'examiner le projet, ces chiffres devraient être

---

(1) *Supra*, p. 207.

(2) *Septième annexe au rapport de la Commission, Doc. parl.*, n° 2083, p. 396 et suiv.

portés à 282 millions pour la période de début, 545 vers la trente-cinquième année et à 425 en période constante, au bout de 80 ans (1). En admettant que ces évaluations soient critiquables et en considérant celles de la commission de la Chambre comme plus approchées (2), on voit que le coût du système n'en reste pas moins très élevé. Et il ne s'agit ici que de la contribution de l'Etat, sans compter celle qui est demandée aux intéressés et aux patrons.

Si nous comparons cette évaluation à celle du projet de loi anglais, qui s'applique à une population totale supérieure à la nôtre, nous constatons un chiffre assez élevé de 257 millions et demi de francs pour une population de plus de 2,016,000 individus âgés de plus de 65 ans. En Danemark, où le nombre des individus âgés de plus de 60 ans était, vers la même époque (1902), de 200,000 environ, et la population totale de 2 millions et demi d'habitants, le montant des

---

(1) Rapport de M. Cuvinot au Sénat, séance du 13 février 1908.

(2) D'après les évaluations du ministère du travail, basées sur le recensement de 1901, le nombre des majorations serait de 1,054,000, alors que le ministère des finances, se fondant sur la table de mortalité de la Caisse des retraites, portait ce chiffre à 2,200,000 et que M. Guieysse, prenant le recensement de 1896 et doublant le nombre qui en résulte, admettait 1,900,000 bénéficiaires. Suivant ces bases, le montant de la charge de l'Etat relativement aux majorations, devait varier de 126 millions de francs à 272 et 234. D'autre part, d'après les calculs du ministère des finances, la charge devait s'élever, après trente-cinq années, au maximum de 318 millions, et après quatre-vingts années, en période constante, à 182 millions.

dépenses s'élevait à 8,230,000 francs environ. En Nouvelle-Zélande, pour une population totale de 919,000 habitants et de 41,428 vieillards de 65 ans en 1907, la dépense s'élevait à 7,854,600 francs. Dans l'Etat de Victoria, la dépense est de 5 millions, et dans les Nouvelles-Galles, de près de 13 millions de francs pour une population de 1,300,000 habitants environ. En rapportant ces chiffres à la population de la France, on arrive à un maximum de 350 millions (1) environ, encore éloigné de l'estimation précédente du projet français tout en produisant un effet utile plus complet et sans rien demander aux assurés ni aux patrons.

Enfin, le système de la pension complémentaire évite un autre écueil que nous avons signalé et qui provient lui aussi du défaut d'adaptation entre l'assurance et la nature des besoins en jeu : il ne constitue pas une menace indirecte pour la vitalité des sociétés de secours mutuels, puisqu'il ne demande aucune colisation à leurs adhérents, et dès lors, il n'a pas non plus à les incorporer et à intervenir dans leur fonctionnement, au risque d'entraver leur dévelop-

---

(1) Cette proportion résulte des chiffres relatifs aux Nouvelles-Galles, de beaucoup les plus élevés; en adoptant la proportion de la Nouvelle-Zélande la dépense se réduirait à 335 millions; à 245 millions d'après le projet de loi anglais; à 170 d'après la proportion que nous rencontrons en Victoria; et à 125 d'après celle que nous fournit le Danemark. Ce dernier pays ne peut guère servir de terme de comparaison, sa population étant surtout agricole et composée de petits propriétaires.

pement ou de leur accorder des privilèges exorbitants.

Néanmoins, ce système est loin d'être parfait, et nous avons déjà noté plusieurs des griefs qu'il soulève. Parmi ceux-ci, il en est un qui paraît inconnu dans les pays anglo-saxons en raison de son caractère purement théorique et sentimental, mais sur lequel le courant d'opinion qui se manifeste en France chez nombre d'esprits nous oblige à nous arrêter un peu. La plupart des sociologues de ce pays, lorsqu'ils traitent des retraites ouvrières, laissent systématiquement de côté la législation danoise et les organisations qui reposent sur le même principe, sous la considération qu'ils rentrent dans le domaine de l'assistance et, par suite, ne répondent pas au but poursuivi. « Ce n'est pas vers les lois d'assistance, disait M. Vaillant à la Chambre des députés (1), vers les formes vieilles du passé, mais vers les formes nouvelles qui reconnaissent en partie le droit ouvrier, vers les lois d'assurance qu'il faut aller.

« M. F. DUBIEF, *ministre du commerce*. — Très bien !

« M. VAILLANT. — Il faut reconnaître le droit du travailleur d'être assuré, garanti dans son travail, sa vie et sa dignité. Il faut l'enlever à cette situation humiliée dans laquelle il reçoit un don de la bienfaisance ou de l'assistance ». Et cette opinion est partagée par les représen-

(1) Séance du 10 juillet 1905.

tants des partis politiques et des écoles économiques les plus diverses. « Le domaine de l'assurance doit, avec le progrès, empiéter de plus en plus sur le domaine de l'assistance : l'intervention de celle-ci doit consister à subvenir aux infortunes qui, dans l'état actuel de la technique des assurances, ne peuvent être classées au nombre des risques assurables » (1). M. Cheysson consacre la même distinction en proclamant la nécessité de réserver l'assurance aux prévoyants et de laisser les autres à l'assistance (2). « Aux imprévoyants, disait de son côté M. Guieysse, elle [la société] ne doit que l'assistance. C'est ce que la Commission a tenu très nettement à manifester en adoptant deux rapports distincts, l'un sur les retraites, l'autre sur l'assistance obligatoire » (3). Telle est aussi l'opinion de M. Paul Leroy-Beaulieu, qui estime que la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, dont la portée serait, à son sens, équivalente à celle de la loi allemande, devrait suffire et devrait être au moins essayée avant d'aborder une loi d'assurance (4). C'est à cette même loi que l'on prête au Sénat et au gouvernement l'intention de recourir pour échapper aux difficultés d'application du projet voté par la Chambre : il suffirait d'abaisser à 65 ans la

---

(1) M. Bellom, « Des relat. mutuelles de l'assist. et de l'assur. ouv. », dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XXVII.

(2) *Journal des Economistes*, t. XLVII, p. 106.

(3) *Rapport à la Chambre*, 4 juin 1901.

(4) *Economiste français*, 25 novembre et 2 décembre 1905.

limite d'âge donnant droit aux secours qu'elle prévoit, pour faire passer ainsi toute une catégorie de bénéficiaires de la loi d'assurance à celle d'assistance (1).

Les citations qui précèdent montrent à quelles conclusions très divergentes on arrive en partant du même principe : c'est que les mêmes mots prennent parfois, en changeant de bouche, des significations très diverses, et, s'il règne une certaine discordance entre les systèmes, cela tient, semble-t-il, à ce que les idées elles-mêmes ne sont pas exemptes de confusion, et que cette distinction, en apparence si simple et si élémentaire, qu'on établit entre l'assistance et l'assurance, ne correspond pas toujours à une différence d'objets. Leurs caractères spécifiques sont loin d'être aussi nettement perçus par tous, et on a soutenu notamment, en ce qui concerne la loi sur l'assistance aux vieillards, qu'il s'agissait bien d'assurance, et non d'assistance (2).

Il importe avant tout, dans une pareille discussion, d'acquérir une notion bien nette du sens de chacune de ces deux expressions, et du procédé que chacune d'elles représente. Le caractère distinctif qui paraît prédominant dans les esprits est le suivant : « L'assistance éveille l'idée de libéralité ; l'assurance celle d'acquiescement d'une obligation ; l'allocation de l'assistance résulte du bénéfice d'une faveur ; celle de

(1) Charpentier, *Discours à la Chambre*, 14 février 1908.

(2) Mirman, *ibid.*, 5 juillet 1905 ; 2<sup>e</sup> Congrès nat. des retr. de vieill., cit. *Annales du Musée social*, décembre 1905.

l'assurance procède de l'exercice d'un droit ; la première s'adresse à l'indigent, la seconde au prévoyant (1) ».

En laissant pour le moment de côté ce dernier caractère dérivant de la qualité d'indigent ou de prévoyant, on voit que l'idée d'assistance semble se rattacher à celle de la charité qui, étant une vertu morale chez celui qui l'exerce, reste purement facultative de sa part, tandis que celui qui la reçoit reste l'obligé et doit s'estimer trop heureux d'une semblable attention : toute réserve faite au sujet d'une telle conception de la vertu (2), même relevée par la notion de la solidarité sociale, on comprend ce qu'elle entraîne d'humiliant et d'intolérable dans la situation des vieux travailleurs privés de leurs salaires et de leurs ressources. « Que ce soit de l'Etat ou des particuliers, que ce soit au nom du devoir ou de la bonté, peu importe ! Il reçoit un don, un secours qu'il ne peut exiger comme un droit légal et sur lequel il n'a pas de contrôle. Ce droit d'assistance, même inscrit dans la loi, ne lui donne pas la sécurité du droit ; dans tous les cas, la dignité de l'ouvrier en est offensée. Ce

---

(1) Bellom, *loc. cit.*, p. 556.

(2) Cette notion de la vertu est destructive de la prospérité sociale, qui implique l'amour du prochain et souffre de tout acte d'égoïsme. Dans son rapport du 30 mai 1790, au sujet de l'assistance publique, La Rochefoucault-Liancourt disait déjà : « L'assistance n'a été jusqu'ici regardée que comme un bienfait. Elle est un devoir ». V. aussi Bouglé, « L'évolution du solidarisme », dans la *Rev. pol. et parlem.*, t. XXXV, p. 503, *cit. supra*, p. 18.

n'est pas cela qu'il faut ; il faut qu'on lui reconnaisse un droit et qu'il en puisse exiger et contrôler l'exercice. Et il faut que, cette assurance mieux comprise s'exerce sous son contrôle » (1).

M. Vaillant lui-même nous fournit une précision et une application de ces principes, dans le projet de loi déposé par lui dans la séance de la Chambre du 7 novembre 1905 : « L'assurance sociale a pour objet : la prévention des risques sociaux ; l'atténuation et la compensation de leurs conséquences » (Art. 1<sup>er</sup>). « Tout assuré qui, vivant de son travail, devient partiellement ou totalement incapable de travail, a droit à une indemnité équivalente à la part ou à la totalité des salaires — salaire normal de sa profession — dont il est ainsi privé » (Art. 6). « L'alimentation de l'assurance est obtenue par une contribution des employeurs de 10 centimes par employé » (Art. 11). « La direction en est confiée aux représentants des uns et des autres » (Art. 16). Grâce à un système aussi simple, on aura réalisé l'assurance des risques sociaux et il suffira, pour y faire rentrer les institutions d'assistance existantes, de leur appliquer ces caractères : « Les services de l'assistance publique sont transformés en services de l'assurance sociale » (Art. 4).

La caractéristique, si nette et si précise en apparence, qui vient d'être exposée, ne saurait supporter l'examen et doit être rejetée. C'est en se fondant sur elle que, très logiquement, on

---

(1) E. Vaillant, *loc. cit.*

considérerait la loi d'assistance aux vieillards comme une véritable loi d'assurance, car elle consacre, non un secours facultatif, mais un véritable droit pour tout individu remplissant les conditions spécifiées dans son article 1<sup>er</sup> : « Tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable, *reçoit*, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi » (1). Ce texte fut substitué par le Sénat à celui qui avait été voté par la Chambre, et qui portait que tout Français, dans les conditions spécifiées par la loi, « *a droit...* au service de la solidarité sociale institué sous forme d'assistance obligatoire » ; cette modification ne change rien au principe et le texte de la loi est exclusif de toute faculté (2). Et le législateur français n'a fait que suivre, sur ce point, l'exemple de la plupart des autres pays : l'assistance est un droit pour les indigents en Angleterre et aux Etats-Unis comme en Allemagne (3). Néanmoins, les mesures concernant les indigents, dans tous les pays, ont toujours été considérées, et à bon droit, comme ressortissant à l'assistance. Il faut donc reconnaître

---

(1) Ce texte a été modifié, en ce qui concerne les conditions requises, ainsi que nous le verrons plus loin, par la loi du 31 décembre 1907.

(2) L. Puech, Rapport à la Chambre, 10 juillet 1905.

(3) Martin Saint-Léon, *op. cit.* — Levasseur, *L'ouvrier américain*, 1898, t. II, p. 254 et s. — Münsterberg, *L'assistance*, 1902, p. 52.

que l'existence ou l'absence d'un droit préétabli en faveur du bénéficiaire ne constitue pas une caractéristique suffisante de l'assurance ou de l'assistance. On doit encore moins s'arrêter au fait de l'exercice, par les bénéficiaires, d'un contrôle sur l'administration des secours : l'assuré qui a contracté une police d'assurance sur la vie ou contre l'incendie n'a jamais considéré comme une conséquence de son contrat la surveillance des opérations qui s'effectuent à son sujet.

Si la nature facultative ou obligatoire des secours n'est pas un signe distinctif des deux procédés, la fixité ou la variabilité de son montant ne l'est pas davantage. On a cru voir dans cette dernière circonstance l'un des éléments de la distinction : le secours d'assistance dépendrait des besoins de celui qui le reçoit et des ressources de celui qui le donne ; au contraire, l'assurance, relevant d'un contrat, confère un droit de créance fixe et invariable (1). Si l'on veut dire par là que le montant du secours doit être indépendant de l'arbitraire de celui qui le donne, dans le cas d'assurance, alors qu'il lui serait soumis dans le premier cas, cet élément se confond avec celui qui a été déjà examiné, car l'arbitraire n'est pas plus de l'essence de l'assistance dans la fixation du montant du secours que dans le fait de l'accorder, et l'on peut concevoir des dispositions d'assistance attribuant des

---

(1) Bellom, *op. cit.*, p. 574 et suiv.

secours fixes et ne perdant pas pour cela leur caractère. Si l'on entend que dans l'assurance, le montant de l'indemnité doit être fixé par le contrat une fois pour toutes, et rester désormais indépendant de toutes circonstances personnelles à l'assuré (1), la distinction est également injustifiable : c'est sur la perte réellement subie par celui-ci, à l'un de ses besoins par conséquent, que se calcule, jusqu'à concurrence d'un maximum, l'indemnité allouée en cas d'assurance contre l'incendie, contre la grêle ou contre tout autre sinistre ; il en est de même dans le cas d'assurance contre la perte des salaires, et si cette combinaison est peu pratiquée en matière d'invalidité et de chômage, on ne peut soutenir qu'elle soit antinomique par rapport à l'assurance.

Il est vrai que le montant des secours donnés au titre de l'assistance est, en général, très limité et a pour objet de subvenir dans la plus stricte mesure à l'entretien de l'existence, tandis que ceux qui dérivent des lois qui empruntent le système de l'assurance visent à donner plus que le nécessaire et sont accordés même en l'absence du besoin. C'est là une différence

---

(1) « Tandis que celle-ci (l'assistance) ne donne que le nécessaire à l'indigent et pèse sur lui par la restriction de ses droits publics, les lois d'assurance ouvrière s'exercent indépendamment de tout état de misère, ont un autre objet et se proposent la solution d'un problème social plus élevé : elles se proposent d'éviter à l'assuré, à sa personne et à sa dignité, les secours de l'assistance publique » (Von Wœdtke, direct. au minist. de l'intér. allemand, cit. Vaillant, *loc. cit.*).

de fait qui a son importance, mais qui se rattache bien plus à un principe de moralité et de justice sociales qu'à une différence essentielle entre les procédés employés : la société, grâce à l'assistance, s'épargne la vue des morts causées par la faim et par la misère, mais elle ne juge pas intéressants par eux-mêmes ceux qu'elle préserve de la sorte, et se borne à ce qui est strictement nécessaire pour empêcher ce résultat. Rien ne s'oppose, en vertu du principe même de l'assistance, de donner à l'assisté plus que ce minimum indispensable, — ceux qui pratiquent l'assistance privée le savent bien, — et le régime collectiviste ne serait pas autre chose qu'une organisation d'où l'assistance n'aurait été éliminée que parce que son bénéfice s'étendrait à tout le monde et à tous les besoins de chacun. D'autre part, de toutes les lois dites d'assurance ouvrière qui fonctionnent aujourd'hui, il n'en est pas une seule qui néglige entièrement les besoins réels de ceux qui y sont soumis, et dont les indemnités ne puissent être assimilées, par leur montant, à des secours d'assistance. Il suffit, pour s'en convaincre, de se rappeler les divergences de vues qui existent au sujet de la loi allemande, où certains esprits ne voient qu'une loi d'assistance, alors que d'autres en font une institution d'assurance (1).

L'un des signes distinctifs les plus saillants,

---

(1) Discours de M. Lemire à la Chambre, le 21 novembre 1905; en sens contraire, M. Vaillant, discours des 7 et 22 novembre. — P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

et sur lequel on insiste avec le plus de complaisance, est le fait de l'acte de prévoyance ou son absence. « Assister seulement celui qui ne peut être sauvé, c'est à la fois inintelligent et inhumain : car c'est gaspiller, sans résultat, une part des ressources sociales, c'est attendre pour soigner le malade que la maladie soit incurable. C'est avant la chute que l'homme doit être soutenu. C'est à l'effort de prévoyance que l'assistance doit être accordée ». Et l'intérêt de la distinction est important, car elle tend à donner à l'assurance sociale son orientation normale et féconde : « Toute l'hygiène sociale se ramène, à mes yeux, à cette règle de conduite : prévenir la maladie partout où cela est possible, pour n'avoir pas à charge, trop souvent en vain, de la guérir » (1).

Il est incontestable qu'aucune assurance n'est possible sans la participation de celui qui contracte avec l'assureur, sous forme d'une contribution sur laquelle ce dernier se livre à des opérations appropriées à l'éventualité des indemnités à servir. Cependant, sous la forme où elle est énoncée par les auteurs que nous venons de citer, cette constatation est inexacte : ce n'est pas sur le fait de la participation de l'assuré lui-même que se base l'assurance; le contrat par lequel une assurance est contractée au profit

---

(1) L. Bourgeois, Lettre à M. Mabillean, dans le *Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1905, n° 79. — Cf. Guieysse, *Rapport à la Chambre*, 4 juin 1901. — Bellom, *op. cit.*, p. 571-572.

d'une personne autre que celle qui s'oblige à payer les primes est bien connu en matière d'assurance sur la vie, et le système par lequel les employeurs verseraient la totalité des primes destinées à assurer leurs ouvriers n'en resterait pas moins de l'assurance, quand même aucun effort de prévoyance ne serait exigé de ces derniers. D'un autre côté, cet élément caractéristique ne se retrouve même pas dans les diverses institutions d'assurance sociale qui sont expérimentées. Il disparaît entièrement dans celle qui est basée sur l'obligation de l'assurance : entre une prime d'assurance payée obligatoirement et l'impôt, il n'y a qu'une seule différence, la spécialisation de celui-ci. Différence insignifiante sur le point qui nous occupe, car le contribuable qui paye un impôt ne considère jamais l'objet pour lequel il est établi : cet objet fût-il, pour lui-même, du plus haut intérêt, il s'empresserait de s'en exonérer si la chose était en son pouvoir. Lorsqu'on parle de l'influence moralisatrice et développante de la prévoyance, il ne peut s'agir que de celle qui est spontanée : celle qui est imposée en est évidemment dépourvue, car ce n'est pas l'habitude, même invétérée, d'un acte exécuté par contrainte, qui peut transformer celui-ci en un acte volontaire et impliquant l'adhésion de la volonté, si celle-ci fait défaut par ailleurs.

Dira-t-on que, même réduit à ce schéma consistant à faire payer par l'État les indemnités alimentées par l'impôt, le système fait encore partie de l'assurance, du moment que les

primes destinées à les couvrir sont en partie spécialisées et calculées en vue du résultat à atteindre? Nous trouvons bien ici en effet, semble-t-il, les éléments de l'assurance, qui consiste essentiellement dans le paiement, par l'assuré ou en son nom, de primes moyennant lesquelles l'assureur s'engage à payer, à l'événement d'un sinistre déterminé, une somme fixée à l'avance ou correspondante au préjudice subi; l'assurance ne disparaît donc pas par le fait de l'intervention d'un élément étranger à l'assuré, puisqu'il y a toujours les deux éléments essentiels de l'assurance, paiement de la prime et indemnité correspondante à celle-ci. Une telle combinaison est, à vrai dire, totalement dépouillée des éléments qu'on attribue à l'assurance sociale : il ne peut plus être question de l'effet moralisateur de l'acte de prévoyance, puisque celui-ci émane, non de l'intéressé, mais de l'Etat; et de plus le fait que l'on a prévu d'avance les besoins à couvrir au lieu de les secourir lorsqu'ils surviennent est dépourvu de tout intérêt, le résultat étant identique. Mais au moins on a respecté les principes de l'assurance, et nous devrions trouver dans ce cas le critérium séparant les systèmes qui les observent de ceux qui les laissent de côté.

On pourrait répondre d'une façon générale que l'intervention de l'Etat dans le paiement des primes et des indemnités de l'assurance enlève à celle-ci son caractère, parce que la mutualité constituée entre tous les assurés par le fait

même de leur assurance, fait place à celle de tous les contribuables, assurés ou non : dans tout service public, quel qu'il soit, on retrouve des taxes payées en vue d'un objet déterminé, parfois même conservant leur spécialité dans le budget, grâce auxquelles l'Etat pourvoit aux besoins d'ordre général des particuliers, souvent même par des allocations directes, comme dans le cas de secours en cas d'inondations ou d'épidémies. Si la situation ainsi présentée constitue de l'assurance, tout ce qui reçoit la participation de l'Etat doit en faire partie au même titre, et nous arrivons à ce résultat bizarre que l'assistance elle-même rentrant dans cette acception, la distinction que l'on croyait établir s'évanouit.

Mais il y a plus. Nous avons déjà montré que l'assurance s'adapte mal aux besoins sociaux auxquels il s'agit de pourvoir, et que ceux-ci seraient entièrement laissés de côté si ses principes étaient rigoureusement observés. En réalité, ils ne le sont pas. Nous avons vu que le principal obstacle qui s'oppose à ce que les sociétés de secours mutuels donnent des pensions de vieillesse qui soient autre chose que des secours d'assistance, réside dans l'inobservation par elles des principes de l'assurance, et que cette inobservation est elle-même une conséquence de la nature des besoins sociaux auxquels s'applique la mutualité. Les opérations mêmes auxquelles ces sociétés s'adaptent le mieux, comme les secours en cas de maladie, ne sont nullement de véritables opérations d'assurance : les cotisa-

tions et les secours ne sont pas calculés en fonction les uns des autres ni des probabilités d'événement du risque; les ressources étrangères et incertaines, cotisations des membres honoraires et subventions de l'Etat, en France, ont autant de part à leur fonctionnement que les cotisations des membres participants; en Angleterre et aux Etats-Unis, les caractères sont les mêmes, en ce sens que le dévouement et l'abnégation des membres à l'intérêt collectif ne sont pas de trop pour assurer la prospérité de l'entreprise. On peut donc dire que les sociétés de secours mutuels ne sont pas des organismes d'assurance : leur objet est l'assistance mutuelle. Telle a été leur origine, ne l'oublions pas, et ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'elles pourront échanger ce caractère normal pour celui de l'assurance.

Dans les systèmes allemand et français, une part est faite à l'assurance : ni l'un ni l'autre n'ont pu la faire intégrale. Si on les examine, non plus dans leur structure apparente, mais dans leur fonctionnement pratique et au point de vue des besoins les plus intenses auxquels ils répondent, le rôle de l'assistance apparaît prépondérant : qu'il s'agisse des travailleurs dont les salaires sont modestes, ou de l'invalidité, ou de ceux qui sont compris dans la période transitoire, dans tous ces cas, les plus graves, l'assurance doit laisser la place à l'assistance; si celle-ci n'intervenait, le système serait presque sans effets et c'est à elle qu'il doit de pouvoir

répondre dans une certaine mesure aux besoins en jeu (1). L'assurance ne nous est apparue dans son rôle utile que dans des cas relativement peu nombreux par rapport à l'ensemble des intéressés, ceux des travailleurs à salaires élevés de la grande industrie. Et même alors, elle ne peut fonctionner avec succès qu'à l'égard des nouvelles générations : celles de la période transitoire sont contraintes de recourir à l'assistance.

Il faut donc reconnaître que si le système de la pension complémentaire appartient au domaine de l'assistance, il s'y trouve en nombreuse compagnie, et que tous les procédés imaginés pour résoudre la question des retraites de vieillesse y ressortissent également. Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter au préjugé défavorable à l'assistance que nous avons constaté en France. Ce préjugé repose principalement sur des notions abstraites très contestables. L'assistance, considérée comme un devoir pour la société et comme un droit pour l'assisté, n'a plus rien d'humiliant en soi : si ce caractère lui est resté si longtemps attaché, ce fait provient de la déchéance morale dans laquelle se trouvaient les individus auxquels elle s'appliquait jusqu'ici ; mais tout le monde est d'accord pour en exempter entière-

---

(1) D'après une note parue dans les journaux du 24 octobre 1907, la pension de vieillesse moyenne en Allemagne est de 187 francs, à peine supérieure à l'allocation moyenne donnée en France en 1906-1907, en vertu de la loi sur l'assistance des vieillards indigents.

ment ceux qui bénéficieront désormais de l'assistance ainsi élargie : le système anglais, si dur pour l'indigent valide qui recourt à la bienfaisance, n'entraîne aucune dégradation pour celui qui recevrait un secours analogue à titre de pensionné. L'incertitude et l'arbitraire de ce bénéfice disparaissent du moment que celui-ci est considéré comme un droit pouvant être invoqué sous des conditions déterminées à l'avance. L'exigence de l'acte de prévoyance personnel à l'intéressé repose sur une complète illusion de la nature de cet acte, dont le caractère disparaît par le fait même qu'il est obligatoire, et de son effet, qui est nul là où la prévoyance elle-même fait défaut.

S'ensuit-il, comme on l'a soutenu, qu'il soit inutile de créer une nouvelle organisation ayant en vue les travailleurs âgés, et celle qui existe déjà ne pourrait-elle suffire? Nous avons en France, depuis le 14 juillet 1905, une loi qui accorde des secours aux travailleurs âgés et dans le besoin, à titre d'assistance obligatoire et sans leur infliger aucune déchéance : le système proposé ne risque-t-il pas de faire double emploi avec elle? Aux termes de cette loi, modifiée par celle du 31 décembre 1907, tout Français indigent, âgé de 70 ans ou atteint d'invalidité, reçoit un secours à domicile fixe, variant de 5 à 20 fr., suivant la décision du conseil municipal de chaque commune. Ce taux ne peut être élevé au-dessus de 20 francs qu'en vertu de l'approbation du ministre de l'intérieur, statuant après

avis du conseil supérieur de l'assistance publique. Les ressources personnelles de l'assisté viennent en déduction du montant de l'allocation fixée par la commune ; toutefois, celles qui proviennent du travail n'entrent pas en compte ; celles de l'épargne ne sont comptées que si elles excèdent 60 francs par an, ou 120 francs pour ceux qui ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans : pour celles qui dépassent ces chiffres, le surplus ne vient en déduction que pour la moitié, sans que l'ensemble de ces ressources et de l'allocation puisse dépasser 480 francs. Les demandes sont examinées par le conseil municipal, dont les décisions sont susceptibles d'un recours devant une commission cantonale comprenant des délégués des diverses autorités administratives et des sociétés de secours mutuels. L'allocation à domicile peut être remplacée, avec le consentement de l'assisté, par l'hospitalisation dans un hospice public ou dans un établissement privé, sur décision du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Les dépenses sont à la charge des communes, et en cas d'insuffisance, à la charge des départements et de l'Etat ; ce dernier contribue en outre à la construction d'hospices destinés à l'entretien des vieillards ou infirmes.

On peut reprocher à cette loi d'avoir laissé aux administrations communales la charge de statuer au sujet des demandes. Toutefois cette circonstance ne semble pas motiver jusqu'ici de réclamations ; et d'autre part le taux infime des

secours supprime les abus qui pourraient être à redouter en matière de pensions de retraite. Ce n'est pas, du reste, une raison de ce genre qui nous détournerait de faire rentrer ces dernières dans le même système. Il y a effectivement une distinction à établir entre une organisation de pensions de retraites et celle qu'on était convenu jusqu'ici d'appeler du nom d'assistance publique, et si cette distinction n'est pas celle des deux procédés de l'assurance et de l'assistance, elle n'en est pas moins très réelle. La déchéance qui résulte, sinon de la loi, tout au moins de l'opinion à l'égard de celui qui recourt à l'assistance publique, n'est pas une peine complémentaire, arbitrairement infligée à celui-ci : elle exprime simplement le niveau moral absolument inférieur auquel sont arrivés, généralement grâce au vice, le plus grand nombre des individus qui composent cette catégorie. On conçoit qu'il soit impossible d'y faire rentrer des travailleurs qui, s'ils n'ont pas su s'élever à l'échelon supérieur de la prévoyance, de l'indépendance et du bien-être, ont vécu cependant de leur travail et n'ont pas à se reprocher une existence inutile et antisociale. Telle est, nous l'avons vu, la raison primordiale pour laquelle le législateur danois n'a pas cru pouvoir se contenter du système de l'assistance publique, et a adopté une organisation spéciale pour les travailleurs âgés. La distinction est encore plus frappante en Angleterre, où la loi enlève la jouissance des droits civiques à ceux qui reçoivent les secours des

pauvres, et où l'un des principes du nouveau projet serait précisément la suppression de cette déchéance. Pour ne dériver d'aucun texte législatif, le même intérêt ne s'impose pas moins en France, où nous avons constaté l'opinion très préoccupée de la nécessité de ne pas confondre les travailleurs âgés avec les indigents proprement dits.

A côté de cette raison de sentiment, qui n'est nullement négligeable, il en existe une autre d'ordre matériel. Nous avons vu combien le taux des secours d'assistance aux indigents est restreint : au 1<sup>er</sup> juillet 1907, 341,000 assistés avaient été secourus, pour une somme totale de 70 millions pour l'année entière; le taux moyen ressort à 180 francs par an ou 15 francs par mois (1). Sur les 183 propositions des communes qui avaient voté une quotité supérieure à 20 francs, le conseil supérieur de l'assistance publique en a rejeté 150 sans examen comme n'ayant pas reçu l'approbation des conseils généraux; des 33 autres, une seule a reçu un avis favorable, la ville de Paris, pour laquelle le taux de 30 francs a été admis (2). Or, une allocation de 15 francs par mois, même cumulée avec le bénéfice de l'épargne, très faible dans cette catégorie, ne constitue pas un moyen de

---

(1) Au mois d'avril 1908, le nombre des assistés s'élevait à 404,177, dont 59,427 reçoivent de 5 à 9 francs, 216,215 de 10 à 19 francs, 86,552 de 20 à 25 francs, et 41,983, à Paris, reçoivent 30 francs.

(2) *Journal de Rouen*, 15 avril 1907.

sortir de la misère, mais seulement de ne pas mourir de faim. Si l'on estime, et avec raison, que celui qui a vécu toute sa vie de son salaire dans un bien-être relatif doit légitimement espérer de finir ses jours de la même façon (1), il devient évident qu'un traitement spécial s'impose : sans aller jusqu'au chiffre de 604 francs alloués en moyenne en Nouvelle-Zélande, si les ressources disponibles ne le permettent pas, on voit qu'en adoptant seulement les 5 à 7 shillings par semaine du projet anglais, soit 325 à 455 fr. par an, on réaliserait une amélioration sensible sur la loi d'assistance proprement dite. La distinction dont nous parlons apparaît nettement dans la disposition du projet anglais qui impose, comme condition au bénéfice de la pension de retraite, la jouissance d'un revenu minimum de 2 sh. et demi par semaine : tous ceux qui sont dans l'indigence absolue sont laissés à la charge de l'assistance; cette condition, dont le principe est d'ailleurs discutabile, est donc une pierre de touche de la séparation entre les deux catégories (2).

---

(1) Pic, *Questions pratiques*, 1905, p. 322.

(2) La question que nous discutons en ce moment se pose dans ce pays de la même façon qu'en France, et y reçoit une solution identique. En fait, la plupart des vieillards assistés reçoivent les secours à domicile; on n'applique l'internement qu'à ceux qui, en raison de leur état de santé ou d'autres circonstances, ne peuvent être utilement secourus de cette façon. Sur les 648 bureaux des pauvres existant en Angleterre et dans le pays de Galles, il n'y en a pas 5 qui pratiquent rigoureusement le régime de l'internement. Une circulaire du 4 août 1900 donne à cette tendance l'appui de son approbation

Puisque par ailleurs, ainsi que nous l'avons vu, ce système est celui qui produit le rendement maximum pour les charges les plus faibles, il semble bien que nous nous trouvons en présence de celui qui répond le mieux aux conditions du problème, et qu'une illusion au sujet de la nature de ce dernier comme de celle du procédé proposé conduit seule à rejeter. Ce n'est pas à dire qu'il soit parfait et que son application doive être entièrement satisfaisante. Il est possible de remédier aux lacunes des législations existantes ou projetées, d'enlever aux administrations communales la charge de l'examen des demandes que leur confère la loi danoise, tout en leur laissant un pouvoir d'avis et de contrôle sur les décisions de l'administration centrale ; de tenir compte, plus que ne le fait cette loi, de l'épargne acquise par l'intéressé en vue d'en conserver le bénéfice à ce dernier ; de comprendre dans le domaine de la loi l'invalidité qui y est omise de même que dans le projet anglais ; d'établir des hospices, sur le modèle de ceux institués en Danemark (1), en vue de ceux que l'âge et les infirmités rendent incapables de

---

(*Old Age Pensions*, p. 116-119). Et néanmoins on sent, pour les raisons que nous avons développées, la nécessité de créer un régime spécial pour les travailleurs âgés.

(1) L'asile d'Alderdomshyem, spécialement destiné aux vieillards remplissant les conditions voulues par la loi, constitue un refuge familial, divisé en sections suivant le degré d'infirmité des pensionnaires. Ceux-ci sont au nombre de 1,200 (*Journal de Rouen*, 15 avril 1907. — E. Sellers, *Contemporary Review*, février 1908).

veiller eux-mêmes à leurs propres besoins, même avec l'aide d'une pension (1). Toutes ces améliorations, et d'autres encore, sont relativement aisées à réaliser dans un système législatif innové de toutes pièces par le législateur. Mais ce qui est en dehors du pouvoir de ce dernier, c'est de supprimer les difficultés d'application pratique d'une telle organisation, et cette impossibilité constitue le plus sérieux reproche qu'on puisse lui adresser. S'assurer de l'état d'indigence et, le cas échéant, d'invalidité du postulant, n'est pas chose aisée : mais la vérification de l'accomplissement des conditions de moralité l'est encore beaucoup moins. Les signes matériels et automatiques du travail et de l'effort antérieurs sont insuffisants, avons-nous vu, et parfois trompeurs ; remontant à une époque disparue, leur recherche peut être incertaine ou infructueuse. La part de l'appréciation personnelle et des éléments indéterminés dictés par les circonstances reste prépondérante, entraînant de la part des autorités chargées de cet examen des qualités de discernement et d'honnêteté particulières ; cette tâche comporte un zèle et une conscience parfaite dans la recherche des éléments nécessaires pour arriver à une convic-

---

(1) La commission d'étude instituée par le gouvernement fédéral australien estime que l'on devrait multiplier les établissements d'hospitalisation, la plupart des vieillards secourus étant incapables de subvenir par eux-mêmes à leur entretien, par le moyen d'une pension en argent (*Bull. du Congrès intern. des accid. du trav.*, 1907, p. 755).

tion éclairée. Il est périlleux, dans une pareille situation, de côtoyer l'arbitraire, car il est facile d'y tomber ou de prêter au reproche d'y être tombé. L'ensemble des qualités requises pour rester dans la voie sûre se retrouve rarement dans les administrations publiques, de quelque pays qu'il s'agisse : quand elles ne sont pas corrompues, elles sont souvent indolentes, ou formalistes, ou insoucieuses de l'intérêt du public. Il ne faut pas sans doute exagérer cette difficulté et en faire un obstacle au fonctionnement du système : son application en Danemark et en Australie prouve par elle-même sa possibilité. Néanmoins, la difficulté est certaine, et implique, pour être supprimée, un choix particulièrement éclairé des fonctionnaires chargés d'en assurer le service.

On ne doit pas non plus s'étonner de ce caractère, ni le considérer comme un signe de la défectuosité du système. Il n'existe pas une seule institution de l'homme dont les résultats puissent être nécessairement bons indépendamment de l'usage qui en est fait ; on l'a remarqué bien souvent tout en l'oubliant encore plus souvent, les lois ne rendent pas l'homme vertueux, pas plus qu'elle ne sauraient le corrompre par elles-mêmes. La part de la libre action de l'homme, dans l'organisation sociale, reste prépondérante, et aucune institution tendant à remédier aux défectuosités de celle-ci ne peut fonctionner automatiquement et le dispenser de mettre en œuvre son libre arbitre. Espérer qu'il

puisse exister un remède parfait et souverain aux maux de la société, c'est perdre de vue que ces maux sont le fait des individus qui composent celle-ci : spécialement en ce qui concerne le risque de la vieillesse, si tous les travailleurs étaient également prévoyants, capables de gagner des salaires élevés et d'en distraire la part destinée à les garantir contre la perte éventuelle de ceux-ci, la question serait toute résolue. La solution parfaite existe donc : c'est la prévoyance individuelle ; certains travailleurs la mettent en œuvre, et aucune barrière de caste ne ferme aux autres l'accès de leur groupe. Mais elle est personnelle aux intéressés et, à leur défaut, personne ne peut la mettre en œuvre à leur place. Je n'examine pas ici la question de savoir si leur inaction sur ce point s'explique, ou si la possibilité théorique qui existe pour chacun de se préserver des risques de l'existence n'est qu'un idéal inaccessible en fait : il suffit que cette possibilité existe et ne puisse être contestée, pour expliquer l'imperfection de toute autre solution.

Ce n'est donc qu'une perfection relative que nous devons nous attendre à rencontrer dans tout système extérieur aux intéressés eux-mêmes. Seulement, parmi les diverses solutions proposées, il en est qui s'éloignent plus ou moins des données du problème. Or, il est évident que les qualités intellectuelles et morales les plus développées ne sauraient faire produire des résultats satisfaisants à une institution, si les individus chargés de son fonctionnement en usent en

dehors des conditions normales de son succès ; dans de telles conditions, aucune solution ne peut remédier efficacement à une situation pour laquelle elle n'est pas faite. Il importe donc de choisir, parmi les systèmes proposés, celui qui répond le mieux aux données du problème, sans s'étonner qu'il ne satisfasse pas entièrement l'intelligence dans son principe théorique. C'est dans cet état d'esprit que la commission anglaise de 1899 proposait le projet dont nous avons parlé : « Dans les limites déterminées par notre rapport, nous n'avons pas reçu, et nous sommes incapables de construire un système qui prête moins aux objections..., objections que nous avons relevées dans nos recherches et que nous ne nous dissimulons pas à nous-mêmes » (1). Quand on a reconnu en théorie quel est le système le plus satisfaisant ou le moins mauvais, et qu'on l'a adopté, on n'a encore accompli que la première partie de la tâche : pour les résultats, on ne peut que s'en remettre à la capacité et à la conscience des individus qui seront chargés de le faire fonctionner. De ceux-ci seuls dépend le succès de l'application.

---

(1) *Old Ages Pensions*, p. 53.

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — Impuissance des principes théoriques à résoudre le problème. . . . .	1
CHAPITRE II. — L'initiative privée aux Etats-Unis.	28
CHAPITRE III. — L'initiative privée en Angleterre.	57
CHAPITRE IV. — La liberté subsidiée en Belgique et en Italie. . . . .	89
CHAPITRE V. — La liberté encouragée en France..	123
CHAPITRE VI. — L'assurance obligatoire en Allemagne.. . . . .	174
CHAPITRE VII. — L'assurance obligatoire en France.	222
CHAPITRE VIII. — La pension complémentaire en Danemark, en Australasie et en Angleterre. .	279
CHAPITRE IX. — La solution qui répond aux données du problème.. . . . .	320

